

Ana Márcia Lutterbach Rodrigues

**A construção de uma política nacional
de arquivos: bases conceituais, ações
e problemas**

2012

Ana Márcia Lutterbach Rodrigues

**A construção de uma política nacional
de arquivos: bases conceituais, ações
e problemas**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência da Informação.

Área de concentração: Organização e tratamento da informação
Orientadora: Renata Maria Abrantes Baracho Porto

Belo Horizonte
2012

Rodrigues, Ana Márcia Lutterbach.

R696p Política nacional de arquivos [manuscrito]: bases conceituais, ações e problemas / Ana Márcia Lutterbach Rodrigues. – 2012.
242 f. : il., enc.

Orientadora: Renata Maria Abrantes Baracho Porto.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação.

Referências: f. 205-213

Anexos: f. 214-242

1. Ciência da informação – Teses. 2. Arquivos públicos – Brasil – Teses. 3. Arquivos públicos – Controle de acesso – Teses. 4. Arquivologia – Brasil – Teses. 5. Informação Arquivística – Teses. 6. Política informacional – Teses. I. Título. II. Baracho, Renata Maria Abrantes. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação.

CDU: 651.5:93(81)

Ficha catalográfica: Biblioteca Profª Etelvina Lima, Escola de Ciência da Informação da UFMG

Agradeço aos queridos Patrícia e Cláudio pelo apoio incondicional ao meu projeto; e aos entrevistados que me receberam e conversaram sem restrição, sem medo e sem tergiversação.

No one likes to be interviewed

Mark Twain (1835-1910)

Política Nacional de Arquivos: bases conceituais, ações e problemas

RESUMO

Este trabalho visa delimitar questões pertinentes a uma política nacional de arquivos. Partindo da sua contextualização na Sociedade da Informação e considerando as limitações impostas pela ausência de uma política nacional de informação, os conceitos que essa meta envolve são definidos e a atual situação da informação arquivística pública no Brasil é delineada. Tal delineamento se concentra em identificar problemas e fatores intervenientes nas estruturas e processos de controle e acesso à informação documental orgânica pública e àquela privada de interesse público, considerando que uma política se propõe, principalmente, a resolver problemas. A metodologia de pesquisa centrou-se no exame da literatura e de publicações institucionais voltadas para os documentos públicos a fim de desenhar o contexto político e econômico em que os processos informacionais se desenvolvem na atualidade, e estendeu-se a fontes em entidades dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, estaduais e municipais, situadas na cidade de Belo Horizonte/MG, com o objetivo de criar um referencial empírico das práticas arquivísticas. Os problemas identificados, especialmente com base na literatura são, então, relacionados às condições em que as práticas voltadas para os documentos públicos se desenvolvem, de modo a referendá-los. Por fim, essas condições-problema são traduzidas para a forma de “ações políticas”, considerando que elas definem a situação atual dos arquivos, além da enumeração de alguns procedimentos fundamentais que viriam estabelecer as bases para a construção de uma política nacional de arquivos, tendo em vista colocar os documentos orgânicos públicos a serviço da sociedade.

Palavras-chave: Arquivos; Políticas Públicas; Sociedade da Informação; Política de Arquivos; Política de Informação; Instituições Arquivísticas; Controle Social do Estado; Transparência Pública.

**National Archives Policy:
conceptual bases, actions and problems**

ABSTRACT

This paper aimed investigates issues relevant to a national archival policy. Starting from its context in the Information Society and considering the limitations imposed by the absence of a national information policy, the concepts that that goal involves are defined and the current situation of public archival information in Brazil is outlined. This delimitation focuses on identifying problems and intervening factors in structures and processes of control and access to organic documentary information both from of public and private interest, whereas a policy is proposed mainly to solve problems. The research methodology focused on the literature review and institutional publications geared to public documents in order to draw the political and economic context in which the information processes are currently developed nowadays. It also includes extended to sources at entities of the legislative, executive and judicial, state and municipal institutions, located in the city of Belo Horizonte / MG, in order to create an empirical reference of for archival practices. The problems identified, particularly in the literature, are then related to the conditions in which the practices for public documents are developed, to endorse them. Finally, these problem-conditions are translated as a "political action", since they define the current status of archives, and some basic procedures of that would lay groundwork for the construction of a national archives policy are enumerated, in order to make available the public organic documents in the service of society.

Keywords: Archives; Public Policy; Information Society; Policy Archives; Information Policy; Archival Institutions; Social Control of the State; Public Transparency.

Siglas

ALMG *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*
APCBH *Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte*
APM *Arquivo Público Mineiro*
CAC *Centro de Atendimento ao Cidadão*
CEA - *Conselho Estadual de Arquivos*
CGU - *Controladoria Geral da União*
CIA - *Conselho Internacional de Arquivos*
CINFORM - *Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa da Informação*
CJF - *Conselho da Justiça Federal*
CMBH - *Câmara Municipal de Belo Horizonte*
CNARQ - *Conferência Nacional de Arquivos*
CNJ - *Conselho Nacional de Justiça*
CONARQ - *Conselho Nacional de Arquivos*
Consocial - *Conferência Nacional sobre transparência e controle social*
CPAD - *Comissão Permanente de Avaliação de Documentos de Arquivo*
ECI - *Escola de Ciência da Informação*
ENANCIB - *Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*
FGV - *Fundação Getúlio Vargas*
GPAD - *Grupo Permanente de Avaliação de Documentos*
MPMG *Ministério Público do Estado de Minas Gerais*
ONU - *Organização das Nações Unidas*
PRODABEL - *Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A*
SIGA - *Sistema de gestão de documentos de arquivo da administração pública federal*
SINAR - *Sistema Nacional de Arquivos*
TCE-MG *Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*
TIC - *Tecnologias de Informação e Comunicação*
TRE-MG - *Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais*
TJMG - *Tribunal de Justiça de Minas Gerais*
TJM-MG - *Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais*
TRT-MG - *Tribunal do Trabalho de Minas Gerais*
TTDD - *Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos*
UFMG - *Universidade Federal de Minas Gerais*
UNESCO - *Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura*

Glossário

Lei de Acesso à Informação -	Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011
Lei de Arquivo -	Lei nº 8159, de 8 janeiro de 1991, regulamentada pelo Decreto nº 4.073 de janeiro de 2002 tratando do Conarq e do SINAR
Lei de Responsabilidade Fiscal -	Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e seu acréscimo pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Inclui-se o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 sobre a divulgação na Internet.
Política Estadual de Arquivos -	Lei nº 19.420, de 11 de janeiro 2011, MG Decreto nº 39.504, de 24 de março de 1997 - cria o Conselho Estadual de Arquivos
Transparência -	visibilidade pública das decisões, atos e destinação de recursos de uma entidade ou organização.

Ilustrações de 01 a 07

1 - Página do Fórum GMail acessada em fev/2011	72
2 - Foto publicada no jornal Folha de São Paulo em 10/06/2011	73
3 - Primeira página do Portal Brasileiro de Dados Abertos - maio/2012	103
4 - Página do Arquivo Público Mineiro - 2011	113
5 - Diagrama parcial da estrutura organizacional do MPMG	146
6 - Imagem do quadro DESPESA, referente a 2011, APM - 05/06/2012	150
7 - Imagem do quadro DESPESA, referente a 2010, APM - 05/06/2012	150

Quadros de A a E

A - Resoluções do Conarq agrupadas por temas e períodos em que houve a sua emissão	98
B - Outras resoluções do Conarq	98
C - Retorno de mensagens eletrônicas enviadas ao Executivo e Legislativo estadual	107
D - Subordinação das entidades dentro das estruturas organizacionais em Minas Gerais	110
E - Listagem cronológica da criação das entidades cadastradas no Conarq	115
F - Resultado do envio de mensagens eletrônicas ao Executivo e Legislativo estadual	135

Quadros de 01 a 28

01 - Subordinação dos arquivos	144
02 - Recursos orçamentários	148
03 - Variação de recursos públicos de 2010 para 2011 no APCBH em porcentagem	149
04 - Variação de recursos públicos de 2010 para 2011 no APM em valores monetários	151
05 - Comparação entre os gastos do APM e APCBH	152
06 - Variação de recurso de 2010 para 2011 no TCE-MG em valores monetários	153
07 - Participação nos conselhos de arquivos	155
08 - Formação dos responsáveis pelos arquivos	158
09 - Tempo dos responsáveis pelos arquivos no cargo	159
10 - Área de formação dos responsáveis pelos serviços arquivísticos	160
11 - Principais preocupações dos responsáveis pelos arquivos	160
12 - Outras preocupações dos responsáveis pelos arquivos	161
13 - Expectativas dos responsáveis pelos arquivos	161
14 - Situação dos Planos de Classificação e TTD dos documentos públicos em BH	162
15 - Critérios de priorização de documentos para descrição	164
16 - Grau de formação dos que trabalham nos arquivos	166
17 - Quantidade de funcionários e estagiários por entidade	167
18 - Atividades em cada fase do ciclo de vida dos documentos e as dimensões dos acervos	167
19 - Área em que os funcionários são graduados	168
20 - Área que os estagiários estão cursando	168
21 - Média do volume documental por funcionário/estagiário no MPMG, TRE-MG e TCE-MG	169
22 - Atividades arquivísticas e seu alcance nas três fases do ciclo de vida dos documentos nas instituições arquivísticas (Poder Executivo)	171
23 - Atividades arquivísticas e seu alcance nas três fases do ciclo de vida dos documentos (Poder Legislativo)	172
24 - Atividades arquivísticas e seu alcance nas três fases do ciclo de vida dos documentos (Poder Judiciário)	172
25 - A presença do público e o acesso aos documentos de guarda permanente	176
26 - Participação no Projeto Transparência	177
27 - Os recursos informáticos para o acesso	178
28 - O papel das páginas do arquivo na internet junto aos <i>internautas</i>	182

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 SOCIEDADE GLOBAL DA INFORMAÇÃO E POLÍTICA DE INFORMAÇÃO	9
1.1 Sociedade da Informação e democracia no Brasil	9
1.2 Política de Informação	25
2 ACESSO A INFORMAÇÃO PÚBLICA E ARQUIVOS NO BRASIL	61
2.1 Arquivo, poder e democracia - Política de Arquivos	65
2.2 Arquivologia e acesso à informação arquivística	71
2.3 Histórico da arquivologia e da arquivística no Brasil	90
2.4 Os principais problemas da atualidade arquivística	105
3. METODOLOGIA DA PESQUISA EMPÍRICA	137
3.1 Os arquivos nas estruturas da máquina do Estado	142
3.1.1 O lugar do arquivo nas estruturas organizacionais das entidades	143
3.1.2 As fontes de recurso para a ação arquivística	148
3.1.3 A autonomia e o controle dos arquivos pela sociedade	154
3.2 O funcionamento dos arquivos	156
3.2.1 Os responsáveis pela direção dos arquivos	158
3.2.2 O estabelecimento de critérios para as ações arquivísticas	162
3.2.3 O número de servidores nos arquivos e sua formação	166
3.2.4 O desenvolvimento dos serviços arquivísticos	169
3.3 A relação entre Estado e sociedade mediada pela inf. arquiv. pública	175
3.3.1 O acesso à informação arquivística pública	175
3.3.2 O acesso à informação arquivística e os recursos tecnológicos	178
3.3.3 Os usuários da informação arquivística pública	182
CONSIDERAÇÕES FINAIS	183
TRABALHOS FUTUROS	202
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	205
ANEXOS	214
Quadro comparativo das disciplinas ministradas em 10 cursos de arquivologia em 2010	215
Modelo do questionário aplicado na pesquisa de campo	220
Lei nº 8.159, de 8 janeiro de 1991 (Lei de Arquivo)	223
Decreto nº 4.073 de janeiro de 2002 (Conarq e SINAR)	226
Lei nº 19.420, de 11 de janeiro 2011, MG (Política Estadual de Arquivos)	233
Decreto nº 39.504, de 24 de março de 1997 (Conselho Estadual)	235

Consolidação de informações apuradas na pesquisa de campo

Tabela 1 - Fontes de recursos financeiros	237
Tabela 2 . Entidades pesquisadas, lugar do arquivo e seu responsável	237
Tabela 3 - Servidores que preencheram parte do questionário e/ou concederam entrevista	238
Tabela 4 - Sobre as conquistas, carências e fragilidades nos serviços de gestão de arquivos correntes	238
Tabela 5 - Sobre as conquistas, carências e fragilidades nos serviços de gestão de arquivos intermediários.	239
Tabela 6 - Sobre as conquistas e dificuldades com os depósitos	239
Tabela 7 - Os funcionários e estagiários, sua formação e o acervo	240
Tabela 8 - O acervo, o ciclo de vida dos documentos e a elaboração e uso da TT	241
Tabela 9 - Arquivos Permanentes em Belo Horizonte	241

INTRODUÇÃO

Justificativa

A questão arquivística do país em sua relação com a opacidade do Estado foi examinada por José Maria Jardim em 1999, instalando a discussão sobre a necessidade de formulação e implementação de uma política nacional de arquivos. Sua abordagem desvela a relação entre os documentos arquivísticos e o exercício do poder na administração pública brasileira e nos convida a refletir e a explorar mais como se encontram os arquivos e como são as políticas que determinam a precariedade da arquivística no país.

A atuação da Polícia Federal nos últimos anos e sua repercussão na mídia desencadeou, por sua vez, a indignação do povo brasileiro com relação à corrupção no poder público, revelando a crise das instituições políticas no país e colocando os governantes sob pressão com a demanda pela criação de recursos que promovam a confiança dos cidadãos no poder público.

A tese de Jardim (1999) deixa suficientemente claro que para haver compreensão da informação documental orgânica é indispensável o tratamento arquivístico dos documentos. Tal condição pode ser viabilizada através do cumprimento da Lei 8.159 de 1991 – a Lei de Arquivos¹ – que estabelece que a gestão dos documentos produzidos e recebidos no âmbito do poder público e daqueles privados de interesse público é de responsabilidade das instituições arquivísticas que devem ser criadas para cada instância do poder público nos três níveis da Federação: federal, estadual e municipal, além do Distrito Federal. Contudo, essa Lei é cumprida parcialmente e apenas em alguns níveis e instâncias do poder público.

Minha proposta inicial de tese partiu da minha vivência por dez anos em uma instituição arquivística pública, o que despertou a minha preocupação em relação às decisões tomadas dentro serviço de arquivos permanentes, no que se refere à priorização de conjuntos documentais a serem tratados e às metodologias usadas nesse tratamento. Frequentemente o desenvolvimento desses serviços é realizado com recursos pouco criteriosos.

Inicialmente supus que o tema da tese seria o exame das teorias voltadas para a análise de assunto, considerando-a adequada ao tratamento de itens documentais arquivísticos, mas carente de desenvolvimento especificamente voltado para os

¹ Encontra-se nos ANEXOS deste trabalho, uma cópia desta lei.

documentos arquivísticos. Ao longo do primeiro ano de estudos, pude verificar que aqueles documentos passíveis de análise de assunto, ou seja, os itens documentais, tornam-se iguais aos documentos bibliográficos quando submetidos a essa perspectiva. Dedicar-me a essa prática desviaria o foco dos meus estudos em termos de uma contribuição para o campo específico dos arquivos.

A partir disso, a pesquisa foi redirecionada. Considerando o problema da falta de critérios para a priorização de acervos, o trabalho passou a se concentrar na questão das políticas de arquivo. A princípio, a política visada foi a institucional, aquela que deve reger o cotidiano das instituições arquivísticas públicas, como seria o caso dos critérios para a priorização de conjuntos documentais a serem tratados. Uma política estabelecida dentro de cada uma das instituições visa ao desenvolvimento das suas atividades, a partir da sua realidade particular, tanto no que diz respeito aos recursos humanos e materiais dos quais dispõe, quanto no que se refere à demanda da comunidade em que ela esteja inserida.

Com o desenrolar dos estudos, a falta de uma política nacional de arquivos, para dar diretrizes às iniciativas dentro das instituições arquivísticas, tornou-se prioridade da minha pesquisa, especialmente, depois de identificada a fragilidade da arquivística no país pelo descumprimento da Lei 8.159 de 1991.

A Lei estabelece:

Art. 1º É dever do Poder Público a gestão documental e a de proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

[...]

Art. 17. A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

§ 1º São Arquivos Federais o Arquivo Nacional do Poder Executivo, e os arquivos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. São considerados, também, do Poder Executivo os arquivos do Ministério da Marinha, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Exército e do Ministério da Aeronáutica.

[...]

Art. 26. Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos,

[...]

Essa fragilidade da arquivística no Brasil fica identificada, especialmente, pela ausência de instituições arquivísticas nos poderes legislativo e judiciário – no Poder Executivo há instituições arquivísticas nas capitais estaduais, com reduzida presença no interior – e pelas dificuldades das instituições existentes para a realização satisfatória de sua missão.

O tratamento dos acervos documentais em instituições arquivísticas não depende apenas de técnicas, metodologias e teorias para orientá-lo. A aplicação desses recursos técnicos irá refletir as políticas – definidas ou não – que norteiam e viabilizam o planejamento e as ações dentro da instituição arquivística. Na maioria das vezes, o arquivista trabalha sem se aperceber das decisões que subjazem os serviços arquivísticos. JARDIM (2008, p.6), em sua comunicação ao IX Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – Enancib – aponta essa questão das políticas latentes: *Algumas políticas são mais explícitas ou latentes ou tomam a forma de uma “não-decisão”. Por isso o estudo de políticas deve deter-se, também, no exame de não-decisões. Em alguns casos, a não-tomada de decisão assume a forma de decisão.*

As instituições arquivísticas criadas até o início deste século foram concebidas com o perfil de um centro de pesquisa historiográfica, ao modo de um depósito de papéis de valor histórico para a cultura daquele território, sem nexos com os arquivos correntes e intermediários. O quadro da cidade de Belo Horizonte é exemplar para ilustrar esse problema: existe uma Gerência de Arquivos – GEARQUI, subordinada à Gerência de Serviços Gerais da Prefeitura – não por acaso, essa mesma gerência cuida da limpeza urbana. A GEARQUI, sem qualquer vínculo institucional com o Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte, cumpre o papel de um arquivo intermediário, para onde são transferidos todos os processos já encerrados da Prefeitura – acrescentando-se que parte, atualmente, foi terceirizada. Porém, o Arquivo da Cidade também mantém um arquivo intermediário, recebendo toda documentação que não se configura como processo. Essa percepção da instituição arquivística promove, principalmente, o desmantelamento do acervo documental e, conseqüentemente, a possibilidade de acesso amplo às informações arquivísticas da Prefeitura.

Essas fragilidades percebidas indicam a demanda por um estudo voltado para políticas de arquivo.

Questão de pesquisa

Partindo da constatação de que não haja uma política nacional de arquivos no Brasil² – situação que demandou a realização da 1ª Conferência Nacional de

² “Instalado em 15 de dezembro de 1994, conforme o Decreto nº 1.173, de 29 de junho do mesmo ano, o Conselho Nacional de Arquivos - Conarq - desenvolveu diversas ações técnico-científicas relevantes ao longo dos últimos anos. No entanto, o Conselho Nacional de Arquivos não formulou - como previsto na legislação - uma política nacional de arquivos e tampouco implementou, após onze anos de atuação, o Sistema Nacional de Arquivos.” (Jardim, 2008, p.3)

Arquivos em 2011 – e considerando que sempre haja alguma política, ainda que não definida de maneira formal, o problema de pesquisa que se colocou, de modo a recortar o universo de questões que envolvem a ausência de uma política de arquivo, foi o descumprimento da Lei de Arquivos que, se fosse respeitada, bastaria para se alcançarem níveis satisfatórios de acesso, aquisição e produção de conhecimento a partir dos documentos de interesse público. A pergunta formulada foi: em que contexto político as ações arquivísticas estão sendo desenvolvidas, nos dias atuais, de modo a exigir a formulação de uma política nacional de arquivos? Afinal, que políticas subjazem as ações voltadas para os documentos de interesse público?

Objetivo

O pressuposto é de que haja demanda pela democratização da informação gerada nos órgãos públicos no Brasil e que, para isso, é fundamental a explicitação de uma política nacional de arquivo, por parte do poder público, que oriente e faça com que se cumpra a Lei 8.159, a Lei de Arquivos.

Não há uma hipótese a ser verificada; posto que o objetivo geral desta pesquisa é identificar as políticas que sustentam as decisões (ou não-decisões) voltadas para os documentos arquivísticos no país, tanto as decorrentes do contexto mais geral da Sociedade da Informação, quanto as estabelecidas pela conformação da democracia no Brasil, visando criar referenciais para a discussão em torno de uma política nacional de arquivos.

Rompendo com a prática das pesquisas do campo da arquivologia de considerar os documentos de cada Poder separadamente, esta se refere aos arquivos dos Três Poderes, como faz a Lei de Arquivos, e se concentra menos em identificar soluções já estabelecidas e mais em problemas, que são o foco de uma política, com os seguintes objetivos específicos:

- identificar políticas existentes em arquivos públicos
- delimitar conceitos fundamentais que envolve uma política de arquivos;
- identificar problemas que impedem a informação arquivística de cumprir seu papel junto à sociedade;
- identificar como a realidade dos arquivos é considerada pela comunidade arquivística e pelo poder público;

- verificar, a partir de uma pesquisa empírica junto aos arquivos públicos em Belo Horizonte, a existência ou não dos problemas identificados e as políticas que orientam as decisões no cotidiano do tratamento documental arquivístico público.

As categorias de análise se definiram como:

- 1) Conceitos de política de arquivo e definições pertinentes à sua concepção;
- 2) Problemas - refere-se aos obstáculos levantados nos arquivos que comprometem seus objetivos;
- 3) Informação arquivística - refere-se aos diferentes contextos de arquivos;
- 4) Acesso público - atende à preocupação de acesso à informação arquivística;
- 5) Tratamento arquivístico - considera-se aqui se o tratamento arquivístico facilita ou contribui para a democratização da informação.

Dessa forma, a análise abrangerá:

- contextos políticos e econômicos da informação;
- relações de poder e participação da sociedade;
- opacidade e transparência das informações arquivísticas;
- abordagens teóricas e ações arquivísticas;
- fraturas e consolidação institucional dos arquivos.

A fim de construir uma discussão que proceda à análise dessas categorias, o trabalho se dividiu em três capítulos, partindo do contexto mais amplo e se concluindo com o foco restrito em arquivos públicos situados em Belo Horizonte.

Parte significativa deste trabalho está voltada para a definição de conceitos. O exercício de definição de conceitos promove a percepção de problemas latentes que muitas vezes passam despercebidos, como também dá contorno ao universo pesquisado. Fazenda (1994), inclusive, vê a possibilidade da interdisciplinaridade através da elaboração conceitual. Diz a autora:

Japiassú reviu em seu trabalho as principais diferenciações conceituais propostas por Michaud, Heckhausen, Piaget e Jaantsch, revelando toda a ambiguidade que a controvertida questão acarretou.

A controvérsia maior se originou da impossibilidade lógica de encontrar-se uma linguagem única para a explicitação do conhecimento (tal, por exemplo, como a proposta pelos filósofos do Círculo de Viena). Entretanto, hoje concluímos que o exercício de elaboração conceitual vivido na década de 1970, muito nos ajudou a estabelecer as finalidades, as destinações e os porquês dos projetos interdisciplinares. Através dessa explicitação foi possível orientarmo-nos sobre o que nos interessa investigar, do que podemos ou precisamos nos ocupar e até onde nos é possível caminhar. Hoje mais do que ontem consideramos o aspecto conceitual como fundamental na proposição de qualquer projeto autenticamente interdisciplinar. (Fazenda, 1994, p.24)

No presente trabalho, esse exercício se faz especialmente importante, porque o tema envolve termos polissêmicos em sua maioria, tornando-se sensíveis ao olhar do pesquisador e dos próprios formuladores de uma política de arquivo. A expectativa é de se criar um referencial que seja suficiente para esclarecer o significado de cada termo adotado ao longo da discussão e estabelecê-los como referência para a formatação de uma política nacional de arquivos.

A pesquisa multidisciplinar sofre da impossibilidade de um aprofundamento exaustivo na abordagem dos temas dos vários campos de conhecimento envolvidos. O ideal para este trabalho seria desenvolver a discussão a partir de conhecimentos bem consistentes nas áreas de ciência política, sociologia, comunicação, ciências econômicas, ciência da computação e ciência da informação. No entanto, o campo em que se concentram meus estudos é o da Arquivologia. O recurso usado para tentar superar satisfatoriamente as limitações para a compreensão das questões das outras áreas imprescindíveis a essa discussão foi o de manter o texto dos autores, em vez de adotá-los em meu discurso. Sendo assim, as citações são, com alguma frequência, mais longas do que o desejado.

Iniciado em 2008, esta pesquisa se submeteu a mudanças que buscaram incluir acontecimentos políticos relativos às informações orgânicas públicas até meados de 2012 que se fizeram importantes. O mais significativo deles foi a 1ª Conferência Nacional de Arquivos (Cnarq), em outubro de 2011, que definiu propostas para uma política nacional de arquivos. Seu resultado não invalida a discussão nos capítulos que se seguem; pelo contrário, a enriquece, reforçando as análises sobre os problemas vividos nos arquivos. O estudo que trata da política dentro de uma atualidade específica, está fadado a perder alguns referenciais da discussão porque as mudanças são constantes. Dessa forma, as questões de base, relativas a uma política nacional de arquivos, se fazem mais significativas do que a pesquisa de campo.

Estrutura do trabalho

O primeiro capítulo é dividido em dois tópicos, sendo que o primeiro tópico examina a macropolítica no mundo ocidental e no Brasil, através da literatura, leis e material institucional, deixando perceber as implicações das conjunturas global e nacional no tratamento das informações arquivísticas locais que ficam, assim, contextualizadas em uma geopolítica que passou a se desenhar nas últimas décadas do

século XX. O segundo tópico trata de políticas nacionais de informações, considerando que as políticas nacionais de arquivo estão nelas inseridas, visando estabelecer, em uma perspectiva mais ampla, como o déficit das instituições políticas se relaciona com o acesso à informação; como as análises de políticas de informação e a tomada de decisão no campo da informação assumem peculiaridades a serem consideradas *a priori*; e enumera os principais problemas para os poderes públicos formularem explicitamente uma política nacional de informação.

O segundo capítulo, no primeiro tópico, apresenta, através dos autores do campo, a relação entre arquivo, poder e democracia, na perspectiva de que essa relação deva orientar o pensamento político. No segundo, trabalha o escopo conceitual arquivístico, a fim de contornar a polissemia dos termos que fazem parte dessa discussão, explicitando a abordagem teórica no tratamento documental arquivístico que se apresenta como necessária para o acesso compreensível à informação arquivística. O terceiro tópico traça um breve histórico dos arquivos no Brasil, referendando suas mudanças em face dos acontecimentos mundiais e nacionais ao longo do tempo, a fim de se alcançar uma contextualização temporal mínima; e o quarto tópico, baseando-se também na literatura e em documentos oficiais, faz um levantamento dos principais problemas para o controle e disseminação da informação arquivística no país, detectados pelos autores, instituições e comunidade arquivística em geral.

O terceiro capítulo compõe-se da discussão das informações colhidas através de uma pesquisa de campo nos arquivos do poder público situados em Belo Horizonte/MG. As informações recolhidas de sites institucionais e através de questionários e entrevistas são trabalhadas a partir dos problemas levantados no capítulo anterior e corroboram o que dizem os autores do campo sobre a precariedade dos arquivos e enriquecem a compreensão do papel dos conselhos e da necessidade de definição de políticas institucionais para os arquivos, com base nos seus objetivos pré-definidos.

As considerações finais incluem uma síntese, articulando o contexto político e econômico mundial da informação, na atualidade, com as ações políticas nacionais voltadas para a informação pública, listando, ao final, ponto a ponto, as ações políticas identificadas dentro das entidades que compuseram o objeto da pesquisa de campo. São definidos, por último, procedimentos de base que servem de sustentação à elaboração de uma política nacional de arquivos.

Fica aqui ressaltado que a exígua literatura do campo dificultou a feitura deste trabalho e que, a multidisciplinaridade exigida pelo tema definiu uma abordagem ampla, pensando a Arquivística na grande área das Ciências Sociais. Em 2008, José Maria Jardim, aponta o caráter multidisciplinar da área de Análise de Políticas Públicas (p. 3) e o dinâmico das políticas públicas que sempre estão sujeitas a alterações (p. 5). Diz também o autor sobre a literatura:

Ainda é escassa a literatura sobre políticas informacionais e especialmente as políticas públicas arquivísticas. As reflexões a respeito no âmbito da Ciência da Informação e da Arquivologia mostram-se, sobretudo no caso brasileiro, insuficientes para subsidiar ações do Estado e da sociedade civil na formulação, implantação e avaliação de políticas públicas arquivísticas. (Jardim, 2008, p. 2)

A presente tese reflete o viés de minha formação em filosofia: estabelece uma discussão a partir do diálogo com autores reconhecidos e valoriza a definição de conceitos, de modo a estimular e criar bases para a reflexão sobre o tema. Inclui, ademais, dados e observações colhidos da atualidade que permitem transpor a reflexão teórica para a vida da sociedade e servir de instrumento para o aprimoramento do debate que, afinal, deve conduzir ao ato que modifica a realidade e que, conseqüentemente, modifica o pensamento, criando novas bases para a discussão.

Capítulo 1: SOCIEDADE GLOBAL DA INFORMAÇÃO E POLÍTICA DE INFORMAÇÃO

A identificação das políticas subjacentes às ações nos arquivos no Brasil supõe uma macropolítica internacional e uma nacional inter-relacionadas e indissociáveis que interferem de maneira direta nas políticas locais que estabelecem o tratamento que se dá aos documentos arquivísticos de interesse público. Este capítulo delinea contextos político e econômico da informação e da relação entre Estado e sociedade, delimitando conceitos que a discussão envolve.

O recurso aqui utilizado é a pesquisa bibliográfica que permite fazer uma leitura das determinantes que permeiam as ações políticas no mundo e no Brasil. O período atual no mundo ocidental é denominado Era da Informação e o quadro conjuntural, Sociedade da Informação. Sua interpretação é variada, dependendo das perspectivas dos autores. Para esta pesquisa, foram selecionados autores que fazem a crítica ao projeto Sociedade da Informação, preocupados com o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação voltado para atender ao mercado, e não às sociedades.

1.1 Sociedade da Informação e democracia no Brasil

A informação sempre foi um dos pilares da sociedade. Esse fato indica que o termo “Informação” na expressão “Sociedade da Informação” possa ter significado ambíguo. Phipps (2000) define Sociedade da Informação estabelecendo que o termo informação signifique o uso das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs):

[...] trata-se do conjunto de meios pelos quais nos comunicamos e trocamos informações eletronicamente nas nossas modernas comunidades usando uma variedade de equipamentos em várias aplicações. [...] A Sociedade da Informação aplica Tecnologias da Informação e Comunicação a novas maneiras de comunicar, aprender e trabalhar [...] (Phipps, 2000, p.101)

A grande mudança que sugeriu essa designação foi o fato de terem sido criados recursos técnicos para se operarem agilmente volumes extraordinários de dados e recursos para rápidas e variadas formas de comunicação. Além disso, o mais decisivo para sua afirmação no mundo ocidental é o fato de a dinâmica da economia ter passado a ser calcada nesses recursos.

Mattelart (2002), em seu livro *História da sociedade da informação*, tem por objetivo mostrar os alicerces da noção de sociedade global da informação como uma construção geopolítica de dominação:

Uma nova ideologia que não diz o próprio nome se naturalizou e foi elevada à categoria de paradigma dominante da mudança. As crenças que acompanham a noção de sociedade da informação mobilizam forças simbólicas que tanto fazem agir como permitem agir em determinada direção, e não em outra. (Mattelart, 2002, pp. 7-8)

Phipps e Mattelart se empenham em demonstrar que o projeto Sociedade da Informação produz, na expressão do último autor, um *tecnoapartheid* (Mattelart, 2002, p. 156), uma nova forma de segregação.

Texto redigido por Sally Burch, parte do livro escrito pela Cúpula Mundial da Sociedade da Informação de 2005, na Tunísia, analisa o conceito de Sociedade da Informação comparando-o ao conceito de Sociedades do Conhecimento, a fim de ultrapassar a dimensão econômica, tecnocêntrica do primeiro, focando o humano. A expressão Sociedade da Informação é também considerada, pela autora, uma construção política e ideológica neoliberal, visando acelerar a instauração de um mercado mundial aberto, desencorajando medidas protecionistas das atividades econômicas internas dos países:

[...] o conceito de “sociedade da informação” como construção política e ideológica se desenvolveu das mãos da globalização neoliberal, cuja principal meta foi acelerar a instauração de um mercado mundial aberto e “autorregulado”. Política que contou com a estreita colaboração de organismos multilaterais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para que os países fracos abandonassem as regulamentações nacionais ou medidas protecionistas que “desencorajassem” o investimento; tudo isso com o conhecido resultado da escandalosa intensificação dos abismos entre ricos e pobres no mundo. (Burch, 2005, acesso on-line)

A Sociedade da Informação acontece com a intensificação da globalização do mercado com predominância no mercado de ações, havendo a erosão da legitimidade do Estado-nação e o hibridismo do público e do privado. O Estado passa a desenvolver programas e projetos que procuram ampliar a presença do país no mercado internacional.

Há uma distinção a ser feita entre o que se poderia chamar de “máquina estatal” e “poder estatal”. A definição de Estado em Gramsci (1891 - 1937) amplia a concepção de Estado. Dantas Junior (2005) explica o “Estado integral” de Gramsci que, se espera, poderá iluminar as reflexões sobre a Sociedade da Informação e também aquela sobre a política de arquivo.

O Estado seria todo o conjunto de atividades através das quais a classe dirigente justifica e mantém sua dominação, bem como consegue obter o consenso ativo dos governados, principalmente, por meio dos aparelhos de hegemonia: igreja, escola, imprensa. [...] Na concepção gramsciana, não há consenso sem o uso da força, tampouco a força mantém a unidade social sem consentimento dos indivíduos. Nesse sentido, o Estado pressupõe a maneira como a classe dirigente realizará sua hegemonia às custas de "equilíbrios de compromisso". O equilíbrio somente é possível mediante a correlação de forças antagônicas, constituindo a base histórica do Estado. A separação orgânica entre sociedade civil e sociedade política, ocasionando um extremismo da sociedade política, revela o deslocamento da base histórica, o que vem a gerar uma crise de hegemonia sustentada num "equilíbrio instável". (Dantas Junior, 2005, p. 37)

Por outro lado, faz-se também necessário definir “sociedade civil”. Pinho e Sacramento (2009) oferecem uma definição de “sociedade civil”:

Compreendendo sociedade civil como a forma por meio da qual a sociedade se organiza politicamente para influenciar a ação do Estado, Dagnino (2002) destaca o papel fundamental exercido pela sociedade civil brasileira no longo processo de transição democrática, na luta contra o Estado autoritário instalado em 1964. (Pinho e Sacramento, 2009, p. 1355)

Assim, entende-se que a sociedade civil, tanto participa da manutenção do *status quo*, quanto pode atuar contra determinado governo de Estado. Sociedade civil, portanto, é a sociedade organizada relativamente à sua atuação junto aos poderes instituídos.

Ao longo desta construção teórica, o termo Estado é empregado por alguns autores da citação com referência à “máquina estatal”. O que se pretende é conseguir ler este termo considerando que, ainda que a máquina estatal tenha seus limites bem definidos, ela não atua independentemente da sociedade civil. Como foi visto, Dantas Junior (2005) diz que *O Estado seria todo o conjunto de atividades através das quais a classe dirigente justifica e mantém sua dominação*. Isso sugere que as medidas estatais não dependem apenas dos membros do executivo, do legislativo e do judiciário, mas do embate entre grupos organizados *politicamente para influenciar a ação do Estado* – conforme a definição de sociedade civil de Pinho e Sacramento (2009).

Examinando-se os reflexos do projeto Sociedade da Informação no Brasil, primeiramente, constata-se a falta de política de informação. Jardim afirma em 1999 que *não há políticas de informação na Administração Federal e sim ações esparsas de gestão da informação desenvolvidas, com frequência, a reboque dos projetos no campo da tecnologia da informação*. (Jardim, 1999, p. 167) E Lara e Conti, em 2003, corroboram essa afirmação, declarando a falta de políticas de informação no Brasil e a

necessidade de clareza e persuasão nos discursos de democratização da informação para fazer eco nas instituições públicas:

A falta de políticas de informação não é novidade, já que mesmo os discursos passados de democratização da informação ou de promoção da cidadania não eram sedimentados em bases claras e não encontravam eco suficiente nas instituições públicas. À exceção de iniciativas pontuais, as políticas de informação e de disseminação (se é que se pode concebê-las como políticas) tendiam (e tendem) a refletir as fronteiras fluidas de um marco teórico rarefeito. (Lara e Conti, 2003, p. 30)

Os temas que têm sido discutidos e as ações que são implementadas pelo poder público, abarcam principalmente as questões relativas ao direito autoral, direito a privacidade, inclusão digital, segurança nacional, e governo eletrônico. Essas regulações podem ser entendidas como políticas em fase de implementação do projeto “Sociedade da Informação” e se revestem mais de um determinismo tecnológico e de uma visão da informação na dimensão da comunicação (mídias de massa), do que de uma determinação que vise à boa governança, ao desenvolvimento da cidadania ou à formatação de uma memória nacional. Jardim *et al.* (2009) recomendam atenção a essa questão:

[...] alguns elementos parecem merecer em especial a nossa atenção na pesquisa sobre o tema:

[...]

8. as tendências a se interpretar a existência de políticas públicas de informação apenas como um conjunto de mecanismos legais sobre o tema ou de infraestruturas de informação (Jardim et al., 2009, p. 18)

Mais recentemente, a Lei nº 12.527 de 2011 – a Lei de Acesso à Informação – e a regulamentação da lei de Responsabilidade Fiscal que pretendem regular o acesso a informações públicas abrem seu escopo também para a relação do Estado com a sociedade. A Constituição brasileira garante o direito à informação, mas esse direito depende de regulamentação. Cepik (2000), há mais de dez anos, apontava essa falta de regulamentação no Brasil e a ausência de canais institucionais regulares que a garantam:

A Constituição brasileira de 1988 regula o princípio do direito à informação através de alguns incisos do artigo 5º (que estabelece igualdade perante a lei e a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade), no capítulo sobre direitos e deveres individuais e coletivos do título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) da Carta Magna. O instituto do habeas data figura associado com o mandato de injunção (utilizado para assegurar o cumprimento de direitos constitucionais ainda não regulamentados pela legislação ordinária) e a ação civil pública (utilizada para proteger o patrimônio público e social contra atos lesivos, mas que também se aplica à proteção de direitos). A vontade dos constituintes era de que esses três instrumentos formassem um conjunto articulado que assegurasse os direitos fundamentais da cidadania.

[...]

Todavia, a distância entre o reconhecimento legal dos direitos e a incorporação dessas expectativas normativas na práxis histórico-social

repete-se também aqui. A falta de regulamentação e de prazos legais, as restrições genéricas e ausência de canais institucionais regulares (num contexto em que o Superior Tribunal de Justiça e o Superior Tribunal Federal só acolhem o habeas data após o reclamante ter esgotado todos os meios administrativos para a obtenção da informação) tornam-se obstáculos quase intransponíveis para a utilização eficaz destas prerrogativas. (Cepik, 2000, acesso on-line)

A questão da institucionalização aparece como central para a democratização do acesso à informação. Nesse texto de Cepik, institucionalização é sinônimo de uma regulação bem amarrada, na qual as regras do jogo fiquem bastante claras e as obrigações e direitos tenham respaldo para se fazerem cumprir; contudo, o projeto Sociedade da Informação não cria melhores condições para tanto.

O modelo de intervenção estatal concorre crescentemente com a economia de mercado na Sociedade da Informação e Pereira (2004) discute *Reforma do Estado, transparência e democracia no Brasil* a partir do exame dessa mudança. O autor identifica que *A crise do petróleo, ocorrida em 1973, foi a responsável por deflagrar os mecanismos que provocaram o esgotamento do antigo modelo de intervenção estatal, nos moldes burocráticos.* (p. 11) Ele analisa o Estado a partir da década de 80. Seu principal enfoque é o atual problema da corrupção:

As políticas propostas na década de oitenta, em decorrência da necessidade de reformar o Estado, restabelecer seu equilíbrio fiscal, e equilibrar o balanço de pagamentos dos países em crise, foram orientadas com a única preocupação: reduzir o tamanho do Estado e viabilizar o predomínio total do mercado.

A recomendação contida na proposta neoliberal-conservadora, entretanto, mostrou-se descabida de sentido econômico e político. Ficou evidenciado, depois de algum tempo, que a solução não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas em sua reconstrução. Assim, passou a prevalecer o entendimento que era preciso construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial. Esse Estado deveria ser capaz de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, bem como ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. (Pereira, 2004, p.1)

Essa percepção do Estado como necessário para garantir o funcionamento do mercado dá-se na década de 90 e suscita medidas globais, dentre elas o fim da hiperinflação. O Estado passa a assumir uma função gerencial, transferindo para a iniciativa privada as funções que antes eram próprias do Estado, embora este ainda seja indispensável para a promoção do desenvolvimento econômico, social e político. Diz Pereira:

Verifica-se que, as reformas orientadas para o mercado – denominadas de primeira geração-, em especial a abertura comercial, e o ajustamento fiscal foram as principais medidas adotadas nos anos oitenta. O maior êxito dessa primeira fase de reformas foi o combate à hiperinflação e o esforço para

garantir a estabilização da economia. Essas reformas, porém, não resolveram os grandes problemas socioeconômicos dos países em desenvolvimento. Dessa forma, vem sendo implementada uma nova geração de reformas, com o objetivo de promover a reconstrução do aparelho do Estado. Baseado nas evidências de distintos estudos (BIRD, 1995), pode-se afirmar que o Estado continua sendo um instrumento indispensável para a promoção do desenvolvimento econômico, social e político. As ideias da reforma do Estado na América Latina (CLAD, 1998), e de maneira especial no Brasil, têm como foco os aspectos que envolvem a questão do fortalecimento da democracia, da retomada do desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades na região. [...] A partir da redefinição do seu papel, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para se adequar a uma nova função de “Estado gerencial”. Assim, a reforma do Estado priorizou a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado. Através da liberalização comercial, esse mesmo mercado passa a ter mais liberdade de ação, com o abandono da estratégia protecionista de substituição das importações. (Pereira, 2004, p. 1-2)

O autor fornece, assim, uma definição de Estado gerencial que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, atendendo à liberalização do mercado e transferindo para o setor privado, que visa auferir lucros, as atividades de caráter essencial para a vida da sociedade, acrescentando, paradoxalmente, que esse Estado deve ser instrumento para a promoção do desenvolvimento econômico, social e político.

Liszt Vieira (2001), a partir de pesquisa na Universidade de Columbia (Nova York) e em documentos da Organização das Nações Unidas (ONU), verifica que os princípios clássicos da ordem estatal – territorialidade, soberania, autonomia e legalidade – não são mais garantidos pelo Estado e relaciona o enfraquecimento do Estado com a sua incapacidade de formular políticas nacionais autônomas que se refletem no destino da cidadania:

[...] as questões centrais que analiso neste livro partem da constatação de que o processo de globalização vem enfraquecendo os Estados nacionais, que perdem a capacidade de formular políticas nacionais autônomas e de garantir os princípios clássicos da ordem estatal internacional fixados no Tratado de Vestfália³ em 1648 - territorialidade, soberania, autonomia e legalidade. A democracia esteve intimamente ligada ao Estado-nação. Como os direitos de cidadania são tradicionalmente garantidos pelo Estado nacional e como este último tende a se enfraquecer com o processo de globalização, o destino da cidadania num mundo globalizado tornou-se principal objeto de minha reflexão. (Vieira, 2001, p. 23-24, nota de rodapé nossa)

³ ‘O Tratado de Vestfália foi um marco para formação dos Estados Soberanos, pois a partir dele, foram definidas fronteiras e controle absoluto sob esses territórios. “Os princípios normativos centrais fixados neste tratado - territorialidade, soberania, autonomia e legalidade.”’ Blog do Centro Acadêmico de Relações Internacionais do Norte da Ilha / Universidade do Sul de Santa Catarina <http://relacoesinternacionaisunisul.blogspot.com/2010/08/tratado-de-vestalia.html>

Tal minimização da intervenção estatal, com o foco no atendimento ao mercado, tem reflexos nas condições da cidadania que deve ser analisada sob a nova conjuntura, considerando-se que democracia supunha cidadania e que não haja exercício pleno de cidadania sem acesso às informações públicas.

A primeira referência quanto ao conceito de cidadania é encontrada no sociólogo inglês T. H. Marshall (1893-1981). Ele dividiu o conceito em três partes: civil, política e social, considerando a aquisição desses direitos dentro de uma cronologia (pp. 63-64). Liszt Vieira (2001) expõe resumidamente a interpretação de Marshall que se baseia no percurso dos países europeus:

Três gerações de direitos de cidadania podem ser, assim, descritos: civis, políticos e sociais. Primeiramente, os direitos civis, correspondendo aos direitos necessários para o exercício das liberdades, originados no século XVIII; depois, os direitos políticos, consagrados no século XIX, os quais garantem a participação, tanto ativa quanto passiva, no processo político; e finalmente, já no século XX, os direitos sociais de cidadania, correspondentes à aquisição de um padrão mínimo de bem-estar e segurança sociais que deve prevalecer na sociedade. (Vieira, 2001, p. 42)

Esses direitos são afetados pelo domínio das leis de mercado através das Tecnologias de Informação e Comunicação, havendo insatisfação dos cidadãos com a democracia representativa, despolitização da relação entre o Estado e a sociedade, e renovação no processo de exclusão. Phipps (2000), a partir do Reino Unido, identifica essas mudanças:

[...] muitos comentaristas postulam um papel transformacional para a aplicação de TIC, ou pelo menos afirmam que a aplicação das TIC constitui parte de uma transformação mais ampla da sociedade. O modelo transformacional concentra-se na insatisfação dos cidadãos com a democracia representativa e em evidências como elevadas taxas de abstenção em muitas democracias e dominação global pelas corporações transnacionais.

Na realidade, no estágio atual, tecnologias modernas de informação e comunicação tais como TV a cabo, computadores e a Internet têm provavelmente reforçado mais que transformado nosso sistema de democracia, com mais informação e comunicação que, para muitos, resultou em sobrecarga de informação, cacofonia, comunicação hierárquica e unidirecional, além de apatia. (Phipps, 2000, p. 98)

A autora dá significado ao termo “exclusão”, em contraposição a “pertencimento”, citando os relatórios da Fundação Joseph Rowtree segundo os quais o sentido de pertencer a uma sociedade dependeria de quatro sistemas baseados em:

1. *integração cívica - significa transferir o poder para o cidadão em um sistema democrático*
2. *integração econômica - significa ter um emprego ou uma atividade econômica valorizada*
3. *integração social - significa ter acesso aos benefícios do estado, sem estigmatização*

4. *integração interpessoal - significa ter família, amigos, vizinhos e redes sociais.*

A exclusão social pode ser conceituada como um colapso ou mau funcionamento desses grandes sistemas sociais e de processos que deveriam gerar os resultados da inclusão social. (Phipps, 2000, p. 102)

Buscando conceituar “cidadão” na conjuntura atual Liszt Vieira (2001) analisa as diferentes linhas de pensamento quanto à relação Estado e sociedade. Sua compreensão de cidadania supõe que ela *não pode mais ser vista como um conjunto de direitos formais, mas sim como um modo de incorporação de indivíduos e grupos ao contexto social* (p. 48). O autor inicia pelo liberalismo como ideologia dominante:

O liberalismo é a teoria dominante nos países industrializados, especialmente anglo-saxões, onde tanto a teoria comunitarista quanto a democrática extensiva (ou socialdemocrata) têm menos simpatizantes. Com ênfase no indivíduo, o liberalismo propõe que a maioria dos direitos envolve liberdades inerentes a cada e toda pessoa. Não obstante as poucas obrigações de contrapartida, como o pagamento de impostos ou o serviço militar, constituem pontos centrais as liberdades civis e os direitos de propriedade. Os direitos individuais são vitais para a liberdade de ação do indivíduo. Em contraposição, os direitos sociais ou os pertencentes a grupos representam uma violação aos princípios liberais, sendo assim evitados. Para o liberalismo, a relação entre direitos e obrigações é essencialmente contratual, trazendo em si uma forte carga de reciprocidade: a cada direito corresponde em geral uma obrigação. (Vieira, 2001, pp. 37-38)

Nessa perspectiva do individualismo, o cidadão é visto como consumidor e, seja nas relações com o Estado ou na vida em sociedade, as referências se estabelecem através do consumo. Pereira (2004) verifica essa ideia do serviço público voltado para o consumidor, seguindo o modelo da administração privada:

O que se buscou com a Reforma do Estado é a substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial. Este, pautado em princípios da administração das empresas privadas, traz novos conceitos de gestão, os quais os reformadores acreditam que podem ser aplicados com sucesso em muitos setores da administração pública: administração por objetivos, downsizing⁴, serviços públicos voltados para o consumidor, empowerment, pagamento por desempenho, qualidade total, formas de descentralização. (Pereira, 2004, p. 12, nota de rodapé nossa)

Essa ideia é reforçada por Lara e Conti (2003) que analisam o fenômeno onde o processo de “inclusão” se realiza na apropriação de bens valorizados socialmente:

[...] Mais do que querer participar do debate e da crítica, o novo cidadão transforma-se em um consumidor que prefere a fruição. Essa é uma saída, a nosso ver, individual, e a despeito de seu significado distante do ideal cidadão iluminista que de certa forma também estava na base da cultura do “democratizar a informação”, é uma situação real que não podemos ignorar. É notório verificar como a participação cidadã (partidos, sindicatos,

⁴ Perspectiva de redução da burocracia com a anulação de áreas produtivas não essenciais.

associações) perde sua força diante da oferta da distribuição global de bens e de informação proporcionados, primeiramente, pela transnacionalização da economia e, depois, pela globalização.

[...]

A aproximação das ideias de cidadania e de consumo impõe ver este último não estritamente vinculado à aquisição do supérfluo, ao impulso primário e individual, mas como algo movido por escolha e reelaboração do sentido social. Consequência da reorganização da vida social contemporânea em função dos meios massivos de comunicação, consumir passa a ser selecionar bens e apropriá-los com base no que se considera publicamente valioso. O processo que relaciona cidadania e consumo não se desenha mais pelo reconhecimento de um estado de direito – quando os contornos da noção de cidadão passavam pela ideia de nação, língua, etnia – mas às práticas sociais e culturais que unem e separam as pessoas. (Lara e Conti, 2003, p. 28)

A criação de órgão de proteção aos direitos no Brasil, com unidades espalhadas por todo o país, se restringe ao direito do consumidor. O Código de Defesa do Consumidor fica estabelecido pela Lei 8.046, sancionada em setembro de 1990, a partir do quê são criados os PROCONs estaduais, municipais e distrital, trazendo maior confiança para o consumo e, pela primeira vez, dando ao cidadão condições para cobrar um dos seus direitos. Em março de 1997, o Decreto 2.181 coloca a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça como coordenadora da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. E o Decreto 6.523, de julho de 2008, fixa normas gerais sobre o SAC – Serviço de Atendimento ao Consumidor. Essas medidas funcionam, principalmente, como estímulo ao consumo e, portanto, como proteção ao mercado.

Campbell (2006) discute a construção da identidade através do consumo.

[...] chegamos à conclusão de que as atividades dos consumidores devem ser entendidas como uma resposta à postulada “crise de identidade”, e também como uma atividade que, na verdade, serve somente para intensificar essa crise.

Hoje em dia, concordo plenamente com o fato de que o senso de identidade de um indivíduo não é mais claramente determinado, como já foi por sua filiação a determinada classe ou status de certos grupos, apesar de aceitar que o consumismo é fundamental para o processo pelo qual os indivíduos confirmam ou até criam sua identidade. Mas o que contesto aqui é a ideia de que os indivíduos na sociedade contemporânea não têm um conceito fixo ou único de self, embora sustente a tese de que o consumo, longe de exacerbar a “crise de identidade”, é, na verdade, a principal atividade pela qual os indivíduos geralmente resolvem esse dilema.

Não sei se vocês têm o hábito de ler as seções de classificados pessoais dos jornais e revistas. [...]

O que considero bastante interessante nesses anúncios é que os indivíduos se autodefinem - isto é, especificam o que consideram ser identidade essencial - quase sempre exclusivamente em termos de seus gostos. Isto é, em termos de seus perfis específicos de gostos e desejos. [...] Os itens mais comumente especificados, [...] são seus gostos em termos de música, literatura, artes, comidas e bebidas, e do que fazem como lazer. (Campbell, 2006, pp. 50-51)

Esse fato também compõe o quadro de fragilidade das instituições. O país de origem, a família e a igreja não mais definem os sujeitos sociais. O projeto neoliberal de acumulação de riqueza se apropria da perspectiva de “liberdade de escolha” e a referência passa a ser o consumo.

Lara e Conti (2003) indicam essa mudança na qual a congregação de indivíduos se configura em comunidades de interesse:

[...] A congregação de indivíduos não se atém a valores tradicionais, nem tampouco geográficos, ela se configura em comunidades de interesse, nas quais os participantes se reconhecem mutuamente [...] apoiadas em uma diversidade multicultural. A constituição de um novo modo de ser cidadão está embasada no consumo. (Lara e Conti, 2003, pp. 28-29)

Em contraposição ao pensamento neoliberal surge o comunitarismo. Lizst Vieira (2001) delinea o comunitarismo na sociedade capitalista, o qual confere direitos na medida em que deveres sejam cumpridos:

Assumindo posição oposta ao liberalismo, o comunitarismo prioriza a comunidade, sociedade ou nação, invocando a solidariedade e o senso de um destino comum como pedra de toque da coesão social. Na perspectiva comunitarista, a sociedade sustenta-se pela ação e apoio a grupos, contrariamente às decisões atomistas do indivíduo no âmbito liberal. Seu principal objetivo consiste em construir uma comunidade baseada em valores centrais, como identidade comum, solidariedade, participação e integração.

Por conseguinte, as obrigações tornam-se predominantes em face dos direitos, os quais se restringem oficialmente à proteção contra o inimigo externo. Critica-se, assim, de forma pontual, a fixação nos direitos realizada pelo liberalismo. Todavia, a reciprocidade entre direitos e obrigações é amenizada para a perspectiva comunitarista: direitos são conferidos à medida que uma série de obrigações é cumprida. (Vieira, 2001, pp. 39-40)

O comunitarismo recupera a noção de “destino comum” e os grupos passam a ser a referência dos sujeitos sociais. Interpreto que esses grupos sejam aqueles que se caracterizam pela “defesa” de recursos naturais ou de patrimônio cultural, ou de direitos (da criança, da mulher, do negro, do consumidor etc.).

Uma terceira perspectiva denominada socialdemocrata, defendida por Janosk, critica o liberalismo e o comunitarismo. Para Janoski, a democracia social ou expansiva é baseada na participação igualitária de grupos e indivíduos e o comunitarismo é baseado em forte hierarquia comunitária:

Na visão de Janoski (1998), a teoria da democracia expansiva [associada à socialdemocracia] constituiria uma terceira, desvinculando-se de qualquer intermediação entre as visões liberal e comunitarista. Esta teoria preconiza a expansão de direitos individuais ou coletivos a sujeitos historicamente discriminados, notadamente por classe, gênero ou etnia. A teoria democrática expansiva reivindica o aumento da participação coletiva nas decisões e uma maior interação entre o cidadão e as instituições.

Apesar de partilhar com o comunitarismo a crítica à centralização liberal no indivíduo, os representantes da teoria democrática expansiva enfatizam os direitos de participação, resistindo em aceitar o papel secundário delegado aos direitos por parte da perspectiva comunitarista. Reivindicam um equilíbrio entre direitos individuais, direitos do grupo e obrigações: o resultado é um complexo sistema identitário, construído a partir da noção do indivíduo enquanto participante das atividades da comunidade. (Vieira, 2001, pp. 41-42)

Não fica esclarecido, contudo, como essa hierarquia comunitária se estabelece na prática. Janoski elenca Austrália, Canadá, Japão, Suíça e Estados Unidos como liberais; Áustria, Bélgica, França, Alemanha e Itália como comunitaristas; e Dinamarca, Noruega, Suécia, Holanda e Finlândia como socialdemocratas. Liszt Vieira pondera que *Tal modelo pode apresentar certa utilidade analítica, mas não é isento de crítica* (p. 45), especialmente no que se refere à separação entre socialdemocracia e comunitarismo.

Outras perspectivas são ainda consideradas: nacionalista, feminista e multiculturalista. Nessas pesquisas é apresentada a noção de “pessoa universal”, que vem ocupar o lugar do nacionalismo, mantendo a diversidade étnica:

Na leitura nacionalista, a cidadania moderna encontra-se diretamente relacionada à formação da consciência nacional, a qual imprime nos indivíduos um senso de pertença à comunidade e de herança comum.

[...] a realidade migratória global, mormente no pós-guerra, desafia os nacionalismos em busca de uma constante extensão dos direitos de cidadania.

[...] De um lado, a aspiração da cidadania multicultural de Will Kymlicka tem seu foco central na diversidade étnica entre grupos conviventes em uma mesma sociedade. Direitos não devem ser garantidos somente a indivíduos, mas também a estes grupos, defendendo-se a necessidade de uma cidadania diferenciada.

[...] A consagração universal dos direitos humanos sublinha a transição da cidadania vinculada aos direitos individuais para cidadania à pessoa universal. (Vieira, 2001, pp. 45-47)

Liszt Vieira acrescenta a noção de “bandeira da diferença” como resposta à da igualdade, depois de se entender que é preciso reconhecer as diferenças para que haja direitos com justiça:

Também o feminismo vem contribuir para a crítica do liberalismo. [...] Na realidade, surgiram diversas perspectivas feministas - comunitaristas, socialdemocratas, multiculturalistas e neoliberais. Muitas delas começaram priorizando a bandeira da igualdade, sofrendo posteriormente uma mudança paradigmática, deslocando-se em direção à bandeira da diferença.

[...] Yris Young, uma das principais representantes, lembra que a demanda por direitos e liberdades iguais, inerente ao liberalismo, nega as diferenças e recria a situação paradoxal em que a igualdade se baseia na rejeição às necessidades e características essenciais das mulheres. (Vieira, 2001, p.48)

A conclusão de Vieira amplia o conceito de cidadania além da relação Estado e sociedade considerando-a como um modo de incorporação de indivíduos e grupos ao contexto social:

[...] A cidadania, no âmbito desse esforço coletivo, não pode mais ser vista como um conjunto de direitos formais, mas sim como um modo de incorporação de indivíduos e grupos ao contexto social. No intuito de solucionar a relação conflituosa entre as múltiplas tradições de cidadania, baseadas em status, participação e identidade, alguns autores pretendem formular um complexo sistema, com o acesso a direitos garantidos por instituições locais, nacionais ou transnacionais. (Vieira, 2001, p.48)

E Dagnino (2004) amplia o projeto de cidadania para um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis:

Apontando também para a superação do conceito liberal de cidadania, um outro elemento dessa visão ampliada é que a cidadania não está mais confinada dentro dos limites das relações com o Estado, ou entre Estado e indivíduo, mas deve ser estabelecida no interior da própria sociedade, como parâmetro das relações sociais que nela se travam. O processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação de práticas arraigadas na sociedade como um todo, cujo significado está longe de ficar limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos e, portanto, ao sistema político-judicial. A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social etc.). (Dagnino, 2004, p. 107)

Na perspectiva da relação Estado e sociedade, uma experiência australiana, de participação dos cidadãos nos projetos do poder executivo serve para ilustrar a presente discussão. Rodas (2009) se propôs a “*identificar e analisar as principais características e tendências dos ambientes on-line de interação entre atores da sociedade e do Estado, que façam uso de mídias sociais em prol da elaboração conjunta de políticas, diretrizes e ações promovidas pelas entidades governamentais*” (p.19).

Dentre os serviços oferecidos por vários governos pesquisados na *web*, Rodas analisa um *site* do governo australiano que tem por objetivo planejar o crescimento da cidade de Melbourne com a participação dos cidadãos, utilizando a plataforma *wiki* que permite a alteração dos textos bem como a recuperação dos textos originais (pp. 156-161). O autor informa que houve a participação de 6.500 pessoas e 200 contribuições (a cidade tem mais de três milhões de habitantes). Embora não tenha apresentado uma definição de cidadania, Rodas sugere, no relato deste caso, a noção de cidadania com a qual trabalhou:

Os cidadãos tiveram a oportunidade de opinar sobre cada ponto, tendo não apenas uma visão crítica pontual, mas sim uma visão estratégica, podendo fornecer suas ideias de como atingir resultados melhores.

Este tipo de iniciativa tira o cidadão da postura passiva de agente de consumo dos serviços públicos para o conceito mais amplo do termo cidadania, onde cada indivíduo faz parte das diversas funções existentes em uma comunidade, inclusive as políticas e estratégicas. (Rodas, 2009, p.160)

Sua concepção de cidadania inclui o sentido de pertencer à comunidade, realizada também através da participação nas decisões políticas.

A relação do Estado com a sociedade reflete a configuração política peculiar de cada país. No contrato atual, o discurso democrático torna-se fundamental para manter o projeto Sociedade da Informação, mas as democracias, especialmente em países como o Brasil, carecem de amadurecimento. O'Donnell (1991) analisa as democracias representativa e delegativa. Passadas duas décadas da publicação do seu artigo, que foi escrito no momento em que o Brasil começava seu processo de democratização pós-ditadura militar, a análise de O'Donnell permanece adequada à realidade de hoje.

Permítanme exponer brevemente los puntos principales de mi argumento: 1) Las actuales teorías y tipologías respecto de la democracia se refieren a la democracia representativa tal como es, con todas sus variaciones y subtipos, en los países capitalistas de alto nivel de desarrollo. 2) Algunas democracias instaladas recientemente - en Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, Filipinas, Corea y muchos países poscomunistas - constituyen democracias en el sentido de que cumplen con los criterios de Robert Dahl para la definición de poliarquía. 3) Sin embargo, estas democracias no son democracias representativas y no parecen estar en camino de serlo; presentan características que me inducen a llamarlas democracias delegativas (DDs). 4) Las DDs no son democracias consolidadas - es decir, institucionalizadas -, pero pueden ser duraderas. En muchos casos, no se observan señales de una amenaza inminente de regresión autoritaria, ni de progresos hacia una democracia representativa. 5) Existe un importante efecto de interacción. La profunda crisis social y económica que la mayoría de estos gobiernos heredaron de sus predecesores autoritarios refuerza ciertas prácticas y concepciones acerca del ejercicio adecuado de la autoridad política, que conducen hacia la democracia delegativa, no a la representativa.⁵ (O'Donnell, 1991, p. 8)

⁵ Permitam-me expor brevemente os pontos principais do meu argumento: 1) As teorias atuais e tipologias para a democracia referem-se à democracia representativa como ela é, com todas as suas variações e subtipos, nos países capitalistas altamente desenvolvidos. 2) Algumas democracias recém instaladas - Argentina, Brasil, Peru, Equador, Bolívia, Filipinas, Coreia e muitos países pós-comunistas - são democracias no sentido de que elas atendem aos critérios de Robert Dahl para a definição de poliarquia [governo da muitos]. 3) No entanto, essas democracias não são democracias representativas e não parecem estar em vias de o ser; apresentam características que me levam a chamá-las de democracia delegativa (DDs). 4) As DDs não são democracias consolidadas - ou seja, institucionalizadas -, mas podem ser duradouras. Em muitos casos, não se observam sinais de ameaça iminente de regressão autoritária, nem de avanços em direção à democracia representativa. 5) Existe um efeito de interação significativa. A profunda crise social e econômica que a maioria destes governos herdou de seus antecessores autoritários reforça certas práticas e concepções sobre o exercício adequado da autoridade política que conduzem em direção a democracia delegativa, e não à representativa. (p. 8)

O autor identifica “democracia consolidada” como “democracia institucionalizada” e, como se verá no decorrer dessa construção teórica, outros autores afirmam que a precariedade da nossa democracia está na crise das instituições. A discussão sobre Estado, democracia, política e arquivo envolve o conceito de “instituição” em suas várias possibilidades. Em outras palavras, o Estado, a democracia, a política ou os arquivos dependem de sólido reconhecimento pela sociedade e alto grau de organização para alcançarem sua plenitude. O’Donnell tenta esclarecer o que é “instituição” e o que é “instituição democrática”:

*Las instituciones son patrones de interacción regulados, que son conocidos, seguidos y comúnmente aceptados - aunque no necesariamente aprobados mediante normas - por los agentes sociales que esperan continuar interactuando bajo las reglas y normas formal o informalmente plasmadas en esos patrones. En ocasiones, aunque no necesariamente, las instituciones se convierten en organizaciones formales; se materializan en edificios, sellos, rituales y personas que desempeñan roles que las autorizan a “hablar por” la organización.*⁶ (O’Donnell, 1991, p. 9)

O primeiro significado de “instituição” é traçado como algo que regula as relações sociais, sendo reconhecido e respeitado socialmente, ainda que não seja formalizado oficialmente em uma organização. Quanto às “instituições democráticas”, O’Donnell as delimita como políticas, primeiramente, relacionadas à tomada de decisão, aos canais de acesso aos cargos, e à configuração dos interesses para tal acesso; e em seguida identifica as instituições políticas como organizações formais, incluindo o Congresso, o Poder Judiciário e os partidos políticos, além das eleições, de forma intermitente:

Mi interés se dirige a un subconjunto: las instituciones democráticas. Su definición es esquiva, de modo que delimitaré el concepto mediante aproximaciones. Para comenzar, las instituciones democráticas son instituciones políticas. Poseen una relación reconocible y directa con los principales aspectos de la política: la toma de decisiones que son obligatorias dentro de un territorio determinado, los canales de acceso a los roles de toma de decisiones, y la configuración de los intereses e identidades que reclaman dicho acceso. Los límites entre lo que es y lo que no es una institución política son difusos, y varían a lo largo del tiempo y entre los países.

Necesitamos una segunda aproximación. Algunas instituciones políticas son organizaciones formales que pertenecen a la red constitucional de una poliarquía; entre éstas se incluye al congreso, al poder judicial, y a los partidos políticos. Otras, como las elecciones justas, se plasman en términos organizacionales de manera intermitente, pero no son menos indispensables.

⁶ Instituições são padrões de interação regulados, que são conhecidos, seguidos e geralmente aceitos - embora não necessariamente aprovados por normas - pelos agentes sociais que esperam continuar interagindo sob as regras e normas formal ou informalmente refletidas nesses padrões. Às vezes, embora não necessariamente, as instituições tornam-se organizações formais; se materializam em edifícios, carimbos, rituais e pessoas que desempenham papéis que as autorizam a "falar pela" organização.

La pregunta principal respecto de todas estas instituciones es cómo funcionan: ¿son realmente puntos de decisión importantes en el flujo de influencia, poder, y políticas? Si no lo son, ¿cuáles son las consecuencias para el proceso político en general? ⁷(O'Donnell, 1991, p. 9)

Os partidos políticos, no Brasil, não são distinguidos por seus programas, nem pelo debate político, pouco se diferenciando uns dos outros, com raras exceções, e tornando o processo eleitoral uma disputa de “times” ou “grupos” que se utilizam da “mídia tática” para conquistar o voto do eleitor. A fragilidade das instituições democráticas pode vir a se agravar chegando a comprometer a governabilidade. Pereira (2004) percebe a governabilidade como o grau no qual o sistema político, justamente, se institucionaliza: *Sem embargo, acreditamos que o termo governabilidade pode ser mais bem definido como o grau no qual o sistema político se institucionaliza.* (Pereira, 2004, p. 8)

A abordagem de Frey (2000) coloca os problemas da política no Brasil em contraposição aos problemas dos países *institucionalmente consolidados*. O autor identifica problemas que promovem a democracia delegativa no Brasil, considerando que os cidadãos brasileiros estão alheios aos processos políticos:

Em contraposição aos países institucional e politicamente consolidados, os governos brasileiros devem ser considerados bem menos resultado da orientação ideológico-programática da população ou dos partidos do que uma consequência de constelações pessoais peculiares. O carisma do candidato como político singular pesa bem mais do que a orientação programática de seu partido. [...] os cidadãos não costumam organizar-se em torno de interesses específicos [...] a multiplicidade, “volatilidade” e inconstância dos arranjos institucionais, dos processos políticos e dos posicionamentos e atitudes ideológicos, enfim, essa “fluidez generalizada” dificulta chegar a afirmações de caráter teórico com um maior grau de generalização. (Frey, 2000, pp. 245-246)

O autor ainda fala do poder oligárquico no Brasil, ou seja, do governo de poucos, pelo qual as relações individuais e particulares com os eleitores determinam a opção de voto:

⁷ Meu interesse é direcionado para um subconjunto: as instituições democráticas. Sua definição é esquiva, de modo que delimitarei o conceito mediante aproximações. Para começar, as instituições democráticas são instituições políticas. Elas têm uma relação reconhecível e direta com os principais aspectos da política: a tomada de decisões que é obrigatória dentro de um determinado território, os canais de acesso aos cargos da tomada de decisão, e à configuração dos interesses e identidades que reivindicam tal acesso. As fronteiras entre o que é e o que não é uma instituição política são difusas, e variam no tempo e os entre países.

É preciso uma segunda aproximação. Algumas instituições políticas são organizações formais que pertencem à rede constitucional de uma poliarquia; entre essas se incluem o Congresso, o Poder Judiciário e os partidos políticos. Outras, tais como as eleições livres e justas, se plasmam em termos organizacionais de forma intermitente, mas não são menos essenciais. A principal questão em todas essas instituições é como elas funcionam: são realmente pontos de decisão importantes no fluxo de influência, poder e política? Se não, quais são as consequências para o processo político em geral? (p. 9)

A constelação das forças sociais e políticas, ou seja, o exercício de poder pelas elites políticas e econômicas, parece, no caso brasileiro, determinar de forma bem mais decisiva os rumos do País do que quaisquer arranjos, independentemente do quão institucionalizados estes sejam. Parece-me pertinente neste contexto lembrar de Tocqueville e de sua análise da democracia na América, onde ele contrapõe o desenrolar dos acontecimentos políticos em tempos democráticos à vida política nos tempos aristocráticos, chegando à conclusão de que nos tempos de aristocracia – no Brasil de hoje talvez seja mais indicado falar em tempos de oligarquia – as influências particulares e as ações dos indivíduos teriam uma influência relativamente maior sobre os acontecimentos políticos, enquanto nos tempos de democracia seriam os fatos e estruturas gerais os elementos decisivos da vida política. (Frey, 2000, p. 247-248)

A imperfeição da nossa democracia é também observada por Pinho e Sacramento (2009) que transcrevem o resultado de um estudo que classificou as democracias em 2006, publicado no *The Economist* – periódico inglês – incluindo o Brasil:

*Cumprir informar que essa imperfeição da democracia brasileira tem se confirmado em estudos desenvolvidos na atualidade. Exemplo disso é o estudo desenvolvido pelo *The Economist* (2006), no qual cinco categorias gerais são estabelecidas (processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdade civil) para análise de 167 países, classificando seus regimes em: democracia completa (full democracies); democracia imperfeita (flawed democracies); regime híbrido (hybrid regimes); e regime autoritário (authoritarian regimes). Verifica-se nesse estudo que o Brasil alcançou alto score na análise do processo eleitoral e liberdade civil (9,58 e 9,41, respectivamente), mas os índices obtidos nas categorias funcionamento do governo (7,86), participação política (4,44) e cultura política (5,63) levam-no a ocupar a 42ª posição, estando enquadrado na situação de democracia imperfeita (flawed democracies), atrás de outros latinos americanos (Chile, 30ª.; Uruguai, 27ª.; e Costa Rica, 25ª). Observa-se que os dois últimos fatores (participação política e cultura política) são aqueles identificados por Campos como carências, o que confirma que nesses quesitos houve pouco avanço ou nenhum nos últimos 20 anos. (Pinho e Sacramento, 2009, p. 1361)*

Embora não haja instrumentos suficientes para garantir o seu exercício, o Estado reconhece a cidadania como um direito baseado principalmente na igualdade, não na diferença:

O conceito de cidadão, não raras vezes, é delimitado com base em referências hoje sob suspeita. Houve um tempo, bastante próximo, que o cidadão era incorporado como “cliente”, embora essa prática caracterizasse menos as instituições públicas (por um certo cuidado ou pudor humanista?) em reservar o termo para relacioná-lo a operações que envolviam lucro. Prevalece, todavia, a imagem de cidadão desenhada de acordo com um critério político-jurídico: a cidadania é reconhecida pelo Estado como um direito, principalmente em relação à igualdade (mas não à diferença). (Lara e Conti, 2003, pp. 27-28)

Carvalho (2003) analisa os direitos de cidadania no Brasil através do processo histórico-político em que foram estabelecidos. Segundo o autor, o percurso de aquisição desses direitos, como identificado por Marshall, foi invertido, tendo como

consequência a predominância do Poder Executivo sobre os demais poderes na estrutura do Estado:

Uma das razões para nossa dificuldade pode ter a ver com a natureza do percurso que descrevemos. A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular [Vargas]. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime [Militares]. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. (Carvalho, 2003, pp. 219-220)

Uma consequência importante é a excessiva valorização do Poder Executivo. Se os direitos sociais foram implantados em períodos ditatoriais, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo, cria-se a imagem, para o grosso da população da centralidade do Executivo. [...] A ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação. (Carvalho, 2003, p. 221)

A centralidade do Poder Executivo tem consequências no processo democrático e se reflete na relação do Estado com a sociedade. O legislativo, como representante do povo, seria o Poder predominante em uma democracia amadurecida.

Essa análise coloca a precariedade da vida política brasileira muito além do fenômeno da Sociedade da Informação. A falta de referenciais sólidos em acordos, escolhas, propostas e ações políticas nunca foi superada e a despolitização, promovida pela predominância do mercado sobre as decisões políticas, não propicia o amadurecimento necessário. Identifica-se que a conjuntura de Sociedade da Informação implica novas políticas de informação; contudo, paradoxalmente, essas mudanças no papel do Estado o impedem de formular uma política de informação.

1.2 Política de Informação

O exame das questões referentes à formulação de uma política de informação demanda, inicialmente, a conceituação do termo política e a abrangência de uma política pública.

Política é um termo de tal forma polissêmico que o seu significado, no que se refere ao estudo desenvolvido neste trabalho, coincide com aquele encontrado na disciplina de Análise de Políticas Públicas. Contudo, o seu significado no âmbito de políticas nacionais de informação ou de arquivo, é outro, pois enquanto a Análise de Políticas Públicas visa às ações do Estado ou dos governos, uma política a ser

formulada e adotada pelo poder público não se resume a programas isolados, ela deve orientar os programas e ações, como se argumenta a seguir.

O conceito de política é discutido entre os autores do campo da Análise de Políticas Públicas, especialmente, a partir das suas distinções encontradas na língua inglesa. Esse exercício elimina algumas conotações do termo, mas não se chega a uma definição bem delimitada. Frey (2000) se baseia nos significados da língua inglesa no campo da Análise de Políticas Públicas:

'Policy' - 'politics' - 'polity'

De acordo com os mencionados questionamentos da ciência política, a literatura sobre 'policy analysis' diferencia três dimensões da política. Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de 'polity' para denominar as instituições políticas, 'politics' para os processos políticos e, por fim, 'policy' para os conteúdos da política:

- a dimensão institucional 'polity' se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;*
- no quadro da dimensão processual 'politics' tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;*
- a dimensão material 'policy' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. (Frey, 2000, pp. 216-217)*

Policy é o termo que corresponde melhor ao sentido que se quer dar a política no campo da Análise de Políticas Públicas, embora Browne (1997) apresente seis definições apenas para o termo *policy*: (1) política como teoria ou modelo – esta definição dá ênfase às pretensões e os efeitos da ação de um governo; (2) política como uma expressão de pretensões gerais e ações desejadas – seu uso tem mais uma dimensão retórica e não real; (3) política como um quadro de referência para um campo de atividade – programas e planos direcionados a diferentes áreas de atuação política do Estado ou governo, uma política nacional de informação, por exemplo; (4) política como decisão de um governo; (5) Política como propostas específicas – declarações de ações e direções que grupos de interesse gostariam de ver governos seguirem.; (6) política como processo – bastante dominante em referência a diferentes políticas públicas. (Browne, 1997, pp. 268-269, tradução, de forma resumida, nossa)

Contudo a formulação de *policies* pelos agentes públicos não deixa clara a política mais ampla que as subjaz. Kerr Pinheiro (2010) assume uma postura crítica em relação aos programas emergenciais que têm substituído uma política de informação.

Assume-se, aqui, postura crítica frente às concepções políticas apresentadas sob a forma de programas com etapas sucessivas de utilização de artefatos tecnológicos como forma única de mediação social, justificados pela emergência de se adentrar na sociedade da informação. Esses programas,

normalmente justificados para a participação na sociedade da informação, quase sempre se apresentam com um discurso justificado pelo atraso, a emergência e / ou o tempo perdido. A questão da urgência ajuda a legitimar a ação política e é constante no discurso político, ao facilitar o agir-resposta à esfera econômica, onde todo começo é apresentado como fracasso ou grande atraso. Portanto, em nome desta urgência, a lógica das ações e dos planos de curta duração substituem, livremente, as políticas de longo prazo ou processuais, presentes até as décadas de 70 e 80. (Kerr Pinheiro, 2010, p. 116)

Essa autora relatou em sala de aula⁸ que, em suas entrevistas em países da Europa, ao perguntar por política de informação, o entrevistado listava os programas de governo relativos a informação em vez de apresentar as diretrizes traçadas e objetivos a serem alcançados.

Jardim *et al.* (2009) também incluem essa questão nos elementos que eles consideram merecer atenção na pesquisa sobre política pública:

Sem caráter prescritivo ou exaustivo, alguns elementos parecem merecer em especial a nossa atenção na pesquisa sobre o tema:

1. as distinções entre uma política pública de informação e um conjunto de ações no campo da informação, protagonizadas por uma mesma fonte institucional. (Jardim et al., 2009, p. 18)

O que mais se aproximou, no Brasil, de uma política explícita para a atual conjuntura, foi o Programa Sociedade da Informação que fez parte do Plano Plurianual (2000-2003) do Governo Federal. Em seu *site*, são apresentadas as principais ações que deveriam ser empreendidas, todas elas voltadas para as tecnologias de informação e comunicação:

- *Estímulo à produção e ao desenvolvimento de bens e serviços do setor de informática e automação.*
- *Apoio ao fortalecimento das empresas de software para a exportação.*
- *Capacitação tecnológica de empresas do setor de telecomunicações.*
- *Rede Nacional de Pesquisa - Internet 2.*⁹

Dessa forma, adotando-se uma noção de política nacional que não se resume a programas direcionados, o termo em inglês – *policy* – não apresenta uma solução para a polissemia do termo política. Em Montviloff (1990) encontra-se uma definição mais condizente com o que se pretende aqui:

Una política es una serie de principios y estrategias que orientan un curso de acción para alcanzar un objetivo determinado. Las políticas pueden desarrollarse a nivel orgánico o institucional (micropolítica) o a nivel nacional, regional o internacional (macropolítica). Las políticas están contenidas en los llamados instrumentos de política. Estos pueden ser de las siguientes clases: instrumentos jurídicos (constitución, leyes y decretos del

⁸ Programa de Pós-Graduação da Escola de Ciência da informação - Universidade Federal de Minas Gerais - 2º semestre de 2009.

⁹ Disponível em <http://www.abrasil.gov.br/nivel3/index.asp?id=202&cod=BUSCA>

parlamento, reglamentos, tratados internacionales, etc.), instrumentos profesionales (códigos de conducta, deontología, etc.) e instrumentos culturales (costumbres J creencias, tradiciones, valores sociales, etc.). (p.6)

Aplicadas al campo de la información, las políticas proporcionan orientación para la concepción de una estrategia y de programas destinados al desarrollo y uso de recursos, servicios y sistemas de información¹⁰. (Montviloff, 1990, p. 7)

Essa definição parece mais adequada, considerando-se que Vázquez (2005), em conferência proferida no V Congresso de Arquivologia do MERCOSUL, defina Política em uma perspectiva que deixa claro seu objetivo: *Conjunto de metas y objetivos que tienden a elevar la calidad de vida de una comunidad, mediante recursos existentes o a crearse, que plasma en directivas y luego legislación.¹¹* (2005, p. 5)

O texto da Unesco, redigido por Uhler (2006) indica os benefícios da disseminação da informação governamental, que podem ser identificados como objetivos de política nacional de informação. O autor reconhece que a informação governamental contribui para o desenvolvimento econômico e social do mundo, enquanto é peça fundamental para a governança, a participação dos cidadãos e o enriquecimento da pesquisa científica e técnica de toda a sociedade:

A quantidade de informação governamental – e de outros tipos de informação – de domínio público é maciça e pode ser reconhecida como uma grande contribuição para o desenvolvimento econômico e social do mundo, conforme ilustrado pelos seguintes exemplos:

- Alguns dos maiores valores associados à disseminação da informação governamental de domínio público são a “transparência” da governança e a promoção dos ideais democráticos: igualdade, democracia, abertura. Quanto maior for a quantidade de informação disponível abertamente pelo governo e sobre o governo, menor será a possibilidade de este governo conseguir ocultar atos ilegais, corrupção e má administração.

- A disseminação aberta e irrestrita da informação promove também a melhoria da saúde e segurança públicas e do bem-estar social geral, à medida que os cidadãos se tornem mais bem informados para tomar decisões sobre sua vida cotidiana, seu ambiente e seu futuro.

¹⁰ Uma política é uma série de princípios e estratégias que orientam um curso de ação para se alcançar um objetivo determinado. As políticas podem desenvolver-se em nível orgânico ou institucional (micropolítico) ou em nível nacional, regional ou internacional (macropolítico). As políticas estão contidas nos chamados instrumentos de política. Estes podem ser das seguintes classes: instrumentos jurídicos (constituição, leis e decretos do parlamento, regulamentos, tratados internacionais, etc.), instrumentos profissionais (códigos de conduta, deontologia [ciência que cuida dos deveres e dos direitos dos operadores do direito, bem como de seus fundamentos éticos e legais.], etc.) e instrumentos culturais (costumes, crenças, tradições, valores sociais, etc.)

Aplicadas ao Campo da informação, as políticas proporcionam orientação para a concepção de uma estratégia e de programas destinados ao desenvolvimento e uso de recursos, serviços e sistemas de informação.

¹¹ Conjunto de metas e objetivos que tendem a elevar a qualidade de vida de uma comunidade, mediante recursos existentes ou a criar-se, que se plasma em diretrizes e, em seguida, em legislação.

- A informação governamental de domínio público pode servir às funções essenciais da pesquisa científica e técnica de toda a sociedade. As bases de dados factuais, muitas das quais são coletadas pelas entidades governamentais ou com financiamento do governo, são fundamentais ao progresso da ciência, ao avanço da inovação tecnológica e a um sistema educacional efetivo. (Uhlir, 2006, p.14)

Inclui-se, também, no delineamento do processo de formulação de políticas, o seu alcance. Entendendo-se que uma política pública seja aquela adotada pelo poder público, ainda que não esteja formalizada em um documento, a discussão que se coloca é sobre a necessidade ou não de uma política de arquivo ser voltada para a esfera pública e de ser elaborada com a participação da sociedade.

Browne (1996) discute essa questão relativamente à política de informação, asseverando que *a política de informação dentro do setor corporativo não deve ser parte da agenda tradicional da política de informação* – a autora defende que uma política de informação não se constitui apenas de leis:

To summarize, there are two main conclusion of the field of information policy. Firstly, it is about the public sphere, even though the old notion of public and private is breaking down within countries adopting rigorous market economies. This means that information policy within the corporate sector should not be part of the mainstream agenda of information policy, except where private sector organizations are intersecting with government and are thereby impacting on national information policy. [...]

*A second conclusion to be drawn from the discussion is that information policy cannot restrict itself to studying only law and formal written policies. The scope of what has been regarded generally as 'policy' within the information policy field is more limited than the scope of policy as seen in the public policy field. [...]*¹² (Browne, 1996, p. 269)

Interpreta-se que Browne se posicione na defesa de uma política voltada para os interesses da sociedade acima dos interesses das corporações, pois a autora faz a ressalva de *quando as organizações de setores privados estejam em interseção com o governo*, o que sugere que não se pode ignorar o setor privado na atual conjuntura.

Também Ferreira (2005), em texto que se concentra especialmente no processo de avaliação de documentos nas prefeituras do Grande ABC paulista, se

¹² Para resumir, há duas principais conclusões para o campo da política de informação. Em primeiro lugar, trata-se da esfera pública, mesmo que a velha noção de público e privado esteja quebrando em países que adotam economias de mercado rigorosas. Isso significa que a política de informação dentro do setor corporativo não deve ser parte da agenda tradicional da política de informação, salvo quando as organizações de setores privados estejam em interseção com o governo e tenham, portanto, impacto sobre a política nacional de informação. [...]

A segunda conclusão a se tirar da discussão é que política de informação não pode limitar-se ao estudo apenas da lei e das políticas escritas formais. O escopo daquilo que tem sido considerado geralmente como "policy" dentro do campo da política de informação é mais limitado do que o escopo da política como vista no campo das políticas públicas. [...]

preocupa com a definição da expressão políticas públicas – no plural – e menciona a questão do público e do privado: *as políticas públicas podem ser consideradas como respostas do Estado aos direitos coletivos da população, ainda que para sua execução possam estar envolvidos agentes privados.* (p. 156)

No Brasil, há constante reafirmação, por parte dos teóricos, de que as políticas públicas devam ter em vista e ter como sujeito a sociedade como um todo, ao modo de uma construção coletiva. E Celina Sousa (2006) reforça a ideia de que a política pública não se restrinja a aspectos legais:

No caso específico da Ciência Política, os avanços dos estudos sobre Políticas Públicas apontam para o reconhecimento que Política Pública não é uma construção de Governo, mas sim uma construção coletiva que tem como atores não só o Governo, mas a sociedade como um todo. Os trabalhos nessa área desmistificam, também, a Política Pública como tradução de aspectos legais. (Sousa, 2006, p. 2)

A autora critica a postura dos governos de tomar decisões apenas em situações-problema e lista os elementos principais das políticas públicas dentre os quais fica definido que a política pública não se limita a leis e regras, e implica sua implementação, execução e avaliação:

Apesar da aceitação de várias teses do “novo gerencialismo público” e da experimentação de delegação de poder para grupos sociais comunitários e/ou que representam grupos de interesse, os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las, mesmo que delegando parte de sua responsabilidade, principalmente a de implementação, para outras instâncias, inclusive não-governamentais.

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais:

- *A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.*
- *A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.*
- *A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.*
- *A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.*
- *A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.*
- *A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.* (Souza, 2006, pp.36-37)

Dentre esses elementos das políticas públicas, o último deles, aponta para a atenção ao caso de leis que não se cumprem, como é o caso de muitos dos artigos da Lei de Arquivo. Renato T. B. de Sousa (2006) preocupa-se com a aplicação da lei que exige medidas e recursos para se fazer cumprir:

Não basta uma lei ou norma bem escrita ou cheia de boas intenções para que ela seja cumprida e obedecida.

O aspecto legal é importante e, talvez, fundamental, mas ele por si só não garante a implementação das ações de políticas públicas de arquivo. O que garante o cumprimento da lei? O Direito tem nos ensinado que a garantia do respeito às leis não se dá, por exemplo, pelo tamanho ou a extensão da pena, mas a certeza de sua aplicação. (Sousa, 2006, pp. 7-8)

E infere que as políticas públicas (no plural) aglutinam interesses em torno de objetivos comuns, cujos elementos são a finalidade da ação governamental, as metas em que se desdobra esse fim e os meios e processos para sua realização. O autor entende que as políticas públicas devem ser construídas primordialmente com a participação da sociedade:

As políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses. Toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização. As Políticas Públicas podem ser compreendidas como respostas do Estado aos direitos coletivos da população.

Em uma sociedade verdadeiramente democrática, a sociedade civil participa ativamente na definição e, principalmente, no acompanhamento da implementação de políticas públicas. (Sousa, 2006, p. 3)

O que se conclui a partir desses autores é que uma política pública seja intencional – uma resposta do Estado aos direitos coletivos da população – contendo objetivos definidos voltados para a esfera pública, ainda que para sua execução estejam envolvidos agentes privados. Que uma política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; que são necessários recursos para essa política se fazer cumprir e, no Estado democrático, deve contar com a participação da sociedade na sua formulação.

Feitas as delimitações acima, segue-se um exame das deficiências no campo da política de informação surgidas a partir da implementação do projeto Sociedade da Informação e que estão relacionadas à fragilidade das instituições políticas, gerando insatisfação e novas demandas relacionadas à informação.

Como foi visto, na Sociedade da Informação, nos moldes atuais, de acordo com a análise de Mattelart (2002) e Phipps (2000), há larga predominância dos interesses do mercado sobre os da sociedade. O discurso democrático no mundo globalizado, na prática, busca sustentar a liberalização do mercado. Algumas posturas adotadas, que se coadunam com os interesses sociais, partiram, na verdade, da preocupação exclusiva com os investidores.

Vieira e Mendes (2006) afirmam que em meados da década de 70 a questão que se colocava, em relação ao mercado de capitais no Brasil, era: *como conduzir a gestão da empresa de modo a maximizar o interesse dos proprietários?* Esses autores apresentam o surgimento da necessidade de governança e transparência para atrair investidores:

A prática de boa governança nas instituições aparece como um mecanismo capaz de proporcionar maior transparência a todos os agentes envolvidos com a empresa, minimizar a assimetria de informação existente entre administradores e proprietários e fazer com que os acionistas que não pertencem ao bloco de controle possam reduzir suas perdas no caso de uma eventual venda da companhia.

[...]

Maior transparência proposta pela governança tenderá a induzir à redução do custo de capital, uma vez que os credores terão maior credibilidade nos dados da empresa e os acionistas estarão dispostos a investir, se acreditarem que o grupo controlador ou gestor não poderá manipular as informações em proveito próprio (Vieira e Mendes, 2006, p. 49-50)

O mercado de capitais, cada vez mais ativo e competitivo e o alto grau de alavancagem¹³ vivido pelas empresas, acentuaram a importância da transparência nas práticas empresariais. A governança corporativa surgiu como um importante mecanismo desse processo, uma vez que a acuidade e a transparência das informações, associadas a uma política de gestão voltada para minimizar a assimetria de informação entre gestores e acionistas, são o cerne de seu desenvolvimento. Assegurar que os acionistas tenham amplo acesso às informações permite reduzir a assimetria de informação presente nos mercados, diminuir, conseqüentemente, o custo de captação das empresas e garante que os acionistas sejam tratados de maneira equânime e possam tomar suas decisões de investimento de forma adequada à maximização de seus resultados. (Vieira e Mendes, 2006, p.53, nota de rodapé nossa)

Assim, o discurso da transparência surge visando a tranquilizar os acionistas e, nesse quadro, o Estado também é tratado como uma empresa, que deve oferecer transparência da sua gestão. A definição do conceito de governança do Banco Mundial, de 1992, se torna interessante aqui:

Segundo o Banco Mundial, em seu documento Governance and Development, de 1992, a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Precisando melhor, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”. (Gonçalves, 2005, acesso online)

Uma década depois de o Banco Mundial ter publicado sua definição de governança, González de Gómez (2002) identifica como o conceito evolui para a

¹³ Em finanças, alavancagem é um termo genérico para qualquer técnica aplicada para multiplicar a rentabilidade através de endividamento.

horizontalização da cadeia decisória pública, colocando o controle do ciclo de vida informacional como parte inerente à transparência.

Na linha de desenvolvimento que interessa neste estudo, o conceito de governança deslocou-se aos poucos da descrição de procedimentos e da avaliação do desempenho dos governos, até então considerado sujeito principal da ação política, a uma nova definição da cadeia decisória, horizontalizada pela inclusão de atores públicos e privados, os que passariam de objeto do controle e intervenção do Estado a sujeitos participantes. Trata-se de incrementar a margem de controle social sobre as agências públicas, assim como a responsabilidade do Estado pela prestação de contas e pela transparência administrativa.

[...] a governança informacional pode ser definida pelas condições de transparência, convergência e articulação das relações de comunicação-informação entre Estado e sociedade.

[...] Em nossos estudos, entendemos a transparência não como um atributo dos conteúdos de valor informacional oferecidos pelo Estado, mas como resultante das condições de geração, tratamento, armazenagem, recuperação e disseminação das informações adequadas para permitir a passagem de um ambiente de informação que de início se apresenta como caótico disperso ou opaco, a um ambiente de informação que “faz sentido” para os cidadãos, conforme uma pergunta, um desejo ou um programa de ação individual ou coletivo. (González de Gómez, 2002, pp. 35-36)

Essa horizontalização vai de encontro à definição do Banco Mundial, já que passa a incluir uma margem de controle social sobre as agências públicas. Também a governabilidade passa a depender da governança, considerando-se que governabilidade diz respeito a condições estruturais e legais para um governo promover as transformações necessárias e deriva da legitimidade dada pela sociedade ao Estado; e governança é transformar o ato governamental em ação pública, articulando as ações do governo, sua capacidade financeira e administrativa de praticar políticas.

A governabilidade é colocada em risco com o enfraquecimento do Estado, que, para garanti-la, deve adotar medidas de governança. Lopes (2007) identifica os princípios da boa governança como adequados para a transparência, tanto no combate à corrupção, quanto na melhoria dos resultados dos investimentos. O autor considera que políticas de transparência foram cortadas no processo de redução da burocracia e, posteriormente, foram percebidas como promotoras do combate à corrupção e como forma de redução da assimetria de informação entre controladores e acionistas:

[...] após um corte inicialmente promovido pelo New Public Management nas políticas de promoção de transparência, com o suposto intuito de eliminar os mecanismos exagerados de controle burocrático weberianos, evoluiu-se para a percepção de que a promoção da transparência pública não é apenas um remédio caro para se tentar evitar a corrupção, mas muito mais que isso: trata-se de um mecanismo vital para qualquer organização, seja pública, seja privada, promover redução da assimetria de informação entre controladores e acionistas (ou, no caso público, entre governantes e cidadãos), para, desse modo, permitir que as decisões sobre alocações sejam mais eficientes, na medida em que refletem não apenas vontades particulares e restritas mas decisões coletivas, tomadas a partir de critérios mais amplos de cálculos de

custos e benefícios. Os princípios da boa governança adequados ao New Public Management¹⁴ passaram a incluir, por isso, uma administração mais participativa, transparente e com accountability, com vistas à melhora dos resultados obtidos com os investimentos públicos (MARQUETTE, 2001). (Lopes, 2007, pp.20-21)

Dessa forma, a governança também resulta no “governo eletrônico”. Cunha (2005), baseando-se na definição da Unesco¹⁵, relaciona o conceito de governança aos termos “governo eletrônico” e “e-democracia”.

O termo “governo eletrônico” tornou-se popular no Brasil no final dos anos 90, sendo associado a movimentos de reforma do Estado e à expansão da oferta de serviços públicos ao cidadão pela Internet. Nos anos seguintes, ao se falar de governo eletrônico, conceitos mais abrangentes passaram a ser descritos e incluíram vários tópicos: a melhoria nos processos da administração pública, eficiência e efetividade, melhor governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, integração entre governos, a prestação de serviços e a democracia eletrônica, aqui sendo principalmente citados transparência, participação e accountability.

Os termos governança eletrônica e democracia eletrônica, em muitos trabalhos, parecem se confundir ao de governo eletrônico. Ora são utilizados como sinônimos, ora como subconjuntos, e as fronteiras dos campos que os distinguem não ficam sempre claras. A definição proposta pela Unesco (2004) pretende demarcar bem a fronteira entre os conceitos. Para tanto, começa definindo governança, como o exercício de autoridade política, econômica e administrativa nos assuntos de um país, incluindo a articulação dos cidadãos para defesa de seus interesses e o exercício de seus direitos e obrigações. Boa governança é, então, caracterizada por participação, transparência e accountability. (Cunha, 2005, p. 1)

e-Democracia é [...]o uso das tecnologias de informação e comunicação para a melhoria do processo democrático. Apesar da maior parte da pesquisa acadêmica no campo da democracia eletrônica dar ênfase ao campo da comunicação entre governo e cidadãos ou entre cidadãos, optou-se por entender, aqui, a comunicação entre e dentro dos grupos políticos participantes do processo democrático, descritos por Watson et al. – cidadãos, políticos e administradores públicos. (Cunha, 2005, p. 4)

Percebe-se o surgimento de uma estreita relação entre governança, *accountability* e “participação” a partir do hibridismo do público e privado. Eisenberg e Cepik (2002) identificam o déficit das instituições políticas em países como Brasil nesses três níveis, depois de identificar três pontos que sofreram os maiores impactos com o advento da Sociedade da Informação nas democracias por eles chamadas de semiperiféricas: a agudização da luta por acesso privilegiado à informação, o aumento da demanda por serviços eficientes de informação transparente, e a mudança da

¹⁴ *New Public Management* é o que se chama no Brasil de Administração Pública Gerencial (Giacomo, Waldemar A. Di. O New Public Management no Canadá e a gestão pública contemporânea. *Interfaces Brasil/Canadá*, Rio Grande do Sul, n. 5, 2005)

¹⁵ http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=2179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

interação Estado e sociedade, a qual possibilita o trabalho em rede mas também traz o risco da burocratização e do clientelismo:

Pode-se falar em três diferentes impactos da sociedade da informação sobre as democracias semiperiféricas. Em primeiro lugar, uma economia baseada em conhecimento introduz necessariamente a transformação dos padrões de acesso aos recursos políticos. Na medida em que os atores políticos lutam por recursos no Estado e na sociedade civil, uma economia onde os principais ativos são conhecimento e informação tem como consequência que a luta pelo acesso privilegiado ao conhecimento e informação torna-se aguda. [...]

Em segundo lugar, a combinação das inovações tecnológicas na indústria de computação e o crescimento do setor financeiro do capitalismo também implicam na transformação das práticas de informação e fornecimento de processamento de serviços da parte do Estado. [...] uma maior capacidade de fornecimento de serviços eficientes e informação aumenta a demanda por serviços eficientes de informação transparente; um Estado onde haja mais conhecimento e informação aumenta também a necessidade de utilização mais criteriosa da informação compilada pelo Estado. [...]

Finalmente, a nova sociabilidade das redes também transforma as instituições e práticas políticas. [...] a nova configuração das instituições políticas resulta numa transformação estrutural da maneira como o Estado e a sociedade civil interagem, com potencial para soluções institucionais inovadoras que podem fazer frente às novas exigências de trabalho em rede, mas também mais sujeitas aos perigos de burocratização e clientelismo (Schmidtke, 1998). (Eisenberg e Cepik, 2002, pp. 302-303)

Eisenberg e Cepik preferem adotar a expressão “prestação de contas” (incluindo a possibilidade de sanções) ao termo *accountability*, que não encontra tradução para o português, e definem os conceitos de governança e *empowerment*:

Em termos mais concretos, o déficit das instituições políticas semiperiféricas pode ser mapeado em três níveis: governança, prestação de contas e empowerment. Governança envolve a capacidade de implementação de política e, no contexto democrático, implica um conjunto de mecanismos e procedimentos capazes de expandir e aprimorar a capacidade de gerenciar e arbitrar conflitos de interesses. Em outras palavras, governança significa a capacidade dos criadores de políticas de implementar projetos que sejam, ao mesmo tempo, eficazes em relação às metas estabelecidas e que respondam à demanda da sociedade. Os governos ficam sujeitos a prestar contas se os cidadãos puderem discernir os governos representativos dos não representativos, trazendo sanções contra eles de maneira apropriada, apoiando os que têm bom desempenho e retirando os que falham. Finalmente, empowerment inclui as grandes questões associadas ao conceito de democracia, que exigem um esforço permanente das instituições políticas para tornar mais participativos os processos de elaboração de políticas e os atores, especialmente os marginalizados, mais capazes de utilizá-los. (Eisenberg e Cepik, 2002, pp. 304-305)

Empowerment costuma ser traduzido por empoderamento, apesar de seu uso corrente em língua portuguesa no Brasil ser raro. O termo mais frequentemente usado é o de “participação” que se aproxima do seu significado.

A maioria dos autores que tratam de políticas de informação, atualmente, ressalta a falta de *accountability* do poder público. No caso de O’Donnell (1991), ele

também utilizou a expressão “prestação de contas” (incluindo a questão da punição). Ao discutir democracia representativa e delegativa, O’Donnell enfatiza a necessidade de os eleitos como representantes se responsabilizarem por suas ações, prestando contas de forma horizontal:

La representación trae consigo la rendición de cuentas. De alguna manera los representantes son considerados responsables de sus acciones por aquellos sobre quienes afirman tener el derecho a representar. En las democracias institucionalizadas, la rendición de cuentas funciona no sólo de manera vertical, de modo que los funcionarios elegidos sean responsables frente al electorado, sino también en forma horizontal; a través de una red de poderes relativamente autónomos; es decir, otras instituciones, que pueden cuestionar, y finalmente castigar, las formas incorrectas de liberar de responsabilidades a un funcionario determinado. La representación y la rendición de cuentas llevan en sí la dimensión republicana de la democracia; la existencia y la observancia de una meticulosa distinción entre los intereses públicos y privados de quienes ocupan cargos públicos. La rendición de cuentas vertical, junto con la libertad para formar partidos y para intentar influir sobre la opinión pública, existe tanto en las democracias representativas como en las delegativas. Pero la rendición de cuentas horizontal, característica de la democracia representativa, es extremadamente débil, o no existe, en las democracias delegativas¹⁶. [...] (O’Donnell, 1991, p. 14)

O termo *accountability* parece mais adequado por ser mais abrangente do que “prestação de contas”. Pinho e Sacramento (2009) examinam o problema da tradução do termo *accountability* para o português, verificando que não há uma única palavra que o possa traduzir: *accountability encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva.* (Pinho e Sacramento, 2009, p. 1348)

Anna Maria Campos, há 20 anos, ao buscar a conceituação e a tradução do termo *accountability* para o português, baseia sua argumentação na insuficiência do voto como recurso de legitimação do poder e da necessidade de fiscalização das ações dos ocupantes dos cargos nos três poderes do Estado:

Outra questão relevante é se o Executivo pode, isentamente, avaliar o desempenho de sua própria burocracia. O verdadeiro controle do governo -

¹⁶ A representação traz consigo a prestação de contas. De alguma forma os representantes são responsabilizados por suas ações por aqueles a quem dizem ter o direito de representar. Nas democracias institucionalizadas, a prestação de contas funciona não só na vertical, de modo que os eleitos sejam responsáveis perante o eleitorado, mas também horizontalmente, através de uma rede de poderes relativamente autônomos, ou seja, outras instituições que podem questionar e punir as formas indevidas de se liberar um determinado funcionário de responsabilidade. A representação e a prestação de contas trazem em si a dimensão republicana da democracia, a existência e a observância de uma cuidadosa distinção entre interesses públicos e privados de quantos ocupam cargos públicos. A prestação de contas vertical junto com a liberdade para formar partidos e para tentar influenciar a opinião pública, existe tanto nas democracias representativas quanto nas delegativas. Mas a prestação de contas horizontal, característica da democracia representativa é extremamente frágil ou não existe na democracia delegativa.

em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário - só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos.

Embora essencial, o processo eleitoral, por si só, não é ágil bastante para salvaguardar o interesse público. A legitimidade do poder delegado (pelo Povo ao Estado) precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por Partidos Políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem-informada. (Campos, 1990, p. 5)

[...] há uma relação de causalidade entre desenvolvimento político e a competente vigilância do serviço público. Assim, quanto menos amadurecida a sociedade, menos provável que se preocupe com a accountability do serviço público.

Portanto, não surpreende que, nos países menos desenvolvidos, não haja tal preocupação. Nem mesmo sente-se falta de palavra que traduza accountability. (Campos, 1990, p. 17)

Esse controle do governo, que Campos considera legitimador do poder, é hoje uma demanda da sociedade, posto que a corrupção se torna, no Brasil, cada dia mais evidente através, principalmente, da ação da mídia. A autora entende que a falta de *accountability* está relacionada à centralidade do poder Executivo:

[...] a falta de accountability da nossa burocracia decorre do padrão de relacionamento entre Estado e sociedade. A estrutura e a dinâmica do governo têm favorecido, na prática, o domínio do Executivo Federal, à custa dos outros níveis de governo, dos Poderes Legislativo e Judiciário e, sobretudo, da qualidade de vida do povo. (Campos, 1990, p. 18)

Complementarmente à interpretação de Campos de que haja falta de fiscalização das ações do poder, Pereira esclarece como a própria estrutura econômico-política induz à corrupção, situação que decorre da debilidade das instituições, percebendo que a corrupção progride por estarem os atos públicos e seus sujeitos inseridos em um sistema em que as oportunidades políticas excedem as econômicas. Pereira (2004)

As práticas de corrupção não são privativas dos países em desenvolvimento, visto que elas também se encontram arraigadas em maior ou menor grau nos países desenvolvidos. A diferença está na origem da corrupção e na dimensão do problema. Nos países desenvolvidos a corrupção decorre de falhas nos sistemas democráticos, enquanto nos países em desenvolvimento a corrupção surge em decorrência das debilidades das instituições (NORTH, 1990).

No tocante à riqueza e ao poder, sustenta HUNTINGTON (1968, p. 59-71) que, nos casos em que as oportunidades políticas excedem as econômicas, as pessoas tendem a usar o poder para o próprio enriquecimento e, nos casos em que as oportunidades econômicas excedem as políticas, as pessoas são capazes de fazer uso da riqueza para comprar poder político. Verifica-se que, determinadas combinações de desequilíbrios entre essas forças abrem a possibilidade do surgimento de problemas característicos de corrupção, os quais diferem em sua natureza e implicações políticas e sinalizam para reformas políticas e econômicas que podem servir às metas de democratização e de combate à corrupção. (Pereira, 2004, p. 2)

O autor declara que existe corrupção sistêmica no Brasil, onde os problemas mais profundos entre as relações do Estado e do setor privado aconteceriam por deficiência das instituições. Por isso, as instituições deveriam ser reformadas:

A corrupção alastrada é um sintoma e não a doença em si (ROSE-ACKERMAN, 1978). É perceptível que a corrupção pode produzir ineficiência e injustiça, cujos efeitos produzem reflexos negativos sobre a legitimidade política do Estado. A corrupção indica a existência de problemas mais profundos nas relações do Estado com o setor privado. Nesse sentido, os custos mais graves não são os subornos em si, mas sim as distorções que revelam, que muitas vezes podem ter sido criadas pelas autoridades com a finalidade de cobrar propinas. Assim, apoiado nos indicadores que avalia o nível de transparência no país (Transparência Internacional, 2004), bem como nos resultados de diversas Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs), partimos da aceitação neste artigo que existe uma corrupção sistêmica no Brasil. (Pereira, 2004, pp. 2-3)

De maneira geral, o senso comum julga a postura moral do ocupante do cargo público, supondo que o indivíduo foi mal escolhido, sendo pouco confiável para compor o quadro do poder público. A avaliação de Pereira é de que as instituições precisem ser fortalecidas por normas de fiscalização e promoção.

Os modelos econômicos que tratam as causas da corrupção destacam que a corrupção como sendo um problema de distorção na estrutura de incentivos que afeta o comportamento dos indivíduos. Dessa forma, a corrupção não tem origem em uma deficiência educacional ou moral de indivíduos ou burocratas. A deficiência é de instituições (normas internas de fiscalização, de promoção, entre outras), que estimulam que o funcionário adote um comportamento corrupto. Assim, o combate efetivo a corrupção implica numa reforma das instituições públicas. (Pereira, 2004, p. 3)

O autor utiliza a definição de corrupção, nas instituições públicas, formulada por Klitgaard que vê interesses pessoais privados promovendo o desvio dos deveres da função pública:

A conceituação de corrupção utilizada neste artigo é a sugerida por KLITGAARD (1994:40): “corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados”. (Pereira, 2004, p. 8)

Pereira coloca a necessidade da transparência relacionada ao combate à corrupção:

A questão da transparência passa a ter um lugar de destaque, visto que a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública. No caso brasileiro é perceptível que a corrupção é um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político do país. (Pereira, 2004, p. 2)

Lopes (2007) também faz essa interpretação e aponta a corrupção como desestímulo ao desenvolvimento, identificando-a com o problema das instituições públicas fracas:

Devido a [...] percepção de que a corrupção é um poderoso desestímulo ao desenvolvimento, seu combate é um tema que jamais perde a atualidade, principalmente em países nos quais temos instituições públicas fracas, tradição democrática em formação, poucos mecanismos de controle da atividade governamental, bem como ambientes políticos ainda em conturbado período de formação de forças políticas democráticas – em suma, ambientes propícios à existência de comportamentos pouco éticos por parte dos governantes. Note-se, portanto, que a corrupção, ao contrário do que indica o senso comum, não nasce primordialmente da falha de caráter de agentes individuais e sim de todo um arranjo político propício à sua sobrevivência – visão bastante recente na Ciência Política, com início detectável apenas em meados da década de 60 (SEFTON, 2004). Portanto, a demonstração de que a promoção da transparência governamental diminui a incidência de corrupção, trazendo, assim, maior efetividade na alocação das verbas públicas, faz com que esse seja um assunto que ganhe relevância nas discussões acerca das boas práticas de governo, na medida em que afeta um elemento do arranjo político que está no cerne da existência da corrupção: a falta de transparência. (Lopes, 2007, pp. 13-14)

O problema da corrupção não é ignorado pelo poder público no Brasil. Existem ações frequentes voltadas para o combate à corrupção. Ribeiro (2005) venceu o I Concurso de Monografias e Redações da Controladoria-Geral da União, que tinha por tema o combate à corrupção no Brasil. Sua conclusão cita a teoria clássica de que baixos salários induzem à corrupção e que o aumento dos salários seria um recurso para o combate à corrupção. O autor considera que informação e publicidade dos procedimentos dos atos do judiciário podem amenizar o problema, independentemente de aumentos salariais:

[...] a introdução da informatização e a publicidade dos atos do judiciário (e, por que não, da administração em geral) reduzem o espaço para o pagamento de propinas pela execução destes serviços. Iniciativas como o projeto Justiça sem Papel, se resultarem em sistemas que exponham ao cidadão os procedimentos administrativos por trás do preparo de cada ato do judiciário, devem reduzir a exigência de propinas por funcionários menos graduados. Segundo a teoria clássica de análise econômica da corrupção (Rose-Ackerman, 1975; Becker, 1983) estes funcionários, se tiverem vencimentos em faixas mais modestas, seriam mais tentados a ceder a estas práticas. A informatização e publicidade podem amenizar o problema independente de aumentos salariais. (Ribeiro, 2005, p. 24)

Verifica-se, então, a lógica da conjuntura econômica que também induz à corrupção. A transparência e a opacidade da informação, no contexto da economia de mercado, acontecem dentro de uma contradição inerente ao sistema. De um lado, o valor da transparência da informação configura-se como o pré-requisito para o acesso aos fluxos de capital, sobretudo externos, seja por parte da iniciativa privada, seja por

parte do próprio Estado. A transparência, nesse sentido, é condição essencial para o cálculo de risco, etapa que antecede a alocação de capital, segundo o princípio de otimização da relação risco *versus* retorno. Além disso, a transparência da informação é também um dos pressupostos do Estado de Direito Democrático. Assim, a transparência da informação é tanto alicerce da segurança dos grandes capitais internacionais quanto do Estado de Direito e da convivência democrática. Enquanto consubstanciação do valor da transparência, a informação demanda os predicados do “livre acesso” e do “livre curso”.

Por outro lado, na chamada Era da Informação e do Conhecimento, a informação passa a ser em si um bem de valor, uma *commodity*. A informação enquanto *commodity* é essencial à pavimentação do processo de acumulação de capital, sobretudo local. Contudo, enquanto mercadoria por excelência da Era da Informação, a informação pressupõe um predicado oposto ao do livre acesso – o da escassez. Este último atributo torna a informação incapaz de expressar seu valor de troca, mostrando-se, portanto, incapaz de se expressar enquanto mercadoria.

No contexto atual, caracterizado por espaços econômicos e políticos muito homogêneos e pouco conflituosos, a arbitragem deste conflito não poderia ser inteiramente diferente do que ocorre atualmente: proclama-se o valor da transparência e implementa-se o valor da opacidade. Se a necessidade de transparência tornou-se indispensável (Vieira e Mendes, 2006), tem-se que o segredo é peça-chave no mercado. Por exemplo, na ocasião em que foi divulgada a descoberta da jazida de petróleo no pré-sal, surgiu o rumor de que já havia meses que a Petrobrás tinha essa informação e que não houve divulgação no momento da descoberta a fim de se esperar a ocasião propícia para a sua repercussão na bolsa de valores. Independentemente da veracidade desse rumor, ele denota o valor do segredo da informação no mercado de capitais.

A função da transparência, no que ela representa de essencial para o cálculo de risco do grande capital internacional, é assegurada pelo trabalho das agências de *rating*¹⁷ e das empresas de auditoria, usualmente também internacionais. Da mesma forma, a função da opacidade, no que ela representa de essencial para o acesso privilegiado a oportunidades por via de acesso também privilegiado à informação, fica por conta das ditas empresas de consultoria, não raro vinculadas a ocupantes de cargos públicos, promovendo a corrupção. Portanto, o fim da corrupção não se encontra na

¹⁷ O termo *rating* pode ser traduzido como classificação de risco.

troca simplesmente dos ocupantes dos cargos públicos, mas se encontra na criação de mecanismos de controle por parte da sociedade sobre os atos dos membros do governo.

Considera-se também que não é apenas o controle dos atos dos ocupantes dos cargos públicos que demanda a disponibilização das informações, é também a eficiência do Estado. O controle social da informação pública é demandado especialmente pelos profissionais que trabalham diretamente com a população com vistas ao aperfeiçoamento do seu atendimento. Assis e Villa (2003) falam sobre a construção do controle social da informação na área da saúde pública que viria requerer o fortalecimento do setor público, especialmente, no âmbito municipal:

Em síntese, o controle social consiste num campo de relações sociais, no qual os sujeitos participam por meio de distintas articulações, que são processadas no âmbito interno e externo dos espaços institucionais, na busca da identificação de necessidades dos trabalhadores de saúde e grupos da comunidade em corresponsabilidade com as instâncias governamentais - Ministério da Saúde, Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde.

Além disso, a informação seria um elemento fundamental para a gestão e o controle social do SUS, por meio do desenvolvimento e implantação de uma rede de informações que abranja todos os níveis de complexidade do sistema de saúde e promova a articulação entre as instituições produtoras de informações, de modo a relacionar os dados de saúde com bases de dados demográficos, socioeconômicos e financeiros, permitindo, por exemplo, a gerência informatizada das contas e a disseminação de estatísticas sanitárias, epidemiológicas e de atividades de produção de serviços, desenvolvidas nas instituições de saúde das esferas nacional, estadual, municipal e local. (Assis e Villa, 2003, p. 377)

Esses problemas exigem uma política de informação – onde os arquivos estão inseridos – explícita e assumida pelo poder público; entretanto, os estudiosos envolvidos na discussão sobre a definição de política de informação discorrem mais sobre a dificuldade da sua delimitação do que sobre seu escopo, não havendo um delineamento preciso de como elas devem ser. A UNESCO publicou, em 1990, um manual para formulação de políticas nacionais de informação, redigido por Victor Montviloff, mas não teve repercussão que promovesse a criação dessas políticas ou que trouxesse à luz todas as variáveis que uma política nacional de informação envolve.

Rowland *et al.* (2002) apresentam um estudo que indica a variedade de temas nesse domínio, desenhando o que eles denominaram *Mapa conceitual do campo da política da informação*, onde figuram 24 conceitos presentes em publicações referentes a política de informação, agrupados em cinco subdomínios:

- Protecionismo da informação (controle do acesso);
- Mercados de informação (controle de conteúdos e mercado);
- Radiodifusão e telecomunicações (regulação da mídia de massa);

- Acesso público à informação oficial (cidadãos e informação governamental); e
- Sociedade da Informação e infraestrutura (investimento e definição de infraestrutura).

Estando incluída nessa categorização a informação arquivística pública, traduzida como “informação oficial”, percebe-se, através desse estudo, a amplitude do domínio de uma política nacional de informação, além da complexidade de se tratar de política *per se*, que envolve mais do que a abordagem técnica.

Braman dedica-se ao estudo de políticas de informação, a partir da perspectiva do campo da comunicação social. Em seu livro de 2006, encontra-se o capítulo *Bounding the Domain: information policy for the Twenty-first Century*¹⁸ onde Braman define os problemas para a formulação de uma política de informação, especialmente nos Estados Unidos da América. A autora divide os problemas entre os baseados na tecnologia, os baseados na prática, os baseados nos próprios processos políticos e ainda os problemas baseados nas questões típicas da própria área. Os problemas classificados como “baseados na prática” e como “baseados nos processos políticos” são os mais significativos para a presente discussão. Diz a autora:

Practice-Based Problems [...]

Constant innovation - [...] *These changes problematize information policy, because that field historically treated distinct products, services, and industry differentially and the law was applied within industries at the firm level. The process of adapting statutory and regulatory law to reflect the categories of the new industry and product classification system, which came into use only at the close of twentieth century, has not yet begun.*¹⁹ (Braman, 2006, p. 61)

O que se desprende do problema da “inovação constante” é a necessidade de esforço de generalização ao se formatar a lei, de tal modo que suas premissas não fiquem à mercê das constantes mudanças tecnológicas. Os termos da lei não podem reproduzir a nomenclatura utilizada em equipamentos, *softwares* e recursos de navegação na rede mundial de comunicação. Os termos e o alcance da lei deverão traduzir o significado mais geral das ações e ferramentas. Prossegue Braman:

Blurring of genres Genre distinctions in constitutional law - *between fact and fiction, fact and opinion, commentary and advertising, and news and history - are fundamental to analysis dealing with such matters as libel, commercial*

¹⁸ Delimitando o domínio: política de informação para o século vinte e um

¹⁹ Problemas baseados na prática [...]

Constante inovação - [...] Essas mudanças problematizam a política de informação porque esse campo historicamente tratou diferencialmente produtos, serviços e indústria de maneira distinta, e a lei foi aplicada dentro das indústrias ao nível da empresa. O processo de adaptação da lei pública e regulamentar para refletir as categorias da nova indústria e do sistema de classificação de produto que entrou em uso somente no final do século XX, ainda não começou.

*regulation, and postal rates. The blurring of genre thus adds conceptual problems to legal analysis.*²⁰ [...] (Braman, 2006, p. 61)

O problema do “embaralhamento dos gêneros” é muito semelhante ao anterior. É como se precisássemos construir uma nova linguagem para dar conta do momento presente. As leis são definidas dentro de uma perspectiva positivista com termos e conceitos rigidamente definidos; e a comunicação social pós-moderna se faz em formatos de mensagem que confundem o receptor. Ocorre de se apresentar uma ficção que pode ser entendida como fato, ou uma publicidade que será interpretada como comentário, retratando o caos que Dervin (1994) identifica na abordagem epistemológica pós-moderna e comunitarista. Há falta de recursos de expressão e de interpretação que deixem suficientemente claras as leis para regular a comunicação nesses moldes.

*Tactical media - Tactical media practitioners work with the possibilities unleashed by the interchangeability of structure and agency. While mainstream and alternative media have historically used content to engage in political battles, the tactical media movement launched in the 1990s spurns struggles over content as a losing battle. [...] Media law and policy focused on content are inadequate in the face of tactical media. Rather, tactical media practitioners see themselves as “pre-policy”, acknowledging that what they do is stimulate legal innovation.*²¹ (Braman, 2006, p. 62)

Assim também, a lei e a política de mídias que focam conteúdos, são inadequadas para a “mídia tática”, que trabalha com sugestões que visem a provocar interpretações de modo a introjetar a mensagem pretendida e, muitas vezes, relaciona o produto apresentado a um “conceito”. Por exemplo, a propaganda de um candidato a cargo público que cita apenas liberdade e qualidade de vida, expondo simultaneamente o nome do candidato a ser identificado com essas ideias. Constatase que nossa comunicação evolui para o simbolismo e a linguagem tradicional tem dificuldade de expressá-la. O direito, historicamente, é um campo com limitada renovação dos seus recursos. Hoje se debate a linguagem jurídica como obstáculo ao acesso à justiça no Brasil²² sem que se tenha chegado à renovação dessa linguagem.

²⁰ Embaralhamento dos gêneros – as distinções de gênero em direito constitucional – entre fato e ficção, fato e opinião, comentários e publicidade, notícias e história – são fundamentais para a análise lidar com questões como a difamação, a regulação comercial, e as taxas postais. A indefinição de gênero, portanto, acrescenta problemas conceituais para análise jurídica. [...]

²¹ Mídia tática - Os praticantes da mídia tática trabalham com as possibilidades desencadeadas pela intercambialidade de estrutura e agência. Enquanto a mídia convencional e alternativa têm historicamente utilizado o conteúdo para se engajar em batalhas políticas, o movimento de mídia tática lançado na década de 1990 despreza as disputas sobre o conteúdo como uma batalha perdida. [...] A lei e política de mídia focadas no conteúdo são inadequadas em face da mídia tática. Em vez disso, os profissionais de mídia tática se veem como "pré-políticos", admitindo que o que eles fazem é estimular a inovação legal.

²² http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12316

Deprofessionalization of policy issues - *In the pre-digital era, most areas of information policy affected media or information professionals almost exclusively; libel law and problems of copyright infringement are good examples. In the electronic environment, however, everyone who communicates runs the danger of bumping into the same legal and regulatory issues, even when individuals perceive themselves to be involved solely in interpersonal communication. Traditional approaches to information policy that orient toward professional communicators and established media organizations must be reconsidered in this context.*²³ (Braman, 2006, p. 62)

A “desprofissionalização política”, diferentemente dos problemas anteriores, não é um problema de linguagem, mas de alcance da lei. Todo cidadão tem direito de publicar e criar seu “veículo de informação”, na Internet, em forma de *blog*, álbum de imagens, *site* etc. Estudantes de arquivologia, por exemplo, criam *blogs* como espaço de manifestação pessoal sobre seu tema de estudo, podendo ser confundido com os *sites* institucionais. Dessa forma, os legisladores que, tradicionalmente, costumam tratar de forma distinta as ações pessoais, devem estar atentos a esse novo contexto.

Quanto aos problemas baseados nos processos políticos propriamente ditos, a autora identifica primeiramente problema na defasagem entre os novos contextos político-sociais e a legislação:

Policy Process-Based Problems [...]

Transition policy - *Policy change can be radical, when an entire body of existing law is abandoned in favor of building anew from scratch during revolutionary periods, or incremental, in a series of small evolutionary steps. [...] there is always a lag between the development of new ideas about and knowledge of social circumstances and their application in arenas as detailed and complex as the law.*²⁴ (Braman, 2006, p. 63)

Em seguida é identificado o problema da política latente. Ele acontece quando decisões tomadas em um determinado setor se refletem no campo da informação, ou quando decisões são tomadas relativamente à informação em um setor e se refletem em outro. A não inclusão na lei, por exemplo, das instituições arquivísticas, tal como o Conarq, cumprindo o papel de corresponsáveis pelo Projeto Transparência e

²³ Desprofissionalização das questões políticas – Na era pré-digital, a maioria das áreas de política de informação afetou quase que exclusivamente a mídia ou os profissionais da informação; a lei de difamação e de problemas de violação de direitos autorais são bons exemplos. No ambiente eletrônico, no entanto, todos que se comunicam correm o risco de topar com as mesmas questões legais e regulamentares, mesmo quando os indivíduos entendem estar envolvidos unicamente na comunicação interpessoal. As abordagens tradicionais em política de informação orientadas para profissionais comunicadores e organizações de mídia estabelecidas devem ser reconsideradas neste contexto.

²⁴ Problemas Baseados em Processo Político [...]

Política de Transição - Uma mudança política pode ser radical quando um corpo inteiro de legislação em vigor é abandonado em favor da construção do novo a partir do zero durante os períodos revolucionários, ou pode ser incremental, em uma série de pequenos passos evolutivos. [...] há sempre uma defasagem entre o desenvolvimento de novas ideias e o conhecimento das circunstâncias sociais e sua aplicação em arenas tão detalhadas e complexas quanto a lei.

pela regulação da Lei de Acesso à Informação Pública, se reflete no campo arquivístico, estabelecendo que o tratamento arquivístico da informação não seja indispensável para a efetivação da transparência e do acesso à informação pública.

*Latent and manifest policy - Not everything that falls within the domain of information policy is labeled as such. [...] Latent police include side effects of decisions aimed at other subjects, [...] The effects of latent policy can be direct. The importance of latent forms of information policy places demands on the research agenda, for it must attend to latent as well as manifest issues, bring the latent into visibility, and explore relationships between those issues that are latent and those that are manifest.*²⁵ (Braman, 2006, p. 63)

Mas além das políticas latentes que não são facilmente identificadas, Braman nos fala de políticas que estão formalizadas, mas que são ignoradas, como é o caso da Lei de Arquivo:

*Invisible policy - Many types of information policy decisions are highly influential but little discussed, or even acknowledged. [...] The significance of invisible sources of law and regulation to communication realities makes it necessary to take such decision-making venues into account in the process of defining the field. Invisible policy is formal and is developed within government, but has largely escaped attention.*²⁶ (Braman, 2006, p. 64)

A “interdependência política” é um problema apontado por Braman, tendo em vista a globalização que impõe o esforço de se estenderem as leis de um país para outros. A crescente valorização das populações nos países em desenvolvimento como mercados potenciais, por exemplo, cria a possibilidade de os países desenvolvidos levarem em conta as necessidades e preocupações dos países em desenvolvimento, quando formulam suas políticas:

Policy interdependence - Information policy made at different levels of the social structure is highly interdependent, reflecting the emergence of networked forms of organization in all aspects of life as well as the interpenetration of political structures. Indeed, for many countries around the world, international organizations are as or more important than national governments in shaping policy, and it was in the area of the information infrastructure that what is now known as the European Commission for the first time explicitly applied Commission law to member states. Such interdependence is described as both necessary and a potential “policy trap”. Some efforts to extend U.S. or European law out side its borders occur “naturally”, through harmonization of legal systems or the movement of decision-making into the realm of private contracts when there is a legal

²⁵ Política manifesta e política latente - Nem tudo que cai dentro do domínio da política de informação é rotulado como tal. [...] A política latente inclui os efeitos colaterais das decisões destinadas a outras disciplinas, [...] Os efeitos da política latente podem ser diretos. A importância de formas latentes de política de informação coloca demandas na agenda de pesquisa, para que ela atenda tanto às questões latentes, como às manifestadas, trazendo o latente à visibilidade e explorando as relações entre essas questões que estão latentes e as que são manifestas.

²⁶ Política invisível - Muitos tipos de decisões de políticas de informação são altamente influentes, mas pouco discutidos, ou mesmo reconhecidos. [...] A importância das fontes invisíveis de leis e regulamentos para as realidades de comunicação faz com que seja necessário tomar tais foros em conta no processo de definição do campo. A política invisível é formal e é desenvolvida dentro do governo, mas tem escapado grandemente a atenção.

*vacuum rather than through the exert its law outside territoriality (unilateral efforts by a nation-state to exert its law outside its borders). The globalization of the information infrastructure and growing appreciation of the populations in developing countries as potential markets make it more likely that developed countries will come to take the needs and concerns of developing countries into account.*²⁷ (Braman, 2006, p. 64)

Braman chama de *precessão política* as mudanças que ocorrem desde que a economia funciona em interação global, onde decisões ou eventos em um dos sistemas afetam outros:

*Policy precession*²⁸ - *Treatment of policy as a design problem must also take into account interactions among policies. This is the problem of "precession" - the need to link analysis of several types of decisions in order to understand the implications of their interactions. Precession occurs when two systems interact such that a decision or event in one changes the axis along which decisions or actions in the other can take place. [...] Sensitivity to precession complicates the analysis of information policy.*²⁹ (Braman, 2006, p. 65, nota de rodapé nº 34 nossa)

Por fim, a autora aponta que as políticas públicas agora também interagem com decisões tomadas pelos decisores privados:

*Public policy and other decision-making - Formal policy mechanisms unfold within the broader legal field. Public policy now also interacts with decisions made by private decision-makers, often collaboratively through what is referred to as "policy networks". [...] While traditionally the word "policy" has been reserved for public sector decision making and the word "strategy" for private, the impact of the latter on the former today and the intermingling of the two types of decision-making suggests the definition of information policy may also need to include both.*³⁰ (Braman, 2006, pp. 65-66)

²⁷ A interdependência política – A política de informação feita em diferentes níveis da estrutura social é altamente interdependente, refletindo a emergência de formas de organização em rede em todos os aspectos da vida, bem como a interpenetração de estruturas políticas. De fato, para muitos países ao redor do mundo, as organizações internacionais são tão ou mais importantes que os governos nacionais na definição da política, e foi na área da infraestrutura de informação que a hoje conhecida como Comissão Europeia, pela primeira vez, explicitamente aplicou a lei de Comissão para os Estados membros. Essa interdependência é descrita tanto como necessária como uma "armadilha política" em potencial. Alguns esforços para estender as leis dos EUA ou Europa para além de suas fronteiras ocorrem "naturalmente", através da harmonização dos sistemas jurídicos ou do movimento de tomada de decisão no reino dos contratos privados quando há uma brecha legal e não através do exercício do seu direito fora da sua territorialidade (esforços unilaterais por um Estado-nação para exercer o seu direito fora de suas fronteiras). A globalização da infraestrutura de informação e a crescente valorização das populações nos países em desenvolvimento como mercados potenciais torna mais provável que os países desenvolvidos venham levar em conta as necessidades e preocupações dos países em desenvolvimento.

²⁸ (*pre.ces.são*) *sf.* [...] 4. *Fís. Movimento de rotação do eixo de rotação de um corpo rígido que gira e se acha sujeito à ação de um sistema conjugado externo.* iDicionário Aulete: http://aulete.uol.com.br/site.php?mdl=aulete_digital&op=loadVerbete&pesquisa=1&palavra=Precess%E3o

²⁹ *Precessão política* – Tratamento da política como uma questão de projeto deve também ter em conta as interações entre as políticas. Este é o problema da "precessão" – a necessidade de vincular a análise de vários tipos de decisões, a fim de compreender as implicações de suas interações. A precessão ocorre quando dois sistemas interagem de tal forma que uma decisão ou evento em um muda o eixo ao longo do qual as decisões ou ações dos outros podem ocorrer. [...] Sensibilidade à precessão complica a análise da política de informação.

³⁰ Política pública e outras formas de decisão - Mecanismos de política formal se desdobram dentro do campo legal mais amplo. Políticas públicas agora também interagem com decisões tomadas pelos

Esse problema se reflete no momento de se definir se uma política nacional de arquivo abrange também o setor privado e de que forma.

Resumindo, além das dificuldades que os legisladores encontram para traduzir na lei o que surge de novo, de modo também a acompanhar a rapidez com que as mudanças acontecem, e a abarcar tanto pessoas jurídicas quanto pessoas físicas que agora se manifestam publicamente através da Internet, Braman (2006) considera como problemas a serem enfrentados na formulação de uma política de informação, a própria dinâmica dos processos políticos na atualidade: a existência de políticas latentes, a invisibilidade que uma política formal pode assumir, a interdependência das políticas entre os países do mercado globalizado, o reflexo da política de um setor econômico em outro, e a relação entre os poderes público e privado.

Braman (2006) expõe, dessa forma, como os interesses de mercado impedem a formulação de políticas nacionais de informação, tal como entende Vieira (2001, p. 23) ao asseverar que *os Estados nacionais perdem a capacidade de formular políticas nacionais autônomas*, a partir da minimização dos Estados. A ausência de uma política de informação explícita e assumida pelo poder público seria consequência, especialmente, do enfraquecimento do Estado por sua dependência das políticas globais de mercado. Isso é verificado também nos países mais ricos. Aun (1999) considerara como uma desvirtuação da ação governamental, *a concentração na comunicação e difusão de informações pela orientação mercadológica*. A autora mencionara a desestabilização dos Estados Nacionais primeiramente:

A dimensão econômica é hoje o grande agente monopolizador dos Estados. A globalização dos mercados e sua liberalização transforma os Estados Nacionais e os desestabiliza. As políticas econômicas são a pauta dos governos, e, paralela a elas, por parte dos governos dos países mais avançados e fortalecidos econômica e tecnologicamente, surge a necessidade de um engajamento na sociedade da informação. [...] (Aun, 1999, acesso online)

E expusera a situação dos países europeus na busca por um lugar de liderança no mercado global informacional, concentrando-se no aspecto tecnológico que desvirtua o controle e regulação da informação:

O resultado das entrevistas deste estudo de campo mostra que ainda existe imprevisibilidade para que se possa afirmar que os países europeus estejam

decisores privados, muitas vezes de forma colaborativa por meio do que é referido como "*policy networks*". [...] Enquanto, tradicionalmente, a palavra "política" tem sido reservada para a tomada de decisão do setor público e a palavra "estratégia" para o privado, o impacto desta última sobre a primeira hoje e a mistura dos dois tipos de tomada de decisão sugere que a definição de política de informação também pode precisar incluir ambas.

construindo novas políticas de informação diferentes das décadas do pós-guerra, quando refletiam o avanço e os objetivos da área científica e tecnológica. [...]

É ponto pacífico que a liderança da sociedade da informação tem ficado a cargo dos países que já têm o desenvolvimento e domínio tecnológico exigidos e a preocupação dos entrevistados é em relação à forma de se fazer esta liderança. Conscientes que os Estados Unidos têm ocupado o lugar de “primeiro da classe”, preocupam-se com a sua forma de lidar com a área informacional, deixando-a nas mãos do mercado. Usando o discurso do atraso ou do desemprego, o investimento financeiro, todos os orçamentos têm se concentrado no aspecto tecnológico, no caráter material da área de informação, com toda a força se concentrando no desenvolvimento de infraestrutura, tecnologia informacional e comércio eletrônico.

[...] A concentração na tecnologia cria parcialidade política, desfigurando o seu caráter de controle e regulação. Assim é que todos são unânimes em afirmar que neste momento não existe na Europa uma política de informação, e sim o desenvolvimento de planos e ações que refletem um imediatismo de respostas compulsivas à ditadura de um mundo regido pelo capital. Estes planos têm refletido o desconhecimento com o conteúdo, o lado imaterial da informação. (Aun, 1999, acesso on-line)

Assim, fica comprometida, ou mesmo inviabilizada a política de informação formulada também nos países mais desenvolvidos. Os programas voltados para a informação são tratados isoladamente e sempre tendo em vista responder ao mercado de modo a conquistar o predomínio no setor tecnológico.

Dentre os problemas abordados por Braman, as políticas tácitas têm sido tratadas por outros autores que consideram, mais frequentemente, as políticas de infraestrutura tecnológica. O arsenal tecnológico, enquanto base de sustentação do projeto Sociedade da Informação, torna-se um instrumento *que tanto faz [...] agir como permite [...] agir em determinada direção, e não em outra*, como considera Mattelart (2002, p. 7).

Braman (2006), nesse mesmo capítulo de seu livro, fala da infraestrutura tecnológica como política tácita reguladora do uso da informação, ressaltando também o exercício do poder cada vez mais concentrado nas mãos de quem controla os processos de informação:

[...] Innovation has further transformed the fundamental nature of the technologies involved and the extent to which society is reliant upon those technologies. The directly communicative functions of the media are now a relatively small proportion of the overall role of information technologies in society. The distinction between public and private communicative contexts has become one of choice and will, rather than ownership, control, and history of use. We have come to understand that both nonpolitical content such as data and the infrastructure that carries it can be means of exercising informational power with the potential for just as much constitutive effect - or more - than is found with the exercise of power in its instrumental, structural, or symbolic forms. And we now see that the horizon along which power is exercised is ever-receding, graspable only by those who can control power in

*its virtual form through ownership of the very processes by which information is created, processed, and used.*³¹ (Braman, 2006, pp. 40-41)

Acrescente-se que as indústrias de *hard-* e *software* são privadas e podem, por exemplo, declarar falência ou mudar radicalmente sua linha de produção sem que o Estado tenha controle total sobre o destino das informações que dependem dessas bases.

González de Gómez (2002) também identifica *o caráter regulatório dos padrões tecnológicos, que interferem como micropolíticas tácitas sobre os processos de comunicação e informação* (p. 33). Os padrões funcionais e instrumentais determinados pelas tecnologias viriam estabelecer “um primeiro plano de zoneamento discursivo” determinante no tratamento e uso da informação:

Em primeiro lugar, consideremos que políticas tácitas estão embutidas no design e formas de operação das infraestruturas de redes. A inscrição de padrões nas infraestruturas de informação - não visíveis ou implícitos desde o ponto de vista dos usuários - faz aparecer, como determinações funcionais e instrumentais, as decisões e alternativas que resultam das negociações de interesses, dos objetivos, projetos e escolhas organizacionais que, de modo prescritivo, antecipam operações e relações preferenciais nas redes, entre sujeitos, organizações e informações. [...]

Seriam esses padrões de comunicação infraestrutural os que produzem nas redes um primeiro plano de zoneamento discursivo dentro do qual são facilitadas certas relações, trajetórias e ocorrências semânticas, enquanto outras são desativadas ou dificultadas. (González de Gómez, 2002, pp. 32-33)

Esse quadro generalizado de políticas não explicitadas, encobertas por um discurso que coloca os interesses do mercado como obrigatórios e inevitáveis, traz consequências na orientação de uma pesquisa voltada para a política pública. Autores da ciência da informação que fornecem orientações para a pesquisa em política de informação identificam o tema como extremamente sensível ao olhar do pesquisador, podendo resultar em observações díspares, dependendo dos valores e ideologias com os quais o pesquisador se identifica. Essa discussão indica a necessidade de se aclarar a

³¹ [...] A inovação tem, além do mais, transformado a natureza fundamental das tecnologias envolvidas e a dimensão com que a sociedade assimila essas tecnologias. As funções diretamente comunicativas dos meios de comunicação são agora em proporção pequena relativamente ao papel das tecnologias globais de informação na sociedade. A distinção entre contextos comunicativos públicos e privados se tornou uma escolha e quer, mais que a apropriação, o controle e o histórico de uso. Temos vindo a entender que tanto o conteúdo não-político, quanto o dado ou a infraestrutura que o carrega, pode ser o meio de exercício do poder informacional com efeito potencial legal – ou mais – tanto quanto o exercício do poder é encontrado em suas formas instrumental, estrutural ou simbólica. E agora vemos que o horizonte ao longo do qual se exerce o poder está sempre recuando, palpável somente por aqueles que podem controlar o poder em sua forma virtual através da apropriação dos vários processos pelos quais a informação é criada, processada e utilizada.

perspectiva adotada no momento da pesquisa e também no momento da tomada de decisão no campo da informação.

Começando pelos pressupostos ontológicos e epistemológicos que subjazem à narrativa “informação e democracia”, recorre-se a Brenda Dervin (1994) que elabora um quadro cronológico contendo o que seriam as premissas ontológicas que permearam a nossa interpretação do mundo ao longo do tempo e que estariam relacionadas às formas de poder e formação de conhecimento.

[...] a set of six stereotypes are drawn from a variety of literatures. Each stereotype consists of a set of ontological assumptions (about the nature of reality and the nature of human beings); epistemological assumptions (about the nature of knowing and the standard of judgment for defining the results as informative and, thus, calling it “information”); the ideological bridge (how power enters the equation); and shorthand label(s) for the stereotype. Table I also suggests that the six sets of assumptions are laid out in a rough chronological order from assumptions with earliest presence in our episteme to those most recently emerging.

In this fashion, the six different “stereotypes” are presented - authority, naturalism, cultural relativity, constructivism, postmodernism, and communitarianism. These positions are presented deliberately as “stereotypes” in the manner of Weber’s (1963) ideal-types, representing no single position but rather a conceptual pastiche of approaches often referred to by stereotypic labels.³² (Dervin, 1994, p. 370)

Ainda que a estereotipização seja um recurso arriscado, especialmente quando relativa a períodos históricos muito recentes, o quadro de Dervin mostra as várias possibilidades de abordagens, seja do conhecimento ou da política, o que demanda, se não é o caso de um estudo específico da questão epistemológica, pelo menos, uma tentativa de se localizar sob que perspectiva a presente pesquisa se realiza.

O quadro tenta explicitar a evolução do pensamento ocidental em relação às formas de poder, aos modos de se enxergar a realidade e o ser humano, às formas de conhecimento, e aos padrões de julgamento. Dervin (1994, p.375) indica primeiramente: 1. autoritarismo/ dogma/ positivismo atribuído; 2. naturalismo/ empiricismo/ positivismo; e 3. relatividade cultural/ construtivismo como relacionados

³² [...] um conjunto de seis estereótipos foram extraídos de uma variada literatura. Cada estereótipo consiste em um ser* dos pressupostos ontológicos (sobre a natureza da realidade e a natureza dos seres humanos); dos pressupostos epistemológicos (sobre a natureza do saber e do padrão de julgamento para definir os resultados como informativos e, então, chamar-lhes “informação”); a ponte ideológica (como entra o poder na equação), e o(s) rótulo(s) resumido(s) para o estereótipo. A Tabela I também sugere que os seis conjuntos de pressupostos estão dispostos em uma ordem cronológica aproximada partindo dos pressupostos mais antigos na nossa episteme até os que emergiram mais recentemente. Desta forma, os seis diferentes “Estereótipos” são apresentados - o autoritarismo, o naturalismo, o relativismo cultural, o construtivismo, o pós-modernismo, e o comunitarismo. Estas posições são apresentadas deliberadamente como “estereótipos” à maneira dos tipos-ideais de Weber (1963), representando não uma posição única, mas como um pastiche conceitual de abordagens muitas vezes referidas por rótulos estereotipados.

* onta - ὄντα em grego significa “seres” (nota nossa)

a uma forma de conhecimento ordenada/fixa/contínua. Em seguida a autora coloca pós-modernismo/ pós-estruturalismo/ pós-paradigma como relacionado a uma forma de conhecimento caótica/flutuante/descontínua. E por último, que seria o mais recente, comunitarismo/ dialogização/ verbalização relacionado a uma forma de conhecimento ordenada e caótica/ fixa e flutuante/ continua e descontínua.

A cronologia não deve ser considerada como uma passagem massiva de uma epistemologia a outra, e sim como referência do surgimento de novos modos de se interpretar o mundo, pois modos diferentes de se estabelecerem conhecimentos são vividos simultaneamente. Considera-se que a última linha do quadro de Dervin corresponderia à mais recente proposta epistemológica. Uma perspectiva de se enfatizar mais o “como” do que o “quem” ou “o quê”. (p.377) As explicações da realidade assumem ser suposições – ficções úteis – e a questão que se coloca seria quais diferentes suposições permitem ações e possibilidades. O mais significativo aspecto, então, seria a introdução do predomínio do processo (p.378). A autora também considera que a ponte ideológica está desenhada por um poder encoberto em certos aspectos e aberto em outros.

Ao se percorrer a história do pensamento ocidental, as considerações de Dervin adquirem mais sentido. No mundo antigo, o conhecimento para a vida em sociedade era adquirido através de narrativas transmitidas pela tradição, baseadas em deuses temperamentais, injustos, ciumentos, invejosos e cruéis. E a razão, para os pré-socráticos, se aplicava à interpretação da *physis*, especulando sobre os elementos a partir dos quais era feito o mundo, ou como a terra estaria presente no cosmos; e ao debate ontológico, entre a compreensão do *ser* como múltiplo, em permanente movimento e embate (Heráclito) ou como um todo, uno (Parmênides).

No século V a.C., Sócrates se propôs a romper com a transmissão oral dos mitos através da dialogização, olhando a realidade sensível como meras sombras e a verdade como sendo aquela encontrada no *mundo das ideias*. Aristóteles, seu discípulo, ao contrário, propôs a classificação da natureza.

Contudo, o conhecimento ocidental se pautou pelos dogmas religiosos, desde o séc. IV – com a instauração da ideia de “pessoa” temente a um único Deus – até o século XVII, quando, ainda, diante da autoridade religiosa, Galileu precisou negar que a terra se move. Buscar conhecer o mundo independentemente dos dogmas religiosos com a sua matematização marcou o surgimento da ciência moderna. As dúvidas de Descartes são o marco para o que chamamos de ciência moderna – já que

duvido, eu penso; já que penso, existo. A mecânica newtoniana se impôs e foi difundida; assim também os micro-organismos foram incorporados ao cotidiano do senso comum. Os conhecimentos científicos eram facilmente transmitidos.

No século XIX, as ciências sociais foram reconhecidas como tal através da quantificação do universo de pesquisa. Nesse século também, a compartimentação da ciência se consolidou como forma de se conhecer o mundo. E na Filosofia, o eterno retorno seletivo de Nietzsche; o materialismo dialético de Marx; e a descoberta do inconsciente por Freud desenham um *homem*³³ livre na sua relação consigo mesmo, com o outro e com o mundo, em contraposição à figura da pessoa dominada pelo bem ou pelo mal. As dicotomias são dialeticamente superadas no pensamento filosófico. O *ser* e o *não-ser* se triangulam no *vir-a-ser*.

O século XX foi inaugurado com o surgimento de uma nova imprecisão a partir das afirmações de que espaço e tempo sejam entrelaçados – à velocidade da luz, o tempo para de passar; e de que massa e energia também são entrelaçados – uma migalha de matéria pode gerar uma quantidade imensa de energia. É quando também começa a se desenvolver a mecânica quântica, que lida com partículas de dimensões ínfimas, abaixo dos átomos, e com probabilidades – um corpo ocupa dois lugares no espaço ao mesmo tempo.

Duas marcas importantes dessa virada são: que o conhecimento científico, com base na relatividade e nas probabilidades, se torna inacessível ao senso comum³⁴; e que a interdisciplinaridade se impôs como necessidade. Mas a marca principal é que, as anteriormente chamadas “descobertas” ou “certezas” científicas, muito rapidamente, estão sendo substituídas por outras. A verdade é agora circunstancial: há, apenas, interpretações do mundo.

Sendo assim, a tentativa é de se criarem, neste trabalho, bases conceituais sem, contudo, pretender que estejam totalmente fechadas. Se o momento é de “dialogização” como Dervin (1994) identificou, questões em aberto são uma tônica da atualidade e permitem a reconstrução constante, num contexto de frequentes mudanças e de múltiplas realidades que se inter-relacionam a partir da globalização do mercado e

³³ Não se incluía de maneira efetiva a mulher como ser pensante, produtivo e de desejo.

³⁴ Em 2011, a UNICAMP publicou *Borges e a mecânica quântica* com uma coletânea de artigos do físico especialista em mecânica quântica Alberto Rojo, que se propõe a divulgar essa ciência e defender que apenas a linguagem poética é capaz de expressar a realidade quântica. Borges, no título, é Jorge Luis Borges.

da facilitação das comunicações, o que também ocorre no território brasileiro, em meio às realidades regionais muito diversas.

Um dos pontos enfatizados na literatura é a interferência dos valores na discussão sobre política. Dervin (1994) considera que o discurso que coloca juntos fonte de informação e democracia se basearia em algumas premissas que nem sempre aparecem de maneira clara. Essa autora aponta o que se mostra como paradigmas do pensamento voltado para política de informação e democracia:

- *That access to "good information" is critical for the working of "good democracy";*
- *that when information is allowed to flow freely in a free marketplace, "truth" or "the best information" naturally surfaces much like cream in fresh whole milk;*
- *that the value of "good information" is such that any rational person will seek it out and that, therefore, availability equals accessibility;*
- *that "good information" ought to be available to all citizens in a democracy, that there should be no information inequities; and*
- *That it is unfortunate that some citizens have fewer resources, and that we must therefore provide means of access to "good information" these citizens³⁵. (Dervin, 1994, p. 369)*

Phipps (2000) auxilia quando enumera 18 crenças que *apoiam as políticas e programas dos setores públicos e de voluntariado para a nossa Sociedade da Informação*. Sua enumeração cumpre o papel de alertar a respeito de pressupostos implícitos nas pesquisas em política de informação que, muitas vezes, passam como óbvios ou naturais, sendo, contudo, característicos do momento histórico atual e do lugar.

Dentre as 18 crenças, destaca-se sua percepção sobre os reflexos das TICs sobre a questão da democracia. É a crença de que há enfraquecimento da democracia:

- *a "Era da informação" reflete uma mudança de paradigma, que pode também ser percebida na insatisfação dos cidadãos com a democracia representativa, e em evidências tais como as taxas reduzidas de participação democrática (votação) em muitas democracias e a dominação mundial por corporações transnacionais (Phipps, 2000, p.107)*

Resumindo as demais 17 crenças que essa autora enumerou (Phipps, 2000, pp. 106-108) e respeitando suas expressões, tem-se que: há um consenso sobre a

³⁵ . Que o acesso à "boa informação" é fundamental para o funcionamento da "boa democracia";
 . que quando a informação está autorizada a circular livremente em um mercado livre, a "verdade" ou "a melhor informação" naturalmente emerge de modo muito parecido com a nata no leite fresco;
 . que o valor da "boa informação" é tal que qualquer pessoa racional vai procurá-la e que, portanto, disponibilidade equivale a acessibilidade;
 . que a "boa informação" deve estar disponível para todos os cidadãos em uma democracia, que não deve haver desigualdades de informação;
 . que é lamentável que alguns cidadãos tenham menos recursos, e que devemos, portanto, fornecer os meios de acesso à "boa informação" a esses cidadãos.

necessidade de acesso e uso amplo dos serviços públicos e da informação e que o setor comercial irá negligenciá-lo, sendo necessária a ação política para se evitar a polarização entre os ricos e os pobres em informação; há suspeita sobre a segurança e a confidencialidade dos dados, embora seja percebido o potencial das TICs para a regeneração da economia das comunidades carentes, o combate à exclusão e a participação nas decisões políticas; consideram-se a melhoria da educação e o treinamento como requisitos básicos da economia e sua deficiência como promovedores da ineficiência do próprio Estado.

Browne (1997) também defende que é preciso considerar os valores e ideologias na discussão de políticas de informação. Aos valores são acrescentados paradigmas, crenças e normas culturais e pessoais:

[...] Values in information policy have been largely neglected in information policy scholarship, even though many different conceptions of the Information Society and their associated value-sets are currently driving national information policy agendas worldwide.

[...] At the broadest level, these values are expressed in ideologies underpinning government actions, but values also intersect at the level of individuals and community groups in determining the direction of policy debate. [...]

The methodology literature of the new paradigms also takes the question of values very seriously, but in a more extensive sense than suggested above. Lincoln and Guba, the authors of one of the key texts, define a value as 'simply that criterion, or touchstone, or perspective that one brings into play, implicitly or explicitly, in making choices or designating preferences'. Values include:

- . assumptions or basic beliefs underlying different paradigms of enquiry;*
- . theories or hypotheses describing or explaining phenomena;*
- . perspectives, such as the perspective of a particular discipline;*
- . social and cultural norms within a society or cultural group;*
- . personal or individual norms imposed by the individual on himself or herself which may or may not be the same as the dominant social and cultural norms³⁶. (Browne, 1997, p. 344)*

³⁶ Os valores na política de informação têm sido amplamente negligenciados no estudo de política de informação, apesar de muitas concepções diferentes de Sociedade da Informação e seus valores associados estarem atualmente conduzindo as agendas mundiais de política nacional de informação.

[...] No nível mais amplo, estes valores são expressos em ideologias que sustentam as ações governamentais, mas os valores também se cruzam no nível dos indivíduos e grupos da comunidade na determinação da direção do debate político. [...]

A literatura de metodologia dos novos paradigmas também toma a questão dos valores muito a sério, mas em um sentido mais amplo do que o sugerido acima. Lincoln e Guba, autores de um dos textos-chave, definem um valor como "simplesmente, o critério, ou pedra de toque, ou perspectiva que alguém coloca em jogo, implícita ou explicitamente, ao fazer escolhas ou designar preferências". Os valores incluem:

- . suposições ou crenças de base subjacentes a diferentes paradigmas de investigação;*
- . teorias ou hipóteses que descrevem ou explicam fenômenos;*
- . perspectivas, tal como a perspectiva de uma disciplina particular;*
- . normas sociais e culturais dentro de uma sociedade ou grupo cultural;*
- . normas pessoais ou individuais impostas pelo indivíduo sobre si mesmo que podem ou não ser as mesmas normas sociais e culturais dominantes.*

Browne entende que é preciso considerar os valores, tanto do pesquisador quanto das fontes de pesquisa, e como eles influenciam a forma e a direção do processo político.

Effectively, this means that values have to be dealt with at two very broad levels by the scholar of information policy. Firstly, the place of values and their influence on researcher choices and conduct of research have to be very clear to researchers, whether they are operating in positivist, post-positivist, critical theory or constructivist mode. Systems of values underpinning all research paradigms, [...]

*Secondly, policy researchers have to continue looking at the role of values in the policy arena and at the ways policy makers and stakeholder values influence the shape and direction of the policy process.*³⁷ (Browne, 1997, p. 344)

Também Rowlands *et al.* (2002) tratam dos recursos para se compreender política de informação e chamam a atenção sobre a consideração dos valores que sustentam a concepção de informação na identificação dos problemas que envolve uma política de informação.

*We might usefully start from the proposition that, although reality exists, it can neither be fully understood nor explained, and that objectivity in our inquiry into the political realm can never be value-free. However, it may be possible to unlock and share knowledge through joint reference to an appropriate value system. Ideological diehards aside, there can be no objective 'truths' in information policy. Instead we need to focus our attention on the values - rather than the specific laws and regulation - that underpin our conception of information. Political and professional ideologies are fundamental to the way that information policy problems and dilemmas are perceived - and, more urgently, how problems are screened and represented by different stakeholders.*³⁸ (Rowland, 2002, pp. 31-32)

Acima das crenças e valores que permeiam a pesquisa e a formulação de política de informação, Frohmann (1995) coloca o poder da informação como tema central da política de informação, aspecto que os estudiosos muitas vezes ignoram:

³⁷ Efetivamente, isso significa que os valores têm que ser tratados em dois níveis muito amplos pelo estudioso da política de informação. Primeiramente, o lugar dos valores e sua influência sobre as escolhas do pesquisador e sobre sua condução da pesquisa têm que estar muito claros para os pesquisadores, se eles estão operando no modo positivista, pós-positivista, teórico-crítico ou modo construtivista. Sistemas de valores subjazem a todos os paradigmas de pesquisa, [...]

Em segundo lugar, os pesquisadores de política têm que continuamente olhar para o papel dos valores na arena política e os modos como os valores dos decisores políticos e das partes interessadas influenciam a forma e a direção do processo político.

³⁸ Podemos partir utilitariamente da proposição de que, embora a realidade exista, ela não pode ser totalmente compreendida, nem explicada, e que a objetividade em nossa investigação na esfera política nunca pode ser isenta de valores. No entanto, pode ser possível abrir e compartilhar conhecimento através da referência comum em um sistema de valor apropriado. Intransigentes ideológicos a parte, pode não haver 'verdades' objetivas na política de informação. Em vez disso, precisamos focar nossa atenção nos valores que sustentam nossa concepção de informação – em vez de nas leis e regulamentações específicas. Ideologias políticas e profissionais são fundamentais para a maneira como os problemas de política de informação e seus dilemas são percebidos – e, mais contundentemente, para a maneira como os problemas são avaliados e representados pelas diferentes partes interessadas.

*[...] perhaps the most important limitation imposed by LIS on IP studies is occlusion of issues concerning the relations between information and power. The focus on instrumental problems and epistemological issues concerned with establishing and policing borders between disciplines deflects attention from questions of how power is exercised in and through the social relations mediated by information, how dominance over information is achieved and maintained by specific groups, and how specific forms of dominance especially those of race, class, sex and gender are implicated in the exercise of power over information.*³⁹ (Frohmann, 1995, acesso on-line)

A abordagem epistemológica fica estabelecida justamente a partir de como se interpreta o exercício do poder nas relações sociais mediadas pela informação.

Frohmann (1995) percebe que regimes de informação sejam estabelecidos e que poder e controle sejam exercidos através deles na ausência de planejamento específico por parte do governo:

*[...] somewhere, even without direct government action, sufficient power and control is exercised over the constituents of information systems that discernible, more-or-less well-defined networks nonetheless emerge and stabilize. And when we think about the information flows swirling around us, whether cultural, academic, financial, industrial, commercial, institutional, or their many hybrids, we realize that they do have specific forms and structures.*⁴⁰ (Frohmann, 1995, acesso on-line)

Frohmann está preocupado com a definição do ambiente e da perspectiva em que se insira uma política de informação a ser estudada e nos intima a fazer a representação clara do regime de informação: como se origina e se estabiliza, como determina as relações sociais, e como formas específicas de poder são exercidas dentro e através dele.

Let us therefore call any more-or-less stable system or network in which information flows through determinable channels from specific producers, via specific organizational structures, to specific consumers or users a régime of information. Radio and television broadcasting, film distribution, academic publishing, libraries, transborder data flows, the emerging infobahn: these are all nodes of information networks, or elements of specific régimes of information. A legitimate and pressing objective of information policy research is the perspicuous representation of régimes of information: how they originate and stabilize; how they determine social relations, and how specific forms of power are exercised in and through them. The

³⁹ [...] talvez a mais importante limitação imposta pela LIS [Biblioteconomia e Ciência da Informação] em estudos de IP [Política de Informação] seja a oclusão das questões sobre as relações entre informação e poder. O foco sobre os problemas instrumentais e as questões epistemológicas envolvidas com o estabelecimento e policiamento das fronteiras entre as disciplinas desvia a atenção das questões de como o poder que é exercido em e através das relações sociais mediadas por informação, de como o domínio sobre a informação é alcançado e mantido por grupos específicos, e de como as formas de dominação específicas, especialmente as de raça, classe, sexo e gênero estão implicadas no exercício do poder sobre a informação.

⁴⁰ [...] em qualquer lugar, mesmo sem ação direta do governo, poder e controle suficientes são exercidos sobre os componentes dos sistemas de informação que, no entanto, discerníveis, redes mais ou menos bem definidas emergem e se estabilizam. E quando pensamos sobre os fluxos de informação girando ao nosso redor, seja cultural, acadêmico, financeiro, industrial, comercial, institucional, ou os seus muitos híbridos, percebemos que eles têm formas e estruturas específicas.

*description of an information policy therefore becomes the description of the genealogy of a régime of information. Because it recognizes that information policy is made and unmade every day in complex, interacting social practices, research of this kind transcends LIS's narrow disciplinary conceptions of IP.*⁴¹ (Frohmann, 1995, acesso on-line, grifo nosso)

E Frohmann não está sozinho em sua busca pelo regime de informação. González de Gómez (2002) define “regime de informação” como “o modo de produção informacional dominante” visando inclusive a inserir as políticas tácitas no campo a ser estudado:

Optamos por utilizar, nessa direção, o conceito de ‘regime de informação’, que designaria um modo de produção⁴² informacional dominante em uma formação social, conforme o qual serão definidos sujeitos, instituições, regras e autoridades informacionais, os meios e os recursos preferenciais de informação, os padrões de excelência e os arranjos organizacionais de seu processamento seletivo, seus dispositivos de preservação e distribuição. Um “regime de informação” constituiria, logo, um conjunto mais ou menos estável de redes sociocomunicacionais formais e informais nas quais informações podem ser geradas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, através de muitos e diversos meios, canais e organizações, a diferentes destinatários ou receptores, sejam estes usuários específicos ou públicos amplos. (González de Gómez, 2002, p.34)

⁴¹ Deixem-nos, portanto, chamar qualquer rede ou sistema mais ou menos estável no qual a informação flui através de canais de produtores específicos, através de estruturas organizacionais específicas, para consumidores ou usuários específicos, de um regime de informação. Rádio e televisão, distribuição de filmes, publicações acadêmicas, bibliotecas, *transborder data flows*, a Infobahn emergente: são todos os nós de redes de informação, ou elementos dos regimes específicos de informação. Um dos objetivos legítimos e prementes da pesquisa de política de informação é a representação clara dos regimes de informação: como se originam e se estabilizam, como determinam as relações sociais, e como formas específicas de poder são exercidas dentro e através deles. A descrição de uma política de informação, portanto, torna-se a descrição da genealogia de um regime de informação. Porque se reconhece que a política de informação é feita e desfeita todos os dias num complexo, interagindo com práticas sociais, e que a pesquisa desse tipo transcende as estreitas concepções disciplinares de política de informação [feitas pela] biblioteconomia e ciência da informação.

⁴² Buscando compreender melhor a proposta de González de Gómez, tem-se que “modo de produção” é uma expressão cunhada por Karl Marx que se refere à economia de um país ou de uma fase da economia ocidental. A Enciclopédia Einaudi traz seu conceito de “modo de produção”:

a expressão «modo de produção» surge num contexto muito determinado, estando “encarregada de exprimir, de veicular uma nova concepção geral do homem e da história, uma visão filosófica de conjunto que se opõe às concepções precedentes, que distinguem o homem dos outros animais «pela consciência, pela religião, por tudo o que se quiser» [O autor cita aqui “A Ideologia Alemã”, 1845-46] (Ruggiero, 1987, p. 64)

É o “processo de produção material” e a sua evolução que determina o “movimento real da história”. A evolução do referido “processo de produção material” é fruto do conflito que resulta da contradição entre as forças produtivas e as relações entre os seres humanos: o modo de produção material determina a organização econômica da sociedade, que por sua vez serve de base à estrutura política e ideológica. O primeiro evolui [para Marx a evolução corresponde ao desenvolvimento das forças produtivas] mais depressa que os últimos, levando a uma contradição que se resolve de forma revolucionária. (Ruggiero, 1987, p. 67)

Segundo essa publicação, Marx define seis “modos de produção”: Primitivo, Asiático, Escravista, Feudal, Capitalista, Comunista. Sendo assim, podemos afirmar seguramente, apenas, que o modo de produção no Brasil é capitalista.

Para a autora, o “regime de informação” é mais do que uma estrutura de comunicação e informação, é também o quadro sócio-político-cultural em que essa estrutura funciona, sendo que aí se acham incluídas as políticas tácitas:

O regime de informação não tem a configuração de um sistema de informação ou de um “sistema de sistemas”; designa uma morfologia de rede. Compõe uma figura mais ou menos discernível por suas zonas de desigual densidade e seus planos agregados de fluxos e estruturas de informação, de desigual estabilidade.

*Um regime de informação, assim, está configurado, em cada caso, por **plexos de relações plurais e diversas: intermediáticas** (TV, jornais, conversas informais, Internet etc.); **interorganizacionais** (empresa, universidade, domicílios, associações etc.) e **intersociais** (atores comunitários, coletivos profissionais, agências governamentais, entre outros).*

[...]

O conceito de “regime de informação” demarcaria um domínio amplo e exploratório no qual a relação entre a política e a informação – não preestabelecida – ficaria em observação, permitindo incluir tanto políticas tácitas e indiretas quanto explícitas e públicas, micro e macropolíticas, assim como permitiria articular, em um plexo de relações por vezes indiscerníveis, as políticas de comunicação, cultura e informação. (González de Gómez, 2002, pp. 34-35, grifo nosso)

Fica evidente que as definições de “regime de informação” de Frohmann e González de Gómez são distintas. Unger e Freire (2008) buscam esclarecer essa diferença:

*[...] a abordagem de regimes de informação apresenta diferenças em Frohmann e em González de Gómez (autores em que nos apoiamos nesta pesquisa): **enquanto esta última aborda o regime de informação sob o aspecto político, Frohmann detém-se nos artefatos tecnológicos, na viabilidade do trânsito informacional por e através do meio físico.** Certamente o construto tem forte ligação com as políticas de informação oriundas das instituições governamentais e a sociedade organizada, contudo é no meio ambiente de trocas materiais (econômicas, tecnológicas, culturais) que ocorrem as relações entre seres humanos com necessidades informacionais e fontes de informação relevantes, em um regime de informação. (Unger e Freire, 2008, p. 92, grifo nosso)*

Esses autores apresentam sua interpretação do conceito mais próxima da abordagem de González de Gómez:

*Na nossa interpretação, regimes de informação podem ser definidos como **ambientes onde convivem os sistemas de recuperação da informação, as linguagens documentárias, e os seres humanos com suas necessidades informacionais.** As ofertas informacionais dos regimes de informação são advindas de meios de comunicação de massa, pela mídia eletrônica, instituições de ensino e pesquisa, organismos governamentais e não-governamentais, agências de fomento, associações de classe, organizações religiosas etc. (Unger e Freire, 2008, p. 93, grifo nosso)*

Concorda-se com a necessidade de definição do regime de informação arquivística no país, estabelecendo como estão formatados os “ambientes onde convivem os sistemas de recuperação da informação” arquivística e os “seres humanos

com suas necessidades informacionais”; contudo essa é uma tarefa de dimensões e complexidade além do que propõe a presente pesquisa. O que se depreende dessa orientação é que a pesquisa deve apurar, na medida das suas limitações, informações sobre os sistemas de informação arquivística e sobre a relação dos arquivos com as necessidades de acesso.

Jardim *et al.* (2009) também recomendam atenção aos cenários estatal e social, quando se pesquisam políticas públicas de informação:

[...] *alguns elementos parecem merecer em especial a nossa atenção na pesquisa sobre o tema:*

[...]

5. o cenário estatal e social no qual são desenhadas e implantadas as políticas públicas de informação. (p. 19)

Além disso, toda essa discussão sobre pesquisa em política de informação recomenda que o pesquisador deixe claras as suas crenças, seus valores e considere o quadro político-econômico-tecnológico-cultural no qual a política de informação esteja inserida já que o modo do uso social da informação é circunstancial. Política envolve opinião e práxis, tempo e lugar.

O livro de José Maria Jardim, publicado em 1999, *Transparência e opacidade do Estado no Brasil*, veio instalar a discussão sobre a democratização da informação governamental arquivística e sua dependência da criação de uma política nacional de arquivos. O autor coloca como premissa, que também é premissa da presente pesquisa, que a democratização do acesso à informação depende de políticas e práticas adequadas, implementadas e exercidas ao longo do ciclo de vida dos documentos públicos:

O gerenciamento da informação arquivística pressupõe o controle do ciclo informacional em suas diversas etapas. Constitui, assim, uma premissa fundamental desta pesquisa que as possibilidades de acesso à informação governamental pelo administrador público e o cidadão encontram-se diretamente relacionadas com o conjunto de políticas e práticas desenvolvidas pela administração pública no decorrer desse ciclo informacional. (Jardim, 1999, p.23)

Assume-se, portanto, para a presente pesquisa que a efetiva transparência seja pressuposto do Estado de Direito Democrático e se estabelece a perspectiva no exame do tema como: o aprimoramento da democracia no Brasil, a promoção da boa governança e a construção da memória nacional.

Também as crenças apontadas por Dervin (1994) e Phipps (2000) sustentam, de fato, este trabalho. Faz-se exceção às segunda e terceira premissas de Dervin – pois não basta a informação estar “autorizada a circular livre”; é preciso que se obrigue a

divulgação das informações públicas; e não é aconselhável crer que disponibilidade equivalha a acessibilidade. Acredita-se mais que o cidadão, desde que bem formado e estimulado, irá procurar as informações de interesse da cidadania se elas estiverem disponíveis de modo facilmente compreensível.

As preocupações de Browne (1997) são interpretadas como uma recomendação de que seja definido o motivo para se formular uma política de arquivos, buscando-se deixar claro o objetivo que se espera alcançar com essa política.

Capítulo 2: ACESSO A INFORMAÇÃO PÚBLICA E ARQUIVOS NO BRASIL

Este capítulo volta-se para a especificidade do universo arquivístico, em especial no Brasil, visando a identificar, através da literatura e de documentos institucionais, problemas a serem considerados em uma política nacional de arquivos. Inclui, também, uma pesquisa realizada em nível nacional, através de comunicação eletrônica.

Primeiramente, atendendo à recomendação do capítulo anterior – de se estabelecerem os objetivos de uma política de informação – dentro dos limites de uma política de arquivos, o presente capítulo, examina o que dizem os autores sobre esse tema, para se atingirem os objetivos de uma política nacional de arquivos, incluindo a definição do seu objeto.

Montviloff estabelece os objetivos de uma política nacional de informação e reforça a ideia de que uma política se insira num espaço/tempo – tem um período de validade conforme a realidade que lhe corresponda.

*Objetivos de las políticas nacionales de información
Se requiere una política nacional para asegurar la ejecución y funcionamiento armoniosos de los recursos, servicios y sistemas de información, por ejemplo, el acceso puntual a la información pertinente para las diversas necesidades de los diversos usuarios de toda sociedad, la coordinación y compatibilidad del sistema global nacional de información, la mejora de la complementariedad y la compatibilidad entre las diversas legislaciones relativas al suministro de información, una mejor reacción a las implicaciones de los nuevos progresos en el campo de la información y una participación más efectiva en los sistemas y redes regionales y nacionales de información. (Montviloff, 1990, p.11)*

*[...] las políticas de información suelen responder a estímulos concretos en un periodo determinado de tiempo, y por consiguiente han de ser flexibles.*⁴³
(Montviloff, 1990, p.14)

Montviloff está indicando que é importante definir os objetivos de uma política de informação e, ao colocar como objetivo “o acesso adequado à informação relevante para as diversas necessidades de diferentes usuários de toda sociedade”, o

⁴³ Objetivos das políticas nacionais de informação

Exige-se uma política nacional para assegurar a aplicação e funcionamento harmonioso dos recursos, serviços e sistemas de informação; por exemplo, o acesso adequado à informação relevante para as diversas necessidades de diferentes usuários de toda sociedade, além de coordenação e compatibilidade do sistema nacional global de informação, melhora da complementaridade e da compatibilidade entre as diversas legislações relativas à prestação de informação, melhor reação às implicações dos novos desenvolvimentos no campo da informação e participação mais efetiva nos sistemas e redes regionais e nacionais de informação.

[...] as políticas de informação são respostas a estímulos específicos em um determinado período de tempo, e, portanto, têm que ser flexíveis.

autor apresenta sua interpretação de que o acesso à informação deva atender a toda diversidade de interesses de uma sociedade, sem privilegiar os detentores da informação.

Nem sempre as políticas são definidas com as finalidades devidas. Muitas vezes interesses de grupos ou pessoas orientam sua formulação. Vázquez reforça os objetivos de uma política arquivística: *La Política Archivística debe imponer, hacia dentro de la profesión y en la sociedad, la idea de que trabajaremos en mejorar la situación de todos los habitantes (no sólo de los ciudadanos). Sobre todo de los más débiles e desfavorecidos*⁴⁴ (2005, p. 7).

Encontra-se na *Justificativa do Projeto da 1ª Cnarq: No século XXI as demandas sociais pelo direito à informação reforçam o lugar dos arquivos no centro das políticas públicas de transparência* (p. 4) e, mais adiante: *a realização da Conferência justifica-se em função da importância dos arquivos para o exercício do direito do cidadão à informação e à memória, para o fortalecimento do Estado brasileiro e para o desenvolvimento científico e cultural do país* (p. 5). Essas linhas indicam que a formulação da política visa ao fortalecimento do Estado Democrático e se faz como resposta à reivindicação de direitos pela sociedade.

O inglês Michael Cook (1977, p.1) inicia o primeiro capítulo de seu livro ressaltando a importância de se terem claros os objetivos da administração dos documentos arquivísticos, remetendo à verificação dos objetivos da instituição arquivística. O autor enumera alguns pontos presentes na legislação relativa aos serviços arquivísticos em vários países e verifica que na maioria se resumem a: definição de arquivo público, suas competências e atribuições (fiscalizar, organizar, eliminar documentos e transferi-los à sua guarda direta) e sua subordinação dentro do governo (pp.10-12), deixando de abordar os objetivos. Cook nos convida a refletir para quê se desenvolvem os serviços arquivísticos.

A Lei Estadual nº 19.420, de janeiro de 2011⁴⁵, que estabelece a Política Estadual de Arquivos em Minas Gerais, lista seus objetivos:

- I - fortalecer a rede de instituições arquivísticas públicas;*
- II - assegurar a adequada administração dos documentos públicos;*
- III - preservar o patrimônio arquivístico público e privado de interesse público e social;*

⁴⁴ A Política Arquivística deve impor, seja dentro da profissão seja na sociedade, a ideia de que trabalharemos para melhorar a situação de todos os habitantes (não apenas dos cidadãos). Sobretudo a dos mais frágeis e desfavorecidos.

⁴⁵ Uma cópia dessa lei encontra-se no ANEXO deste trabalho.

- IV - atender às demandas informacionais do Estado para **apoiar o processo decisório**;
- V - assegurar o **acesso** às informações contidas nos arquivos, observadas as disposições legais;
- VI - promover o reconhecimento dos arquivos como recursos fundamentais para o **desenvolvimento do Estado e da sociedade**;
- VII - contribuir para a promoção da **transparência** do poder público por meio da documentação de suas ações;
- VIII - garantir o livre **fluxo de informações entre o Estado e a sociedade**;
- IX - proteger o direito individual à **privacidade** na prestação das informações contidas nos arquivos;
- X - incentivar o uso de arquivos como fonte de **pesquisa** e de informação científica e tecnológica;
- XI - promover a adoção de **inovações** e o intercâmbio de informações científicas e tecnológicas na área arquivística;
- XII - contribuir para a constituição e a preservação da **memória estadual e da nacional**;
- XIII - apoiar tecnicamente a constituição e a manutenção de arquivos nos **Municípios**;
- XIV - estimular a **participação da sociedade** na constituição de arquivos públicos e privados de interesse social. (grifo nosso)

Considera-se que esses objetivos, se efetivamente buscados, promoveriam a realização das funções arquivísticas conforme preconiza a Lei de Arquivos e de acordo com a perspectiva de alcance do aprimoramento da nossa democracia. Contudo, essa política estadual não se realiza além do seu aspecto formal. O não cumprimento das leis que amparam a ação arquivística no Brasil coloca a perspectiva de formulação de uma política nacional de arquivos, visada neste trabalho, como uma política a ser assumida e adotada pelo poder público, e não apenas estabelecida em um documento.

Braman (1989), ao enumerar os problemas existentes para a formulação de políticas de informação, diz que *Every information policy decision supports a particular vision of how society should be*⁴⁶ (p.240). Estendendo sua assertiva à formulação de uma política nacional de arquivos, a visão de como a sociedade deveria ser apresentada por Uhler, no capítulo anterior, e pelos organizadores da 1ª Cnarq, nas linhas acima, sugerem a perspectiva do Estado de Direito Democrático, sob a ótica de desenvolvimentos social, científico e cultural. Essa perspectiva orienta os objetivos da política para o fortalecimento do Estado, com a transparência das suas ações e construção da sua memória, através da preservação, tratamento e disseminação das informações arquivísticas de direito público.

Vázquez (2005), além dos objetivos, também define o objeto de uma política nacional de arquivos, entendendo que esse objeto coincida com o da arquivologia:

⁴⁶ Toda decisão política de informação comporta uma visão particular de como a sociedade deveria ser.

Las áreas que debe cubrir la política archivística han de coincidir con los objetos de la Archivología, a saber:

- *Los documentos de archivo aislados y los conjuntos documentales.*
- *Los archivos y los sistemas de archivos.*
- *Los archiveros, las asociaciones y los centros de formación e investigación archivística.*⁴⁷ (Vázquez, 2005, p.5)

Embora não se conteste essa lista de objetos, observa-se que a arquivologia é multidisciplinar e tem a finalidade investigatória incluída em seus objetivos, o que torna seu escopo amplo e maleável. Por outro lado, uma política nacional de arquivo terá como base as relações das estruturas de poder do Estado com os cidadãos e as empresas privadas através de processos comunicacionais.

O reconhecimento das determinações da Lei de Arquivo estabelece a percepção de que as instituições arquivísticas, sua missão, o seu âmbito de atuação, os seus sujeitos – supondo sua formação e capacitação – e os coparticipantes do cumprimento da sua missão possam ser considerados o objeto de uma Política Nacional de Arquivos.

Por outro lado, estabelecer as instituições arquivísticas como objeto da Política Nacional de Arquivos supõe a obediência à Lei de Arquivos que determina a sua criação. A atual situação – quando inexistem instituições arquivísticas dos poderes judiciário, legislativo e executivo municipal em sua maioria – predispõe à não implementação da política, o que também é arriscado, ficando essa definição indicada para os formuladores da política.

Vázquez define “Política Arquivística” como:

*aquella política que formula objetivos y propone los medios apropiados para servir a los derechos y necesidades de la sociedad en su conjunto; de las instituciones productoras/receptoras de los documentos; de los interesados individuales o institucionales y, por último, de los investigadores retrospectivos*⁴⁸. (Vázquez, 2005, p. 5)

Sua definição orienta a afirmar que uma política nacional de arquivos viria conter as metas e objetivos que as instituições arquivísticas e seus sujeitos diretos e correlacionados devem alcançar, e diretrizes para as ações baseadas em princípios com estratégias, e meios estabelecidos, tendo em vista fazer cumprir os direitos concernentes

⁴⁷ - Os documentos de arquivo isolados e os conjuntos documentais.

- Os arquivos e os sistemas de arquivos.

- Os arquivistas, as associações e os centros de formação e pesquisa arquivística.

⁴⁸ aquela política que formula objetivos e propõe os meios apropriados para atender aos direitos e às necessidades da sociedade em seu conjunto; as instituições produtoras/receptoras dos documentos; os interessados individuais ou institucionais e, por último, os investigadores do passado.

ao acesso à informação documental orgânica de interesse público no país e à sua preservação, no cumprimento da Lei de Arquivos.

A discussão sobre a política nacional de arquivo se faz em um contexto de relações de poder e, como foi visto no capítulo anterior, Frohmann (1995) coloca o poder da informação como tema central da política de informação, assertiva que se estende à política de arquivos. A relação entre arquivo, poder e democracia reforça o papel dos arquivos na perspectiva do amadurecimento da democracia no país.

2.1 Arquivo, poder e democracia

O exame da relação entre arquivo, poder e democracia foi feito de maneira aprofundada por José Maria Jardim, em sua tese de doutoramento; portanto, a exposição que se segue irá apenas mostrar como os autores do campo abordam a questão, incluindo-se o que de essencial se encontra no trabalho de Jardim (1999) para o presente estudo.

Primeiramente um parêntese sobre uma questão terminológica:

Quanto à literatura estrangeira, deve-se atentar para o fato de que, na língua inglesa, os documentos correntes sejam chamados de *records*. A denominação de *archives*, na maioria dos casos, é dada aos documentos já recolhidos para guarda permanente. Geralmente, *archives* é sinônimo de *documentos* e não exatamente de conjuntos documentais, tal como se define arquivo no Brasil.

Wilson (2000) aborda os problemas relacionados aos arquivos nos escritórios do serviço público. Segue seu comentário relativo à prática muito comum de retenção de documentos como forma de detenção de poder, prática essa que se realiza num acordo tácito de que os documentos públicos pertençam à pessoa que o produz:

*Other problems include a "silo" mentality in which government staff are hesitant or unwilling to share information. Records and the information contained in them are too often viewed as the personal property of staff or politicians or guarded as departmental secrets. Information is power. In addition, frequent program restructuring leads to confusion as to who should be accountable for creating and keeping records. Furthermore, as staff with lengthy experience and considerable knowledge of a function leave a position or retire, their paper records too often lie hidden in the bottom drawer and their electronic files are erased to make room for the new incumbent.*⁴⁹
(Wilson, 2000, p. 24)

⁴⁹ Outros problemas incluem uma mentalidade de "silo", em que funcionários do governo são hesitantes ou relutantes em compartilhar informações. Os documentos e as informações neles contidas são muitas vezes vistos como bens pessoais de funcionários ou de políticos ou guardados como segredo de departamento. Informação é poder. Além disso, o plano de reestruturação frequente leva à confusão sobre quem deva ser responsável pela criação e manutenção de documentos. Assim também, quando o pessoal com longa experiência e grande conhecimento de uma função sai de uma posição ou se aposenta,

As práticas mencionadas por Wilson aparecem como resultado da organização burocrática que, apesar de vir sendo permanentemente criticada pelos novos teóricos da administração na Sociedade da Informação, continua ainda em vigor⁵⁰, tal com aponta Medeiros (2006):

Não só a literatura da área de teorias organizacionais mostra que ainda não ocorreu a mudança do modelo tradicional de Weber para um novo paradigma, capaz de suplantar seus fundamentos básicos, especialmente em termos da forma de racionalidade e legitimidade utilizadas, como a prática na administração governamental mostra que os preceitos da Nova Administração Pública ainda convivem lado a lado com a teoria proposta por Weber. (Medeiros, 2006, p. 157)

Fonseca (1999) apresenta, no tópico “O conceito Weberiano de burocracia”, as características de burocracia de Weber como uma forma legítima de domínio.

O conceito de burocracia dentro da sociologia de Max Weber adequa-se à análise da questão dos arquivos públicos, tanto como produto de atividades administrativas quanto como unidades do aparelho de Estado. Apesar de buscar elementos na tradição administrativa de seu país, a análise weberiana coloca a burocracia em uma instância bastante diferente, considerando-a não apenas como uma forma de organização administrativa, mas como uma forma legítima de domínio: o legal-burocrático, quando o domínio é legitimado pela existência de normas formais e abstratas e cujo aparelho se caracteriza pela existência de uma rede burocrática cujas principais características são: 1) a existência de regras abstratas às quais está vinculado o poder, o aparelho administrativo e aqueles que lhe são subordinados; 2) as relações de autoridade entre posições definidas hierarquicamente, dentro de esferas de competência claramente estabelecidas, por uma divisão profunda entre pessoa e cargo e por funções exercidas de modo continuado e com base em documentos escritos: "A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos ("os arquivos"), preservados em sua forma original ou em esboço... O quadro de funcionários que ocupe ativamente um cargo "público", juntamente com seus arquivos de documentos e expedientes, constitui uma "repartição". (Fonseca, 1999, acesso on-line)

Dentro desse quadro, os documentos se tornam instrumentos de poder, tanto na sua disponibilização quanto na sua ocultação. No tópico “A Mentira e o Segredo”, Fonseca discute como a ausência de informação pode ser um modo de veicular ideologia e propaganda. Diz a autora:

[...] o que se opõe ao direito à informação não é simplesmente a mentira ou a falsidade, mas é, também, o segredo, ou melhor, aquilo que não se torna público.

os documentos em papel de seu trabalho muitas vezes são escondidos no fundo de uma gaveta e seus arquivos eletrônicos são apagadas para criar espaço para o novo responsável.

⁵⁰ O Programa Nacional de Desburocratização - Decreto 83.740 de 18 de julho de 1979 - visava, especialmente, a “reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário” (alínea b, Art. 3º). O Programa do Decreto 5.378 de 23 de fevereiro de 2005 vem colocar seus objetivos relativos ao déficit institucional, governança, eficiência, eficácia da ação pública, gestão democrática, transparente e ética.

Mas, será válido, em alguma circunstância, o uso do segredo como prerrogativa para a manutenção do estado de direito? (Fonseca, 1999, acesso on-line)

Cruz Mundet e Fugueras (1999) encontram o grau de democracia referendado no direito à informação. Dizem eles: *“Sem dúvida, a incorporação deste direito no ordenamento jurídico distingue os países democráticos dos não-democráticos e, entre os primeiros, o nível de maturidade”* (p.103).

E Terry Cook (1997), falando a partir do Canadá, defende que o enfoque dos serviços arquivísticos, na atualidade, saiu do Estado e passou para a sociedade. Uma mudança da perspectiva estatal para a social:

Answers and alternative approaches have come from Germany, the United States, and Canada. Believing that archives should reflect more globally the society that creates them, these differing "societal approaches" explore new conceptions of archival theory and methodology. This perspective represents a fundamental change in the archival discourse from one based on the state to one reflecting the broader society that the state serves. Now, it may be said that archives are of the people, for the people, often even by the people⁵¹. (Cook, 1997, p.43)

Cook se apoia na ideia de pós-modernidade para defender que a memória social é moldada pelo arquivista, que não é isento no desenvolvimento das suas funções para a preservação e o acesso às informações arquivísticas. E reforça a ideia de que os arquivos sempre foram criados e tratados para atender aos governantes e que, agora, eles são criados e tratados para a sociedade. Diz o autor:

Archival theory not surprisingly found its early legitimization in statist theories and models, and from the study of the character and properties of older state records. Such theory has since been widely adopted in many other kinds of archival institutions around the world. Public sanction for archives late in the twentieth century, or at least for taxpayer-funded non-business archives in democracies, has changed fundamentally from this earlier statist model: archives are now of the people, for the people, even by the people. Few citizens would approve the expenditure of large sums of money to fund archives whose contents mainly featured bureaucrats talking to each other. While the maintenance of government accountability and administrative continuity and the protection of personal rights are still rightly recognized as important purposes for archives, the principal justification for archives to most users and to the public at large rests on archives being able to offer citizens a sense of identity, locality, history, culture, and personal and collective memory. Simply stated, it is no longer acceptable to limit the definition of society's memory solely to the documentary residue left over by powerful record creators. Public and historical accountability demands more

⁵¹ As respostas e abordagens alternativas vieram da Alemanha, Estados Unidos e Canadá. Acreditando-se que os documentos arquivísticos devam refletir mais globalmente a sociedade que os cria, essas “abordagens sociais” diferenciadas exploram concepções novas de teoria e metodologia arquivística. Tal perspectiva representa uma mudança fundamental, de um discurso arquivístico baseado no Estado para um discurso que reflita de maneira ampla a sociedade que o Estado serve. Agora, pode-se dizer que os arquivos sejam do povo, para o povo, e pelo povo.

*of archives, and of archivists.*⁵² (Cook, 1997, p.44)

Sua reflexão considera estudos mais recentes que verificam a memória medieval moldada para servir a propósitos típicos daquele período:

*[...] archives had their institutional origins in the ancient world as agents for legitimizing such power and for marginalizing those without power. This initial emphasis has continued. Medieval archives, scholars now find, were collected--and later often weeded and reconstructed--not only to keep evidence of legal and business transactions, but also explicitly to serve historical and sacral/symbolic purposes, but only for those figures and events judged worthy of celebrating, or memorializing, within the context of their time.*⁵³ (Cook, 1997, p.18)

No Brasil, Jardim (1999) identifica os arquivos como legitimadores do Estado inserindo a arquivologia em um saber de Estado – tal como Terry Cook ao vislumbrar sua mudança para servir à sociedade – e identifica as instituições arquivísticas públicas como agências do poder simbólico:

Os arquivos constituem, do ponto de vista institucional, agências do poder simbólico com caráter classificatório, explícito ou implícito, em suas práticas. (Jardim, 1999, p. 46)

Se os arquivos configuram uma escrita do Estado, a Arquivologia é um saber de Estado. Aquilo que tem sido legitimado internacionalmente como Arquivologia permite-nos abordá-la como um saber de Estado. Resultado do Estado europeu do século XIX, a literatura da área aponta-nos para uma Arquivologia com forte caráter de saber do e para o Estado. A Arquivologia, nesta perspectiva, pode ser interpretada, inclusive, como uma das narrativas do Estado europeu e norte-americano. (Jardim, 1999, p.46)

O autor estabelece as relações entre arquivo e poder através do que ele chamou de elementos balizadores (reproduzidos aqui de forma resumida):

⁵² A teoria arquivística não surpreendentemente encontrou, a princípio, sua legitimação nos modelos e nas teorias estadistas, e a partir do estudo do caráter e das propriedades de antigos documentos do Estado. Essa teoria já foi amplamente adotada em muitos outros tipos de instituições arquivísticas de todo o mundo. A sanção pública para os arquivos no final do século XX, ou pelo menos para arquivos não comerciais, financiados pelo contribuinte nas democracias, mudou radicalmente a partir desse modelo estadista anterior: os arquivos são agora do povo, para o povo, até mesmo pelo povo. Poucos cidadãos iriam aprovar as despesas de grandes somas de dinheiro para financiar arquivos cujos conteúdos são caracterizados principalmente pela conversa entre burocratas. Embora a manutenção do *accountability* e da continuidade administrativa do governo e a proteção dos direitos pessoais ainda sejam corretamente reconhecidos como importantes para os propósitos dos arquivos, a principal justificativa para a maioria dos usuários de arquivos e para o público em geral repousa sobre os arquivos como sendo capazes de oferecer aos cidadãos um sentimento de identidade, localização, historicidade, cultura e memória pessoal e coletiva. Em resumo, não é mais aceitável limitar a definição de memória da sociedade apenas ao resíduo documental deixado pelos poderosos criadores de documentos. O *accountability* público e histórico exige mais dos arquivos e dos arquivistas.

⁵³ [...] os arquivos tiveram suas origens institucionais no mundo antigo como agentes tanto para a legitimação do poder quanto para a marginalização daqueles fora do poder. Essa ênfase inicial continuou. Estudiosos agora constatam que os arquivos medievais foram coletados – e mais tarde muitas vezes eliminados e reconstituídos – não apenas para manter a evidência legal de transações de negócios, mas também, explicitamente, para servir a propósitos históricos e sacral/simbólicos, contudo, somente para aquelas figuras e eventos julgados com valor para a celebração ou memorização dentro do contexto do seu tempo.

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

[...]

· *O controle do capital informacional do Estado - do qual os arquivos constituem parte significativa - é um fator decisivo para a produção e a reprodução de hegemonia;*

· *Os arquivos - sejam como conjuntos documentais ou como agências do aparelho de Estado - constituem um mecanismo de legitimação do Estado e simultaneamente agências do poder simbólico;*

[...]

· *A informação não tem poder em si mesma: este deriva do seus diversos graus (e formas) de uso ou de não-uso no âmbito das lutas no Estado;*

[...]

· *A violência simbólica do Estado tem na opacidade uma das suas expressões fundamentais;*

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

[...] (Jardim, 1999, pp. 47-48)

Suas assertivas demonstram que os usos e não-usos do capital informacional, em princípio gerido pelas instituições arquivísticas públicas, estabelecem o grau do poder exercido pelo Estado em forma de violência simbólica. O autor identifica a necessidade de politização e denuncia evidências do caráter centralizador e autoritário do Estado no Brasil, considerando que condições legais não garantem o acesso.

[...] *Sem uma profunda politização da situação dos arquivos públicos do país pelo conjunto de atores a eles relacionados, dentro e fora do aparelho de Estado, a tendência é a perpetuação e naturalização das condições que os remetem ao lócus periférico onde se encontram.*

[...]

Pela via das “organizações sociais”, o Estado se exime, pulveriza suas ações sem um controle nítido, estimulando, nas palavras de Renato Lessa, uma política sem alteridade, neutra, despolitizada, alimentada pela insipiência do sistema partidário. (Jardim, 1999, pp. 200-201)

Além da invisibilidade do Estado para si mesmo, o Estado se torna invisível para a sociedade. Jardim também identifica a opacidade da informação estatal como um instrumento de hegemonia das classes dominantes:

A tese que norteia este trabalho é a de que, em níveis gerais, o aparelho de Estado não controla a si mesmo em termos informacionais. O Estado tende a ser invisível a si mesmo. Este quadro se expressa na fragilidade da maior parte de suas estruturas e recursos informacionais e na ausência de políticas de informação. Por outro lado e em consequência, a opacidade informacional beneficia e é favorecida pela reprodução e ampliação do controle do Estado por classes ou frações de classes dominantes. As escassas possibilidades de acesso à informação governamental por outros grupos sociais contribuem para a hegemonia do bloco no poder e a exclusão dos setores dominados. O Estado tende a ser invisível à sociedade civil. (Jardim, 1999, p. 21)

E Indolfo (2008) aponta a possibilidade de uso de recursos informacionais produzidos pelo Estado como forma de superação das deficiências político-sociais do país, examinando o alcance das normas arquivísticas instituídas pelo Conselho

Nacional de Arquivos (CONARQ) no quadro geral da formulação e implantação de políticas públicas arquivísticas:

O Estado não reconhece, ainda, [...] as possibilidades de uso dos recursos informacionais produzidos como forma de estimular a gestão participativa e de ampliar a conquista dos direitos civis, propiciando a superação de muitas desigualdades sociais e a construção da cidadania plena. (Indolfo, 2008, p. 157)

Além da gestão participativa, que supõe a democratização do planejamento das ações e dos gastos públicos, o acesso à informação arquivística de interesse público permite o controle do Estado pela sociedade, barrando a perpetuação da hegemonia da classe dominante através da opacidade, como Jardim considerou.

Os documentos são poder também para o povo se, e somente se, houver acesso amplo, e este, compreensível (Wilson, 2000). A necessidade de leitura de um volume grande de documentos impossibilita a identificação das informações que se desejam e os padrões de registro dos documentos muitas vezes não permitem a sua compreensão, a não ser para os entendidos - há uma prática de se formatarem as informações visando aos próprios pares (Lara e Conti, 2003).

Em julho de 2001, o plenário do CONARQ aprovou os *Subsídios para a Inserção do Segmento dos Arquivos no Programa Sociedade da Informação no Brasil* – documento aprovado pelo Plenário do CONARQ na sua 22ª Reunião Ordinária, em 12 de junho de 2001 – com proposições encaminhadas ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação para sua inclusão no *Livro Branco da Sociedade da Informação*. Consta da introdução a esses *Subsídios...*, a defesa da ampla disseminação das informações, enfocando a democratização da informação como estratégia para o controle do Estado pela sociedade:

A maioria dos programas da Sociedade da Informação em diversos países privilegia quatro formas de inserção dos arquivos no conjunto de suas ações:

- .. democratização da informação arquivística como estratégia para ampliação da transparência do Estado e seu controle pela sociedade;*
- .. democratização do acesso à Internet através dos arquivos públicos (em especial no caso dos países em desenvolvimento);*
- .. digitalização dos acervos arquivísticos de forma a ampliar seu uso social através de redes de informação;*
- .. preservação de documentos eletrônicos, considerando a memória coletiva na sociedade da informação.* (Subsídios..., 2001, pp.1-2)

Entretanto, não há ocorrência de “arquiv” no Livro Branco, sugerindo desconsideração ou desconhecimento sobre a informação arquivística e os recursos da arquivologia para o seu acesso.

2.2 Arquivologia e o acesso à informação arquivística

A discussão em torno do papel da informação arquivística no aprimoramento da democracia demanda tratar com clareza a abordagem teórica do tratamento dessa informação, já que não há apenas uma. O objetivo que se dá aos arquivos estabelece o modo como eles são tratados. A própria definição dos conceitos da arquivologia indica a perspectiva que se tem no seu tratamento.

A começar pela definição de arquivo, fica estabelecida a abordagem teórica que pode fazer com que os arquivos cumpram seu papel no *accountability*, *empowerment*, governança e construção da memória nacional. Inicia-se pela definição de documento como o objeto do arquivo:

Documento é a informação e o suporte que a contém. Essa definição é uma alteração da tradução livre da definição enunciada pelo Conselho Internacional de Arquivos (CIA), contida na edição portuguesa dos canadenses Jean-Yves Rosseau e Carol Coulture (1994, p.137), qual seja: “Conjunto constituído por um suporte (peça) e pela informação que ele contém, utilizáveis para efeitos de consulta ou como prova”. Essa proposta de alteração advém do entendimento de que a informação tenha predominância sobre o suporte enquanto objeto que define um documento.

Observa-se, contudo, que as considerações de Hilary Jenkinson (1965, p.5) em 1922, sobre a existência de informações relevantes em “um livro em branco” próprio das atividades de um escritório, continuam pertinentes. O suporte, algumas vezes, contém informações por si mesmo, independentemente de ter sido ali registrado alguma coisa. Ao assumir sua função de refletir as ações do seu produtor, o arquivo não deixa de ter o viés informacional museológico, quando uma peça fala além do que nela pode estar inscrito.

Com algumas exceções, considera-se que o que se deseja acessar são as informações. Mas arquivo não é apenas um conjunto de informações. Não se define Arquivo como conjunto de informações, primeiramente porque as medidas de preservação da autenticidade do documento são tomadas sobre o suporte. O documento arquivístico é também prova perante a lei e a sociedade; é garantia para governos, empresas, cidadãos e consumidores; portanto o arquivista ou a instituição arquivística tem a responsabilidade de garantir a autenticidade do documento sob sua guarda ou gestão, e isso se faz através do controle do suporte da informação.

Ademais, a informação precisa, para receber tratamento arquivístico para preservação, difusão e acesso, estar em determinado suporte, mesmo que se substitua

esse suporte em alguns momentos. Ainda que o que se deseja acessar sejam as informações, sem controle sobre o suporte, não se podem acessá-las.

Em fevereiro de 2011, desapareceram 150 mil caixas de *e-mail* da empresa Google – *gmail*. A situação foi nomeada como “desativação” acidental das caixas de *e-mail*, ou como “deletadas”⁵⁴ por falha no sistema. Mas pode ter acontecido de o disco rígido, onde as caixas estavam guardadas, ter simplesmente queimado e os *backups* estarem em um momento de atualização e, também, se terem perdido.

O exame do Fórum GMail na ocasião desse desaparecimento mostrou um usuário perguntando onde são guardados os e-mails:

The screenshot shows a web browser window with the URL www.google.co.in/support/forum/p/gmail/thread?tid=602d764ed7d77f528hl=en. The page content includes a search bar, a breadcrumb trail, and a forum thread. The thread title is "Does anyone know how does Google storage my inbox? Physically where is my inbox?". The user "pedropchagas" (Level 1, 2/4/10) asks: "Explain your issue in full detail here: I woke up wondering how does google storage my inbox. I mean, physically. Is there a hard drive where they keep my account? Please, can someone help me with it? Thanks." Below the question, there are instructions: "Please Also Include: Operating system (e.g. WinXP): WinXp; Program and version you use to access Gmail (e.g. Internet Explorer 7 or Outlook 2003): Internet Explorer 7; Your antivirus software (e.g. Norton 2007): Norton 2007; Any extensions, toolbars or plug-ins:". There are four replies: 1. "bkc56" (Top Contributor, 2/4/10) says: "Well, your messages are stored on Gmail servers which means disk drives. Probably big industrial RAID arrays with hot-swap capabilities and some sort of backup methodology. 1 of 1 people found this answer helpful. Did you? Sign in to vote. Report abuse". 2. "pedropchagas" (Level 1, 2/4/10) says: "OK, but... where? Is there an adress? Do I have a folder? If I wanted to see the DISK DRIVE could I? Do I have the right to see it? Just wondering! Did you find this answer helpful? Sign in to vote. Report abuse". 3. "bkc56" (Top Contributor, 2/4/10) says: "You're only interface is the web-interface with your browser. There's no way to see the data on disk (which wouldn't make sense anyway because it's in some sort of database format, not a bunch of individual message files). 1 of 1 people found this answer helpful. Did you? Sign in to vote. Report abuse". 4. "Joshua" (Top Contributor, 2/4/10) says: "Google has many different data centers scattered throughout the world. They tend to be very closed-lip about giving details on what kind of data is stored where."

Ilustração 1: Página do Fórum GMail acessada em fev/2011

O usuário pergunta (tradução nossa): *Alguém sabe como a Google armazena minha caixa de e-mail? Fisicamente, onde está minha caixa de e-mail?* Não há identificação clara de quem responde, ele é identificado como “contribuidor” e diz: *Bem, suas mensagens estão armazenadas nos servidores Gmail, o que significa unidades de disco. Provavelmente grandes RAID⁵⁵ industriais se alinham com*

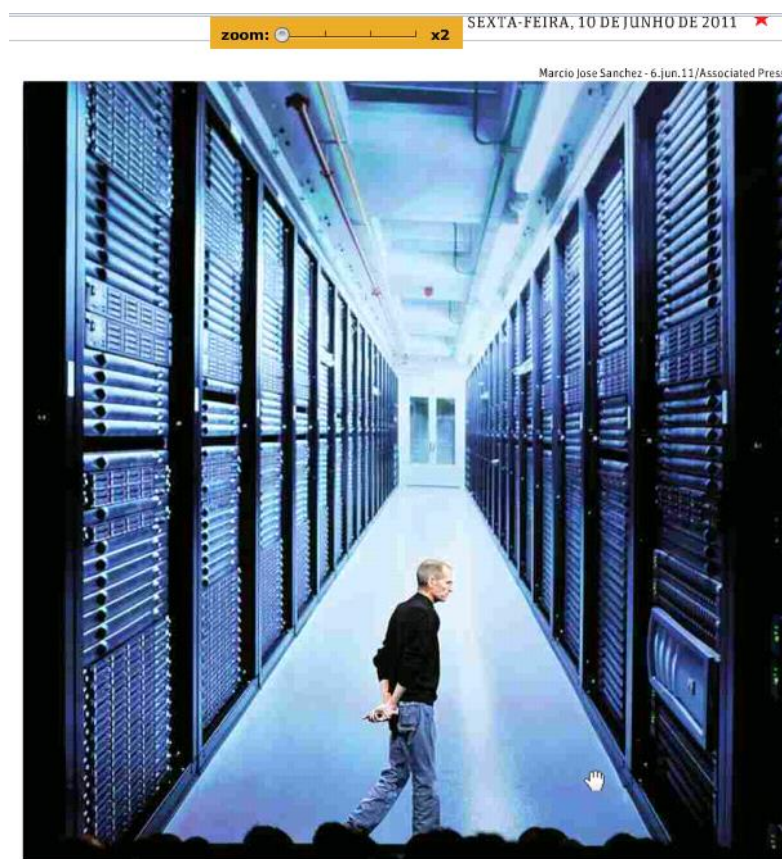
⁵⁴ <http://meiobit.com/81755/gmail-bug-backup-email/>

http://olhardigital.uol.com.br/jovem/digital_news/noticias/google_deleta_150000_contas_do_gmail

⁵⁵ Wikipedia: Redundant Array of Inexpensive Drives ou Conjunto Redundante de Discos Independentes

capacidade hot-swap⁵⁶ e algum tipo de metodologia de backup. O usuário insiste em saber onde estão os servidores e o “contribuidor” responde apenas que não há meios para que ele possa ver o servidor no qual está sua caixa de e-mails. Um segundo contribuidor, nomeado Joshua, entra e diz: A Google tem muitos centros de dados diferentes espalhados pelo mundo. Eles tendem a ser resistentes a dar detalhes sobre qual tipo de dados é guardado onde.

Esse diálogo mostra que a materialidade da informação arquivada determina a possibilidade de ser acessada. O discurso implícito na comunicação da indústria de tecnologia costuma sugerir que o acesso virtual permite informações sem suporte, que na atualidade, a informação é absolutamente imaterial.



Steve Jobs, da Apple, mostra, nos EUA, imagem do centro de armazenamento para iCloud

Ilustração 2: Foto publicada no jornal Folha de São Paulo em 10/06/2011

Essa imagem publicada no jornal Folha de São Paulo em 2011 mostra o suporte para a “nuvem” que a empresa Apple estava criando à época. A escolha do termo “nuvem” quer sugerir que não haja um suporte físico, ilustrando a contradição

⁵⁶ Wikipedia: “capacidade de retirar e de substituir componentes de uma máquina, normalmente um computador, enquanto opera”

que existe entre a informação ser propagandeada como “imaterial” e, na prática, depender da exigência de que cada documento seja fisicamente garantido.

Os centros tradicionais de informações – bibliotecas etc. – são modificados e novos meios virtuais de acesso à informação são criados “impregnando o indivíduo com a ideologia do imaterial”. Marta Macedo Kerr Pinheiro (2010) observa:

A intensidade das mudanças ocorridas obscurece as categorias tradicionais dos bens materiais, como os diferentes suportes do documento. (KERR PINHEIRO, 2010b). Os sujeitos das políticas também se transformam pela dependência das redes e do mundo virtualizado. Os elementos, antes tradicionais, como bibliotecas, centros de informação científica e tecnológica, perdem em centralidade pela demanda informacional recriada pelos diversos grupos sociais, pelo hibridismo do setor público com o setor privado, pelos novos formatos organizacionais e pelas tecnologias em si mesmas, efetivas possibilitadoras da intangibilidade. Muda-se, portanto, o formato de leis e regras dos governos oficialmente reconhecidas, onde as políticas de informação também se inserem, como Braman (2006) chama a atenção. O pensamento econômico e técnico sempre moveu os governos, mas, na atualidade, afeta ao indivíduo comum e dele se aproxima na vivência de uma economia centrada na informação, onde todos estão impregnados pela ideologia do imaterial. (Kerr Pinheiro, 2010, p.118)

A mudança ocorrida com o surgimento dos documentos eletrônicos e a propagação do acesso virtual via *web* não devem ser ignorados pelos arquivistas, pelo contrário. O filósofo e arquivista canadense Terry Cook (1997) fala com propriedade da passagem do foco da informação arquivística do suporte para os processos informacionais, tirando o arquivista do lugar de “guardião” de massas documentais em grandes depósitos como considerava Jenkinson há quase cem anos:

The focus has shifted, therefore, from the actual record to its functional process or context of creation, from the physical artifact to the "very act and deed" which first caused that artifact to be created. (Cook, 1997, p. 45)

Arrangement and description will concentrate less on physical record entities and media, and develop instead enriched "value-added" contextual understandings of the information systems that create records and of related system documentation and computer metadata.

[...] Preservation will certainly shift its focus from discardable physical storage formats to safeguarding through repeated migrations the structure and contextual functionality of the information itself. (Cook, 1997, p. 47)⁵⁷

All these changes move the theoretical (and practical) focus of archives away from the record and toward the creative act or authoring intent or functional

⁵⁷ O foco mudou, portanto, de um documento real para o seu processo funcional ou contexto de criação; de um artefato físico, para o "ato e ação" que primeiro fez com que o artefato fosse criado. (P. 45) O arranjo e descrição se concentrarão menos nas individualidades e mídia do documento físico, e desenvolverão, em vez disso, entendimentos do "valor contextual agregado" entendidos como sistemas de informação que criam registros e como documentação de sistemas relacionados e de metadados de computador.

[...] A preservação certamente vai mudar seu foco de formatos descartáveis de armazenamento físico para a salvaguarda através de repetidas migrações da estrutura e da funcionalidade contextual da informação em si. (P. 47)

*context behind the record. This new paradigm for archives replaces the profession's traditional intellectual focus on the physical record - that thing which is under our actual physical custody in archives - with a renewed focus on the context, purpose, intent, interrelationships, functionality, and accountability of the record, its creator, and its creation processes, wherever these occur.*⁵⁸ (Cook, 1997, p. 48)

Essa mudança de foco, na verdade, convida o profissional a se desprender do suporte de papel e se preocupar com as novas formas de acesso e com os metadados imprescindíveis à gestão documental, mas não elimina sua responsabilidade quanto à segurança da informação. Cook não sugeriu que a abandonássemos. Mudança de foco limita-se a uma mudança de ênfase, termo utilizado por Jardim (1999b) para se referir a essa mesma questão. Este autor produziu documento para a Mesa Redonda Nacional de Arquivos de 1999. Iniciando pela mudança de paradigma, infere:

*A Internet é um não-lugar, um fluxo multimídia incessante, rompendo com a linearidade da escrita e tendo como principais características a mutação e a multiplicidade;
O conceito de "lugar" torna-se secundário para o profissional da informação e para os usuários;*

*Onde a informação se encontra não é o mais importante e sim o acesso à informação;
A ênfase na gestão da informação desloca-se do acervo para o acesso, do estoque para o fluxo da informação, dos sistemas para as redes; (Jardim, 1999b, acesso on-line)*

Silva (1999) tece considerações relevantes. Ele percebe que o que se acessa é a informação, mas o que se trata – nas palavras dele, o que se guarda – é o documento:

Com o advento das modernas tecnologias de controle e recuperação da informação, a visão do arquivo como instituição de guarda de documentos foi substituída por aquela que o situa enquanto gestor de sistema de informação, integrado a outros sistemas, com o objetivo maior de garantir o acesso do usuário às informações demandadas. Ou seja, o eixo foi deslocado da questão da guarda para a do acesso. [...]

[...] A finalidade dos arquivos passa a ser, portanto, a preservação do documento enquanto fonte de informação que precisa ser disponibilizada, estando a questão da guarda vinculada diretamente às condições de tratamento técnico do acervo. Documento recolhido, guardado e não organizado significa inexistência de informação. (Silva, 1999, acesso on-line)

Foi visto nas linhas anteriores que Phipps (2000) identifica a crença de que *existem questões importantes acerca da segurança de dados e confidencialidade. De*

⁵⁸ Todas essas mudanças movem o foco teórico (e a prática) dos arquivos para longe do documento e em direção ao ato criativo ou a intenção de autoria ou contexto funcional por trás do documento. Esse novo paradigma para os arquivos substitui o foco intelectual tradicional da profissão sobre o registro físico - essa coisa que está sob nossa custódia física real nos arquivos - pelo foco renovado sobre o contexto, o propósito, a intenção, as inter-relações, a funcionalidade e o *accountability* do documento, do seu criador e dos seus processos de criação, onde quer que estes ocorram.

fato, essa preocupação é notória, contudo, paradoxalmente, o discurso implícito à ideia de acesso virtual diz que a informação independe de um suporte material. Evidentemente, o que se quer acessar é a informação, mas para se promover esse acesso e se preservar a informação com segurança é preciso considerar o seu suporte. Portanto, precisamos considerar sempre o arquivo como conjunto de *documentos* – as informações e os suportes que as contêm.

Estabelecido o documento como objeto do arquivo, tem-se a definição de arquivo como:

Arquivo é conjunto de documentos produzidos e recebidos no decurso de atividades específicas de uma entidade coletiva ou pessoa no cumprimento da sua missão predefinida⁵⁹.

Nessa perspectiva, o documento de arquivo é a “materialização” das ações do seu produtor (Duranti, 1994). E o plano de classificação arquivística representa conjuntos documentais, em uma estrutura hierárquica das funções, atividades e tarefas que produziram os documentos. O que se quer representar em uma classificação de documentos arquivísticos é justamente a sua origem e as inter-relações existentes entre os documentos, de modo a fazer entender o que tenha sido o desenvolvimento das atividades do seu produtor. Os documentos de arquivo são sempre aos milhares de unidades documentais. Se todos os ofícios, ou todos os projetos, ou todos os relatórios de atividade, ou todas as correspondências são reunidos em uma só unidade de classificação de acordo com sua espécie, não será possível identificar com facilidade que ofício corresponde a qual projeto, que corresponde a tal carta, que corresponde a tal relatório. Perde-se a organicidade do conjunto documental.

O objetivo de se guardarem inicialmente os documentos na origem, ou seja, no escritório em que ele seja produzido, é, primeiramente, para que ele sirva de prova perante a lei e a sociedade e para servir de referência para o planejamento das ações futuras. Em segundo lugar, no caso de documentos de interesse público, eles se prestam a *accountability* e *empowerment*, para que a sociedade conheça o destino que foi dado aos recursos públicos e tenha condições de participar das decisões políticas e administrativas. Não havendo acesso compreensível – acesso a metadados com a representação dos documentos a partir das atividades ali “materializadas” – os recursos

⁵⁹ O conceito de arquivo foi exaustivamente discutido em minha dissertação de mestrado “Uma análise da teoria dos arquivos” e em trabalho por mim apresentado ao I Congresso Nacional de Arquivologia, em 2004, em Brasília, “O conceito de arquivo”..

para a boa governança, *accountability* ou *empowerment* não se mostram totalmente eficazes.

Depois de recolhidos para a guarda permanente, os objetivos de se guardarem os documentos são os de servir à pesquisa científica, de construir a memória local e, ainda, de comprovar direitos dos cidadãos e atos dos seus produtores.

O plano de classificação e a descrição arquivísticos têm objetivo de informar quem os produziu, com que finalidade, em que período de tempo, em que lugar, em que cronologia, e o nexos existente entre os documentos. Para isso os fundos devem ser mantidos sem dispersão ou mutilação. A retirada de documentos isoladamente, por interesses específicos, “implodem” o arquivo, como disse Camargo (2003), quebrando a sua organicidade e eliminando a possibilidade de se compreenderem conteúdos documentais que dependam de outros documentos relacionados à ele.

A Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos (TTDD) irá controlar o ciclo de vida dos documentos, buscando fazer eliminações de modo a manter um fundo que represente as atividades desenvolvidas, e não apenas buscando preservar documentos isolados que sejam considerados de valor histórico. Acrescente-se ao valor histórico a possibilidade de se entender como foi o processo de realização da missão do produtor dos documentos, de modo a tornar claro o significado dos conteúdos dos documentos.

O arquivista lida com duas dimensões temporais, ao tratar os acervos: a primeira, considerada prioritária pela teoria dos arquivos e não sem motivos justificados, que é o tempo indeterminado. O arquivista nos arquivos permanentes não tem como prever quais serão os interesses de pesquisa após alguns séculos e, portanto, deve organizar a documentação e construir instrumentos de acesso que reflitam a única referência que não muda com o tempo – o motivo da criação do documento, a sua origem, a proveniência. Isso porque não é possível fazer e refazer instrumentos de consulta para volumes extraordinários de documentos. Nos ambientes de trabalho, essa abordagem é fundamental, principalmente, para oferecer compreensão do significado dos documentos que depende da visualização das relações existentes entre eles em um todo articulado, orgânico, referendado no motivo da criação de cada um deles.

A segunda dimensão temporal é a circunstancial e se refere à demanda do usuário contemporâneo nos arquivos permanentes e à demanda interna e externa nos órgãos públicos. A demanda orienta determinada leitura dos documentos que, como a experiência mostra, não permanece a mesma por muito tempo. Essa abordagem,

geralmente, inclui a descrição item a item dos documentos, depois da sua contextualização no universo de criação.

A informação arquivística tem dois níveis, tal como definiram Fonseca e Jardim (1998, p.371): a informação contida no fundo documental como um todo (esse explanado nas linhas anteriores) e a informação contida no documento isoladamente – o seu conteúdo. Este segundo nível de informação é trabalhado para o acesso, geralmente, através de índices por data ou pelo ponto de acesso que a atividade toma por referência na origem. Exemplo: o campo “índice cadastral” é a referência para a ordenação e o acesso aos projetos arquitetônicos de uma secretaria de regulação urbana. Além desses, os índices podem ser organizados pelos mais diferentes campos, conforme a demanda de consulta daquele momento político-histórico-cultural.

Nessa condição, é imprescindível o uso dos recursos da biblioteconomia para criar os vocabulários controlados e extrair as informações relevantes do conteúdo do documento. Contudo, a elaboração de instrumentos de consulta a conteúdos de documentos isolados não deve ser feita antes da classificação arquivística dos conjuntos documentais, pois a atividade é que confere identidade ao documento. O código de classificação indicando a entidade, a função e a atividade produtoras do documento será a referência primeira dos documentos.

A arquivologia é um campo de conhecimento que se configura pela sua aplicabilidade; contudo, o objetivo que se pretende alcançar com o tratamento dos arquivos é definido ideológica e politicamente. Os recursos técnicos, teóricos, tecnológicos e metodológicos assumem a face do objetivo dos arquivos, seja esse estabelecido de forma criteriosa através do diálogo, ou estabelecido pela assunção do discurso hegemônico de forma acrítica.

A teoria muda à medida que a política, a cultura e a própria relação entre Estado e sociedade mudam. Sérgio Albite Silva (2004), ao discutir as tecnologias e políticas de avaliação, considera que:

[...] a questão central aponta para as decisões de caráter humano baseadas no conhecimento como forma minimamente segura de diminuir o alto grau de subjetividade próprio da ação de avaliar. [...] há uma relação de influências mútuas entre as escolhas tecnológicas e as opções políticas que determinam a preservação da informação arquivística previamente avaliada. (Silva, 2004, p.8)

Os cursos de arquivologia, responsáveis pela preparação do arquivista para o desenvolvimento das suas atividades, baseiam-se em teorias que têm mais de uma abordagem e evoluem. As escolhas no modo de tratar os documentos de interesse

público determinam a qualidade do acesso e da própria informação, o que indica a verificação do que dizem alguns autores do campo sobre as formulações teóricas.

Terry Cook (1997) expõe os desenvolvimentos dos australianos Peter Scott, Sue McKemmish e Frank Upward na definição do *continuum* dos arquivos – o que os canadenses de língua francesa chamaram de “arquivística integrada” – e aponta a mudança de foco do suporte para os contextos de criação dos documentos:

[...] Peter Scott is the founder of the "postcustodial" revolution in world archival thinking. Although he worked in a paper world, his insights are now especially relevant for archivists facing electronic records, where [...] the physicality of the record has little importance compared to its multi-relational contexts of creation and contemporary use.

[...] Reacting to several major public scandals, in which important records were lost or intentionally destroyed, Australian archival educators Sue McKemmish and Frank Upward have written with much sophistication about the concept of "accountability" throughout the records continuum [...] McKemmish and Upward assert that the Schellenbergian distinction between "records" and "archives" as the purview of, respectively, records managers and archivists distracts from their common, unifying purpose as "archival documents" at any point in their life, which they see as a common continuum rather than separate, distinct cycles.⁶⁰(Cook, 1997, pp.39-40)

Terry Cook procura mostrar que para haver *accountability* é preciso tratar arquivisticamente os documentos orgânicos desde o seu nascimento. Os arquivos são evidências dos atos dos seus produtores desde que preservadas as qualidades essenciais que a informação arquivística precisa ter, de modo que haja a possibilidade de a sociedade conhecer esses atos. A 1ª Cnarq reivindica recursos legais e materiais para que as instituições arquivísticas possam proceder à gestão dos documentos na origem. A abordagem teórica que orienta o serviço de gestão refletirá, de maneira definitiva, sobre que memória e que tipo de acesso à informação os cidadãos terão.

Harris (1997) faz a crítica das formulações positivistas nos Arquivos da África do Sul, primeiramente, definindo positivismo:

Positivism posits a universe governed by natural laws, and a reality which is knowable. This knowledge is attainable through the exercise of reason and the application of empirical methods. The one who knows, the subject, stands

⁶⁰ [...] Peter Scott é o fundador da revolução “pós-custodial” do pensamento arquivístico no mundo. Embora ele tenha trabalhado no mundo do papel, suas intuições são agora especialmente relevantes para os arquivistas em face dos documentos eletrônicos, quando [...] a materialidade do documento tem pouca importância se comparada aos seus contextos de criação multirelacionados e de uso contemporâneo. [...] Reagindo aos principais escândalos públicos, quando importantes documentos foram perdidos ou intencionalmente destruídos, os educadores arquivísticos australianos Sue McKemmish e Frank Upward escreveram com muita sofisticação sobre o conceito de “*accountability*” em todo o *continuum* dos documentos [...] McKemmish e Upward afirmam que a distinção schellenbergiana entre “*records*” e “*archives*” como a competência de, respectivamente, gestores de documentos e arquivistas desvia da sua finalidade a proposta de unificador comum como “documentos arquivísticos” em qualquer momento de sua vida, que eles veem como um *continuum* invés de ciclos separados e distintos.

*apart from the natural world, the object. Science, and scientific enquiry, hold pre-eminent intellectual authority and carry the key to an inevitable human progress towards peace, prosperity, wisdom, and dominion over nature.*⁶¹ (Harris, 1997, p.132)

No início do século XIX, Hegel assinalara a ilusão empirista que lidava com conceitos metafísicos – tais como matéria, força, unidade etc. – sem reconhecer que o conceito é a atividade do sujeito e, como tal, a forma verdadeira da realidade (Arantes, 1988, pp. XIV-XV):

Harris considera que os serviços arquivísticos têm sido desenvolvidos a partir de uma postura positivista e argumenta na defesa de uma abordagem pós-moderna supondo que o sujeito não esteja fora do objeto, ou seja, o arquivista participa do processo pelo qual o documento alimenta a memória social:

*Firstly, even if there is "a reality," ultimately it is unknowable. The event, the process, the origin, in its uniqueness, is irrecoverable, unfindable. [...] Secondly, while it is self-evident that the record is a product of process, it must be acknowledged that process is shaped fundamentally by the record or, more precisely, by the act of recording. [...] And thirdly, if archival records reflect reality, they do so complicity, and in a deeply fractured and shifting way. They do not speak by themselves. They speak through many voices, including those of archivists. Far from enjoying an exteriority in relation to the record, archivists participate in the complex processes through which the record feeds into social memory*⁶². (Harris, 1997, p.135)

Essa discussão oferece recursos para se estabelecerem critérios de avaliação e descrição de documentos arquivísticos e, especialmente, para se definirem os currículos dos cursos voltados para a preparação do arquivista. Vázquez (2005) também sugere a inclusão da política arquivística como disciplina dos currículos dos cursos de arquivologia:

Opino que bien podría incluirse en los centros de formación e investigación archivística la asignatura Política Archivística, que da amplitud al nombre y

⁶¹ O positivismo postula um universo regido por leis naturais, e uma realidade que é cognoscível. Esse conhecimento é alcançável através do exercício da razão e da aplicação de métodos empíricos. Aquele que sabe, o sujeito, está fora do mundo natural, do objeto. Ciência e investigação científica, mantêm eminente autoridade intelectual e carregam a chave para um inevitável progresso humano em direção a paz, prosperidade, sabedoria e domínio sobre a natureza.

⁶² Em primeiro lugar, mesmo que haja "uma realidade", em última instância ela não é passível de se conhecer. O evento, o processo, a origem, em suas singularidades, é irrecuperável, não-encontrável. [...] Em segundo lugar, embora seja auto-evidente que o documento seja produto de um processo, deve ser reconhecido que o processo é moldado, fundamentalmente pelo documento, ou, mais precisamente, pelo ato de documentar. [...] E em terceiro lugar, se os documentos de arquivo refletem a realidade, eles fazem isso com complicitade, e de uma forma profundamente fraturada e alterada. Eles não falam por si. Eles falam através de muitas vozes, inclusive a dos arquivistas. Longe de desfrutar de uma exterioridade em relação ao documento, os arquivistas participam dos processos complexos através dos quais o documento alimenta a memória social.

*los contenidos de la actual que se llama Planeamiento Archivístico y no menciona Política Archivística.*⁶³ (Vázquez, 2005, p. 19)

O preparo do profissional de arquivo inclui a sua percepção do papel das instituições arquivísticas na sociedade e de como o arquivista precisa fazer escolhas no desenvolvimento dos seus serviços.

Encontra-se no ANEXO deste trabalho, um quadro⁶⁴ das disciplinas dos cursos de Arquivologia de dez faculdades (existem 15, hoje, no Brasil) que apresentaram seus currículos à I Reunião Brasileira de Ensino e Pesquisa em Arquivologia (Reparq) em 2010 e que constam da publicação do evento (Marques *et al.* (Orgs.), 2011), sendo que, na elaboração do quadro não foi destacada a distinção entre as ditas obrigatórias, optativas e outras categorias, em função do excesso de dados a ser incluído no quadro.

A quantidade de dados, os formatos diferentes na apresentação dos currículos, e a falta das ementas das disciplinas dificultam uma análise precisa, contudo, a visibilidade que o quadro desenhado a partir dos currículos oferece não é desprezível. Apesar das limitações, é possível inferir que as disciplinas dos cursos na atualidade tratam de temas relacionados a(o)(s):

1. fundamentos da arquivologia
2. arquivos permanentes
3. classificação e classificação arquivística
4. gestão de arquivos correntes e intermediários
5. avaliação documental
6. normalização documentária
7. planejamento e organização de arquivos
8. introdução ao Direito;
9. introdução à História;
10. noções de Contabilidade;
11. noções de Estatística;
12. documentação;
13. introdução à Administração;
14. paleografia e diplomática;

⁶³ Minha opinião é que nos centros de formação e investigação arquivística poderia ser incluída a disciplina Política Arquivística, que amplia o nome e os conteúdos da atual que se chama Planejamento Arquivístico e não menciona Política de Arquivo.

⁶⁴ Quadro das Disciplinas constantes nos currículos de arquivologia em 2010

15. introdução à Comunicação;
16. notariado;
17. uso da informática na gestão e difusão da informação arquivística;
18. informação arquivística em suporte digital e em outros suportes especiais;
19. conservação;
20. arquivos especializados;
21. administração da instituição arquivística;
22. noções de Lógica e Ética;
23. planejamento e política.

Verificam-se também incluídas aos atuais currículos, disciplinas de tratamento da informação que são próprias da biblioteconomia, além daquelas necessárias à condução do profissional e da instituição arquivística, desenvolvidas por outras áreas de conhecimento do campo das ciências humanas e sociais, artes e filosofia. Acrescentem-se, ademais, as disciplinas de língua portuguesa e estrangeira e as metodologias de pesquisa e elaboração do trabalho científico.

Essas disciplinas abarcam de forma suficiente o universo arquivístico para a formação de bons profissionais e têm potencial para compor cursos de arquivologia de qualidade; contudo, suas ementas, bibliografia e metodologias de ensino estabelecidas é que poderão definir a capacidade crítica que os alunos desses cursos alcançarão. As escolhas dos professores propiciarão, ou não, que os arquivistas por eles formados tratem as informações arquivísticas tendo em vista, não só suas subjetividades inerentes às escolhas que deverão fazer, como também, considerando o papel dessas informações na construção da memória nacional e como mediadoras da relação do Estado com a sociedade, no caso dos arquivos de interesse público.

Tendo-se estabelecido a abordagem teórica para o tratamento documental, a informação arquivística demanda definição. Verifica-se, primeiramente, o significado de informação.

Informação e Informação Arquivística – Embora a noção do que seja informação seja bastante clara, não se deve pretender apenas uma definição desse termo em correspondência ao objeto a que se refere, posto que seja polissêmico.

Buckland publicou seu artigo “Information as thing” em 1991 que passou a ser referência no campo da ciência da informação. Diz ele: *we identify three principal uses of the word "information"*:

1. Information-as-process: *When someone is informed, what they know is changed. In this sense "information" is "The act of informing...; communication of the knowledge or 'news' of some fact or occurrence; the action of telling or fact of being told of something."* (Oxford English Dictionary, 1989, vol. 7, p. 944)⁶⁵. (Buckland, 1991, p. 351)

2. Information-as-knowledge: *"Information" is also used to denote that which is perceived in "information-as-process": the "knowledge communicated concerning some particular fact, subject, or event; that of which one is apprised or told; intelligence, news."* (Oxford English Dictionary, 1989, vol. 7, p. 944). *The notion of information as that which reduces uncertainty could be viewed as a special case of "information-as-knowledge". Sometimes information increases uncertainty.*

3. Information-as-thing: *The term "information" is also used attributively for objects, such as data and documents, that are referred to as "information" because they are regarded as being informative, as "having the quality of imparting knowledge or communicating information; instructive."* (Oxford English Dictionary, 1989, vol. 7, p. 946)⁶⁶. (Buckland, 1991, p. 351)

Interpretando a proposta de Buckland, tem-se a informação na forma de uma nova informação que é comunicada e recebida; ou a informação enquanto recebida, alterando outra já possuída; e enquanto aquela que é manipulável, no sentido de estar plasmada em um suporte e poder ser tratada e usada. O termo informação na arquivística fica, nessa classificação de Buckland, caracterizado no modo Informação-como-coisa.

Uma definição de informação pode ser, por exemplo, um *indício*⁶⁷ através do qual se formula um pensamento. Já Montviloff (1990), em seu manual para formulação de política de informação, a define como “uma mensagem significativa transmitida da fonte aos usuários”.

Por información se entiende un mensaje significativo transmitido de la fuente a los usuarios. En este proceso, la información puede almacenarse en productos y sistemas de información organizados con la finalidad de proporcionar una memoria en formas numéricas, textuales, sonoras y de imágenes. La información puede comunicarse también por conducto de canales interpersonales. La "fuente" puede ser material documental, instituciones o personas.

⁶⁵ identificamos três principais usos da palavra "informação":

1. Informação como processo: Quando alguém é informado, o que ele sabe é alterado. Neste sentido, "informação" é "ato de informar ...; comunicação do conhecimento ou 'notícia' de algum fato ou ocorrência; a ação de dizer ou o fato de ter dito algo”.

⁶⁶ 2. Informação como conhecimento: "Informação" é também utilizado para designar aquilo que é percebido como "informação-como-processo": o “conhecimento comunicado diz respeito a algum fato particular, assunto ou evento, que alguém fez saber ou disse; inteligência, notícia.” (Dicionário de Inglês Oxford, 1989, vol. 7, p. 944). A noção de informação como aquela que reduz a incerteza poderia ser vista como um caso especial de "informação como conhecimento". Às vezes, a informação aumenta a incerteza.

3. Informação como coisa: O termo "informação" é também usado caracteristicamente para objetos, tais como os dados e os documentos, que são referidos como "informação" porque são considerados como informativos, como "tendo a qualidade de transmissão de conhecimento ou de comunicar uma informação; instrutivo". (Dicionário de Inglês Oxford, 1989, vol. 7, p. 946).

⁶⁷ iDicionário Aulete: 1. Sinal, indicação, sintoma, índice: *Os indícios levavam a crer que o culpado era o mordomo.* http://aulete.uol.com.br/site.php?mdl=aulete_digital&op=loadVerbete&pesquisa=1&palavra=ind%EDcio

*Los datos son hechos, la materia prima a partir de la cual se crea la información para o por el usuario. Una vez el individuo ha asimilado la información, ésta se convierte en conocimiento personal. El conocimiento personal, cuando se ha incorporado en libros, archivos, soportes lógicos, mensajes personales, etc., sirve como información potencial de otras personas.*⁶⁸ (Montviloff, 1990, p. 5)

Montviloff faz a distinção entre conhecimento e informação num momento em que se iniciavam os estudos denominados “gestão do conhecimento”, e categoriza a informação em cinco tipos a seguir resumidos:

Existen diferentes tipos de información. De ahí que con frecuencia se defina también la información en función de:
su papel - por ejemplo: información para resolver un problema [...];
su alcance - por ejemplo: [...] (noticias) o [...] (información científica y técnica);
su nivel - por ejemplo: información de carácter altamente científico o técnico [...];
su canal - por ejemplo: sistemas y servicios de información [...];
*su accesibilidad - por ejemplo: información pública, información privada [...].*⁶⁹ (Montviloff, 1990, pp. 5-6)

O autor coloca a informação que é objeto de uma política nacional de informação entre aquelas destinadas a resolver problemas:

*En la presente obra, por "información" se entenderá la destinada a resolver problemas, disponible públicamente, que sirve para el desarrollo. Se excluye por una parte la información de naturaleza general difundida en gran parte por los medios de comunicación y de publicidad, y por otra la información reservada, destinada a un número limitado de usuarios.*⁷⁰ (Montviloff, 1990, pp. 5-6)

A discussão colocada pela comunicóloga Braman (1989) sobre o significado de informação tem influenciado os demais pesquisadores que trabalham com o conceito. A autora defende a ideia de informação como “força constitutiva da

⁶⁸ Por informação se entende uma mensagem significativa transmitida da fonte para os usuários. Nesse processo, a informação pode ser armazenada em produtos e sistemas de informação organizados com o objetivo de proporcionar uma memória em formas numéricas, textuais, sonoras, e imagéticas. A informação também pode ser comunicada através de canais interpessoais. A "fonte" pode ser material documental, instituições ou pessoas.

Os dados são fatos, a matéria-prima a partir do qual as informações são criadas para ou pelo usuário. Uma vez que o indivíduo tenha assimilado as informações, torna-se conhecimento pessoal. O conhecimento pessoal quando é incorporado aos livros, arquivos, softwares, mensagens pessoais, etc., serve como uma informação potencial para os outros.

⁶⁹ Existem diferentes tipos de informação. Por isso, muitas vezes, também se define informação em termos de:

seu papel - por exemplo, informação para resolver um problema [...];
 seu alcance - por exemplo: [...] (notícias) ou [...] (informação científica e técnica);
 seu nível - por exemplo, informação de caráter altamente científico ou técnico [...];
 seu canal - por exemplo, sistemas e serviços de informação [...];
 sua acessibilidade - informação pública, por exemplo, dados privados [...].

⁷⁰ Neste trabalho, por "informação" se entenderá a destinada a resolver problemas, à disposição do público, utilizada para o desenvolvimento. Excluindo-se por um lado, a informação de natureza geral difundida em grande parte pelos meios de comunicação e publicidade, e por outro lado, a informação confidencial destinadas a um número limitado de usuários.

sociedade” como base para se pensar as demais categorias. Braman enfatiza a necessidade de se definir a informação que é objeto de uma política de informação e apresenta uma definição para “regime de informação”. Sua abordagem pode ter influenciado Frohmann (1995) e González de Gómez (2001), pois se aproxima daquela que recomenda definir o regime de informação nos estudos sobre políticas de informação, e a levar em consideração os valores do pesquisador e do objeto de pesquisa. Sua recomendação, contudo, é voltada para cada momento de tomada de decisão relativa à informação.

*The abundance and diversity of definitions of information bewilder. [...] A definitional hierarchy and sequencing in choice of definitions for use in particular situation are thus suggested here*⁷¹. (Braman, 1989, p. 233)

*[...] The argument over how to define information is critical because that definition is central to the just emerging information policy regime. A regime is a normative and regulatory international framework or “meta-agreement” that is less rigid and formal than a legal system but nonetheless serves to bind all parties involved*⁷². (Braman, 1989, p. 234)

*[...] definitions of information in common use in the policy-making process fall into four broad groups: information as a resource, as a commodity, as perception of pattern, and as a constitutive force in society.*⁷³ (Braman, 1989, p. 235)

Esses grupos nos quais a informação é enquadrada por Braman não são excludentes. A mesma informação pode ser fonte, *commodity*, redutora de incertezas e força constitutiva na sociedade como, de fato, a informação que é objeto de uma política de arquivo cumpre todos esses papéis.

A autora traz a preocupação com as crenças e valores na formulação de políticas de informação e enfatiza “*que toda decisão política de informação comporta uma visão particular de como a sociedade deveria ser*” (p.240), aconselhando que “*uma definição de informação como força constitutiva da sociedade deve ser usada no início de cada processo de tomada de decisão*”.

Information as a constitutive force in society
Definitions in this category grant information an active role in shaping context. With definitions of information that it as a constitutive force in

⁷¹ A abundância e a diversidade de definições de informação confundem. [...] A hierarquia e o sequenciamento definicional na escolha de definições para o seu uso em determinada situação são, então, aqui sugeridos.

⁷² [...] qualquer tipificação é, naturalmente, uma simplificação. [...] A discussão sobre como definir informação é fundamental, porque essa definição é central para o regime de política de informação que agora emerge. Um regime é um quadro normativo e regulamentar internacional ou um “meta-acordo” que é menos rígido e formal do que um sistema jurídico, mas ainda assim serve para ligar todas as partes envolvidas.

⁷³ definições de informação de uso comum no processo de decisão política caem em quatro grandes grupos: a informação como fonte, como um bem de valor de mercado, como percepção de padrões [capacidade de reduzir incertezas], e como uma força constitutiva na sociedade.

*society, information is not just affected by its environment, but is it self an actor affecting other elements in the environment. Information is that which is not just embedded within a social structure, but creates that structure itself.*⁷⁴ (Braman, 1989, p. 239)

Braman expõe como essas definições determinam o uso da informação e aponta como a relação existente entre a definição de informação e a noção de poder com o qual ela está associada é um dos fatores que determinam o tipo de definição a ser utilizada. Seu esforço está em salientar a importância de se deixarem claras as definições de informação com as quais se está trabalhando no momento de se tomar qualquer decisão sobre informação.

It should be possible for policymakers to use more than one definition of information in resolving a particular problem.

*Often, the choice of which definition is used is political. Definitions of information that treat it as a commodity work to the advantage of those who win when the game is played on economic grounds, or for whom economic values are the only values. Definitions that treat information as perception of pattern begin to be sensitive to cultural, aesthetic or religious concerns. They can also be helpful in identifying ways of improving the efficiency of activities at specific stages of information production chain, or identifying effects of information creation, processing, flows and use. It is definitions of information that treat it as a constitutive force in society, however, that incorporate all of the above concerns while acknowledging phenomena at all levels of the social structure.*⁷⁵ (Braman, 1989, pp. 241-242)

A amplitude do termo “informação” não coloca dúvida quanto à afirmação de que a informação seja força constitutiva da sociedade. Com relação à informação arquivística de interesse público, ela pode representar parte significativa dessa força, especialmente na perspectiva da constituição ou não de uma sociedade democrática de direito, tendo em vista a importância da governança, do *accountability* e do *empowerment* na constituição dessa sociedade hoje.

⁷⁴Informação como uma força constitutiva na sociedade

Definições nessa categoria concedem à informação um papel ativo na moldagem do contexto. Em definições de informação que a tratam como uma força constitutiva na sociedade, a informação não é apenas afetada pelo seu ambiente, mas é ela mesma um ator afetando os outros elementos do ambiente. Informação não é apenas aquilo que é encaixado dentro de uma estrutura social, mas é o que cria a própria estrutura.

⁷⁵ Deve ser possível para os decisores políticos usar mais de uma definição de informação na resolução de um problema particular.

Muitas vezes, a escolha de qual definição usar é política. Definições de informação como uma *commodity* trabalham para a vantagem de quem ganha quando o jogo é jogado por razões econômicas, ou para quem os valores econômicos são os únicos valores. As definições que tratam a informação como percepção de padrões começam a ser sensíveis às preocupações culturais, estéticas ou religiosas. Elas também podem ser úteis para identificar formas de melhorar a eficiência das atividades em estágios específicos da cadeia de produção da informação, ou identificar os efeitos de criação, processamento, fluxo e uso de informação. São as definições de informação que a tratam como uma força constitutiva na sociedade, no entanto, que incorporam todas as preocupações acima reconhecendo os fenômenos em todos os níveis da estrutura social.

Antes de se concluir o texto sobre a definição da informação arquivística, uma importante característica delimitadora é examinada. Diz Duranti (1994): *É essencial que os arquivistas, tanto quanto os historiadores, tornem-se novamente capazes de ver os [documentos] antes de mais nada, como a corporificação e a prova de uma ação.* (p. 62)

Considerando os princípios arquivísticos que estabelecem a produção documental como materialização das atividades da entidade produtora, tem-se que essa documentação seja dita orgânica. Condição em que não se incluem os documentos de referência não produzidos ou recebidos pela própria entidade que gerou o arquivo. Duranti (1994) explica o inter-relacionamento dos documentos de arquivo que forma um todo orgânico.

A quarta característica é o inter-relacionamento. Esse inter-relacionamento é devido ao fato de que os documentos estabelecem relações no decorrer do andamento das transações e de acordo com suas necessidades. Cada documento está intimamente relacionado "com outros tanto dentro quanto fora do grupo no qual está preservado e (...) seu significado depende dessas relações". As relações entre os documentos, e entre eles e as transações das quais são resultantes, estabelecem o axioma de que um único documento não pode se constituir em testemunho suficiente do curso de fatos e atos passados: os documentos são interdependentes no que toca a seu significado e sua capacidade comprobatória. Em outras palavras, os documentos estão ligados entre si por um elo que é criado no momento em que são produzidos ou recebidos, que é determinado pela razão de sua produção e que é necessário à sua própria existência, à sua capacidade de cumprir seu objetivo, ao seu significado, confiabilidade e autenticidade. (Duranti, 1994, p. 52)

E Bellotto (2000) define o princípio arquivístico de organicidade. [...] *as relações administrativas orgânicas se refletem nos conjuntos documentais. A organicidade é a qualidade segundo a qual os arquivos espelham a estrutura, funções e atividades da entidade produtora/acumuladora em suas relações internas e externas.* (p. 21)

A partir desse exame, a informação que é objeto de uma política nacional de arquivo é considerada como INFORMAÇÃO DOCUMENTAL ORGÂNICA. Ressalte-se que as informações que são produto das atividades arquivísticas em uma organização, também sempre contidas em suportes, são produto da atividade-meio da organização, denominada gestão documental. Portanto, os metadados arquivísticos também são denominados informação arquivística.

Fazendo agora sua contextualização nas teorias propostas por Buckland, Montvloff e Braman, encontra-se que a informação arquivística pode ser considerada informação-como-coisa (Buckland); que é a informação cujo *papel* é servir de prova e

referência; cujo *alcance* é orgânico; cujo *nível* é de caráter formal/oficial; cujos *canais* são sistemas e serviços de informação; e cuja *acessibilidade* é pública, podendo haver casos de restrição (Montviloff) – considerando-se as informações de interesse público.

Na perspectiva de Braman, a informação que é objeto de uma política nacional de arquivo é fonte de pesquisa; é *commodity*; é percepção de padrões que reduzem incerteza; e é constitutiva da sociedade desde que dê legitimidade ao poder instituído, garante direitos e deveres, e possibilita a governança, o *accountability* e o *empowerment*.

A prática da arquivologia de modo a realizar o acesso e a preservação da informação arquivística depende da institucionalização dos arquivos de maneira formal, com a criação da instituição arquivística nos moldes da Lei de Arquivos, além do seu reconhecimento pela sociedade e pelos ocupantes dos cargos públicos, realizando-a como instituição no sentido não formal também.

Instituição arquivística pública – As entidades que se encontram no âmbito de uma política nacional de arquivos são organismos estruturados, organizações. Sousa (2008) fornece definição de organização e de estrutura organizacional:

[...] *o sistema social organizado segundo um conjunto de valores, normas e padrões formais e informais de funcionamento, com vistas ao atendimento de um ou mais objetivos.* (p. 17)

E a ferramenta utilizada pela organização para atingir seus objetivos é conhecida como estrutura organizacional, isto é, o conjunto ordenado de responsabilidades, autoridades, comunicações e decisões das unidades organizacionais de uma empresa. (Oliveira⁷⁶, 2004, p.88). (Sousa, 2008, p. 19)

A informação documental orgânica pública, ou a de interesse público, é de responsabilidade das instituições arquivísticas públicas, segundo a Lei de Arquivos, sendo recomendado definir o termo instituição. Como foi visto em capítulo anterior, encontra-se em O'Donnell (1991, p. 9) que as instituições *são padrões de interação regulados, que são conhecidos, seguidos e geralmente aceitos* [...]. *E tornam-se organizações formais.*

A perspectiva de que, na prática, as instituições existam também a partir de regras informais, implícitas, desde que essas regras sejam aceitas tacitamente, e não apenas como uma organização, é também considerada por Sousa (2006), que apresenta

⁷⁶ Oliveira, Djalma de Pinho Rebouças de. *Sistemas, organização e métodos*. Uma abordagem gerencial. São Paulo: Atlas, 2004.

essa questão e usa o termo nos dois sentidos – naquele que se pode dizer abstrato e no sentido de organização formal.

[...] instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores [...] o que a teoria neoinstitucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante [que] influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. (Sousa, 2006, pp.38-39)

Couzinet (2009), ao discutir a institucionalização de uma disciplina nos fornece a noção de que a institucionalização seja um processo e não se limita à formalização. Diz a autora:

Depois da institucionalização administrativa de uma disciplina (fase 1) um conjunto de instrumentos proveniente da prática profissional em informação-documentação foram vistos como meios de construção de um alicerce (fase 2). Com efeito, parece-nos possível aproveitar as competências adquiridas na produção de instrumentos documentais para traçar os contornos de um campo científico. Estendendo uma pesquisa realizada anteriormente, trata-se aqui de compreender como as linguagens documentais utilizadas nas bibliotecas e na imprensa, no momento da emergência, na França, da disciplina ciência da informação e da comunicação, puderam contribuir para que fosse dada uma imagem desta disciplina a um público mais amplo do que o das universidades que a abriga. A entrada na esfera pública, observada a partir dos instrumentos documentais é encarada aqui como fase de sua consolidação (fase 3). (Couzinet, 2009, p. 5)

A institucionalização que dá força a um ente é aquela que conta com o reconhecimento da sociedade civil e política. Frey (2000) prefere falar em “institucionalização” entendida como “formalização”, mas reforça que os mecanismos de negociação entre os atores políticos podem ser usados de forma tácita:

[...] deve-se, a meu ver, restringir o uso do conceito de instituições apenas a organizações e procedimentos. A ideia fundamental da abordagem institucional consiste justamente na possibilidade de influenciar processos políticos e, conseqüentemente, os conteúdos da política por meio da “institucionalização” de padrões de ação e de processos de negociação no contexto de organizações e procedimentos. (p. 240)

[...] não significa que é imprescindível a transformação de tais procedimentos e mecanismos de negociação em leis ou regulamentos administrativos, mas pelo menos esses mecanismos têm que ser reconhecidos, ainda que seja somente de forma tácita. (Frey, 2000, p. 241)

Jardim (1999) nos auxilia com a definição de instituição arquivística priorizando aquela referente ao poder executivo:

Consideram-se instituições arquivísticas públicas, aquelas organizações cuja atividade-fim é a gestão, recolhimento, preservação e acesso de documentos produzidos por uma dada esfera governamental (ex.: o Arquivo Nacional, os arquivos estaduais e os arquivos municipais). Os serviços arquivísticos governamentais referem-se às unidades administrativas incumbidas de funções arquivísticas nos diversos órgãos da administração pública, no âmbito dos quais configuram-se como atividades-meio (ex.: o Serviço de Protocolo e Arquivos do Departamento de Administração do Ministério da Saúde). (Jardim, 1999, p. 22 - pé de página)

E a Lei de Arquivo coloca a instituição arquivística como responsável pela administração da documentação pública nas três instâncias de poder e em seus três níveis:

Art. 17. A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

§ 1º São Arquivos Federais o Arquivo Nacional do Poder Executivo, e os arquivos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. São considerados, também, do Poder Executivo os arquivos do Ministério da Marinha, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Exército e do Ministério da Aeronáutica.

§ 2º São Arquivos Estaduais o arquivo do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 3º São Arquivos do Distrito Federal o arquivo do Poder Executivo, o Arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 4º São Arquivos Municipais o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo.

§ 5º Os arquivos públicos dos Territórios são organizados de acordo com sua estrutura político-jurídica. (Lei nº 8.159, 1991)

A institucionalização é importante, mesmo fundamental, tanto na forma de reconhecimento pela sociedade, o que foi chamada pelos autores de institucionalização informal, quanto na forma de um organismo estruturado oficialmente. Foram discutidas, neste e no capítulo anterior, instituições tais como democracia, família, religião, partido político, eleições e outras, tendo sido abordadas relativamente à sua fragilidade no Brasil. No caso da instituição arquivística, o problema é o mesmo, sendo, contudo, mais acentuado. Instituição arquivística é um organismo formalmente estruturado com alcance, responsabilidades e prerrogativas estabelecidas em lei, por outro lado carece de reconhecimento, não só pela sociedade como um todo, mas especialmente pelo poder público. Uma política de arquivos assumida explicitamente pelo poder público seria uma primeira forma do reconhecimento e da institucionalização necessários. O exame da trajetória dos arquivos e a sua situação atual ajuda a perceber como as mudanças de abordagem – teórica e prática – acontecem em decorrência de mudanças políticas, econômicas e culturais, apontando para um foco especial na informação orgânica, nos últimos anos, que pode repercutir em maior reconhecimento do campo arquivístico no país.

2.3 Histórico da arquivologia e da arquivística no Brasil

Primeiramente, aborda-se a questão conceitual. O *Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística* identifica os dois termos, remetendo um para o outro. É comum o uso do termo arquivística para se referir à arquivologia. Contudo, faz-se no

presente trabalho uma distinção desses termos. O termo arquivologia se apresenta como inequívoco, já que é a junção de *arquivo* com *logia*, terminação de origem grega que traz o significado de saber, conhecimento, ciência, estudo.

Arquivística é, de início, um qualificativo que delimita qual teoria, comunidade, gestão, formação, prática, instituição, bibliografia, e tantos mais atores, objetos e atividades pertencentes ao universo dos arquivos. A substantivação desse qualificativo – a arquivística – pretende designar toda a gama de fatores diretamente relacionados aos arquivos e que os define.

O breve histórico que se segue trata tanto do desenvolvimento da arquivologia, quanto dos fatos e atos envolvendo os arquivos ou voltados para eles, de modo a retratar o percurso da arquivística no Brasil relacionando-o com mudanças políticas, culturais, econômicas e informacionais no âmbito do mundo ocidental.

Foi pelas mãos conservadoras⁷⁷ do Marquês de Olinda – estando Dom Pedro II, Imperador do Brasil, com doze para treze anos de idade – que o Arquivo Nacional foi criado, em 1838. Quase meio século antes, surgira a primeira instituição arquivística aberta à consulta pública, na França, com a Revolução Francesa, nos moldes nos quais a conhecemos hoje no mundo ocidental.

Historicamente, a Arquivologia tem sido produzida e reproduzida no aparelho de Estado (Jardim, 1999, p. 46). Os documentos sempre serviram ao Estado e o legitimaram, representando poder para os seus produtores. Exemplo disso foi que, duas décadas após a criação dos arquivos da França, deu-se que Napoleão recolheu todos os documentos dos países que caíram sob seu domínio (Silva *et al*, 2002, p. 103).

A arquivologia é construída a partir da prática nas instituições arquivísticas. Em 1848, uma instrução foi necessária, nos *Archives de France*, para corrigir a ordem adotada – estruturada em sessões – que desfazia as referências para se compreenderem os documentos. Essa instrução deu origem ao Princípio de Respeito aos Fundos. O modo de se tratarem os documentos recolhidos para guarda permanente foi modificado algumas vezes, também, em função de mudanças políticas e culturais que alteram a perspectiva de pesquisa e a relação do Estado com a sociedade.

Em 1898, os arquivistas holandeses Muller, Feith e Fruin inauguraram a teoria dos arquivos com a publicação do *Manual de arranjo e descrição de arquivos* onde definiram o Princípio de Proveniência e o Princípio de Respeito à Ordem Original,

⁷⁷ Segundo Costa (2000, p. 230, Notas), “Com Araújo Lima [Marquês de Olinda], os conservadores assumem o poder e inicia-se o período conhecido como de consolidação do Império”.

conceitos esses que permanecem centrais para o tratamento de documentos arquivísticos. Ao longo do século XIX e de boa parte do século XX, os teóricos da arquivologia consideraram as instituições arquivísticas celeiros para a pesquisa histórica, considerando os documentos arquivísticos tal qual objetos museais a serviço da historiografia.

Segundo Silva *et al.* (2002, pp.91-93), desde século XVI, na Alemanha, se estabelece o *Registratur*, com a criação de processos por negócio ou ato administrativo (de onde surge mais tarde o conceito de Respeito à Ordem Original); desde 1622, a chancelaria inglesa orienta a classificação orgânica, em conformidade com a dinâmica dos procedimentos administrativos (orientação que se refletiu na obra de Jenkinson de 1920); e em Milão, 1684, Giussani recomenda a ordenação “*per corpus, classes et seriem*”. O *corpus* referir-se-ia à origem geográfica dos documentos, as *classes* enquadrariam atos de idêntica natureza jurídica e as *series* diriam respeito à documentação atinente ao mesmo tipo de atividade.

Após a Segunda Grande Guerra, com a aceleração do crescimento dos Estados, o volume documental produzido passou a ameaçar a possibilidade de controle sobre os documentos nos arquivos de uso corrente para posterior recolhimento. Nesse momento, o arquivista estadunidense Schellenberg (2004, p. 9) é convocado para ministrar palestras, segundo ele, em países novos que não encontravam orientação na literatura europeia que tratasse dos arquivos de guarda de documentos muito antigos. Schellenberg então publica seu livro *Arquivos modernos – princípios e técnicas*, em 1956, onde propõe a administração de arquivos correntes, quando se define o prazo de guarda e a eliminação de documentos sem valor histórico. Essa prática, na verdade, eliminou, e talvez elimine ainda, muitos documentos, mas, por outro lado, mostrou o caminho para se ter controle sobre a produção e destinação de documentos produzidos em grande quantidade. No Brasil, sua proposta não foi implementada. As poucas instituições arquivísticas existentes na época não foram convocadas a controlar os documentos desde a sua produção para recolhê-los sistematicamente das repartições públicas. Naquele momento, isso não se cogitava no país.

Os documentos quando recolhidos, passavam (ou passam, ainda, em muitos casos) por uma seleção, principalmente, conforme o valor identificado para a pesquisa histórica – documento monumento (Le Goff, 1992), apesar de Schellenberg ter indicado o valor informativo – e eram disponibilizados nas salas de consulta. Na verdade, a cisão entre documentos administrativos e históricos é reforçada por Schellenberg, por não ter

centrado a discussão da avaliação de documentos na necessidade de manutenção da organicidade, que permite compreender um documento através dos outros que explicitam o conjunto inter-relacionado de atos/atividades que realizaram a missão do seu produtor. Apenas documentos muito antigos, considerados de valor histórico, eram mantidos em algumas poucas instituições arquivísticas espalhadas pelo Brasil ou mesmo em bibliotecas e museus. Observa Venâncio (2011, p. 10) em sua pesquisa na legislação federal brasileira de 1889 a 1990 que *A dicotomia “arquivos administrativos”/ “arquivos históricos” é uma constante na legislação brasileira.*

Na maior parte do século XX, até o início da década de 1980, o mundo ocidental foi marcado por situações de exceção política – duas grandes guerras e ditadura militar na América Latina e, como revela a pesquisa de Venâncio (2011, p. 4), *nos períodos de rupturas políticas, intensifica-se a produção legislativa referente às práticas arquivísticas.* Interpreta-se que isso aconteça porque os arquivos representam o próprio do Estado e, ao mesmo tempo, podem gerar movimentação da sociedade.

No Brasil, o início da década de 1970 do século passado, período de maior endurecimento da Ditadura Militar, se caracteriza pelo início de movimentação voltada para os arquivos. Nesse momento, é criada a Associação dos Arquivistas Brasileiros, em 1971, que estabeleceu o marco de início dos desenvolvimentos do campo da arquivologia no país e do debate acerca da situação dos arquivos. A Associação realizou o I Congresso Brasileiro de Arquivologia no ano seguinte, 1972, durante o qual foram abordados os principais problemas a serem enfrentados e foi a Associação quem conduziu a defesa e o encaminhamento de parte das vinte recomendações estabelecidas nesse I Congresso. Suas recomendações indicam os pontos nevrálgicos da arquivística no Brasil ainda na atualidade.

Alguns meses após o I Congresso, a Associação lançou a revista *Arquivo & Administração* que publicou artigo, redigido por Marilena Leite Paes e Maria de Lourdes Costa e Souza, apresentando as recomendações às autoridades e aos órgãos competentes:

- 1 - que seja retomado o estudo, para transformar em lei, o anteprojeto de criação do **Sistema Nacional de Arquivos**;
- 2 - que seja fixado o **currículo mínimo** do Curso Superior de Arquivo;
- 3 - que as **autoridades e os administradores em geral sejam alertados e esclarecidos sobre a natureza, valor e importância dos arquivos, como fonte primária de informação, no processo do desenvolvimento nacional**;
- 4 - que os **critérios de avaliação dos documentos oficiais, com vistas à eliminação ou preservação, sejam sistematizados e devidamente divulgados**;

- 5 - que das **comissões de eliminação de documentos** participem, obrigatoriamente, especialistas em arquivo que terão como consultores, historiadores e cientistas sociais devidamente qualificados;
- 6 - que se reconheça a **necessidade da preservação e conservação** dos documentos em poder das autoridades administrativas e entidades privadas e que eles, ao se tornarem dispensáveis às suas atividades, sejam recolhidos aos arquivos públicos ou instituições interessadas na pesquisa histórica-social (universidades, institutos históricos e congêneres)
- 7 - que seja modificado o atual projeto de **Código de Processo Civil** a fim de impedir a destruição de processos judiciais passados em julgado observando-se apenas o preceito legal do seu recolhimento aos arquivos públicos federais e estaduais competentes;
- 8 - que sejam **microfilmados os documentos** de interesse histórico-social, conservando-se em locais separados os originais e microfilmes, para maiores garantias da sua conservação;
- 9 - que nas **leis orçamentárias** dos governos federal, estaduais e municipais sejam incluídos maiores recursos destinados aos arquivos públicos;
- 10 - que ao Arquivo Nacional se assegurem, efetivamente, o controle e a assistência técnica à documentação arquivada nos diversos **órgãos da administração federal** direta e indireta;
- 11 - que seja estudada a criação de um sistema nacional de informação de toda a documentação histórica do Brasil, com base na efetivação do **Catálogo Coletivo de Arquivos Brasileiros, atribuição do Arquivo Nacional**;
- 12 - que os dispositivos preconizados pela **medicina preventiva e higiene do trabalho** sejam rigorosamente observados nos arquivos;
- 13 - que o Governo do Distrito Federal promova a instalação do **Arquivo Público de Brasília**;
- 14 - que o Poder Executivo da União, estabeleça a custódia centralizada dos arquivos em desuso nos vários órgãos da administração federal sediada em Brasília, para isso [sic] erigindo ali **nova sede do Arquivo Nacional**, a fim de abrigar o conjunto dos Arquivos dos Três Poderes, patrimônio cultural e histórico do país, sem prejuízo da permanência do atual no Rio de Janeiro;
- 15 - que sejam revistos os níveis de **remuneração** dos cargos atinentes aos trabalhos de arquivo, tornando-os compatíveis com a importância das tarefas que lhes são atribuídas;
- 16 - que se estabeleçam normas que regulamentem a instalação e o funcionamento de **Serviços de Arquivo Médico e Estatística**, nos hospitais brasileiros;
- 17 - que se uniformizem a coleta e apuração de dados de estatística médica e administrativa dos **Serviços de Arquivo Médico e Estatística** dos hospitais brasileiros, com o objetivo de proporcionar dados informativos que possibilitem as melhorias da assistência médica no país;
- 18 - que se adotem medidas que visem a aperfeiçoar os recursos humanos necessários ao funcionamento dos **serviços de arquivo médico** do país;
- 19 - que se crie, no Serviço Público e Privado a **carreira de Técnico de Arquivo Médico e Estatística**;
- 20 - que a Associação dos Arquivistas Brasileiros, em colaboração com a Associação Brasileira de Normas Técnicas, elabore projeto de norma fixando a **terminologia arquivística**; (Paes e Souza, 1973, pp. 28-29, grifo nosso)

Em 1975, foi criada a Coordenação-Regional do Arquivo Nacional no Distrito Federal (COREG) que recolhe e dá acesso aos documentos de guarda permanente dos órgãos públicos federais. Encontra-se no site do Arquivo Nacional alguma informação sobre a Coordenação-Regional do Arquivo Nacional:

Na Coordenação Regional o Arquivo Nacional mantém cerca de 12 km de documentos, com datas-limite de 1724 a 2000, abrangendo conjuntos

documentais provenientes de vários órgãos federais das regiões norte, nordeste, centro-oeste e Distrito Federal.

[...]

Desde fevereiro de 2006, foram atendidas mais de mil pessoas [...] (Arquivo Nacional, Acesso on-line em 2011)

Nessa década, também, surgiram os primeiros cursos de graduação em arquivologia: Universidade Federal de Santa Maria – RS (1976), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (1977) e, Universidade Federal Fluminense – RJ (1978)⁷⁸.

Depois da década de 1980, as mudanças sociopolíticas no mundo podem ser configuradas se considerando o fim da Guerra Fria, o surgimento do conceito de “Era da Informação”, globalização do mercado, “Estado mínimo”, yuppies – "Young Urban Professionals" – focados em profissão (especialmente em Bolsa de Valores) e em consumo, abertura política na América Latina, conhecimento a partir da desconstrução, consumismo, Organizações Não Governamentais (ONGs), e movimentos de grupos por identidade na condição de excluídos, em defesa do meio ambiente ou da qualidade de vida.

Segundo Dervin (1994), passa-se à pós-modernidade e ao comunitarismo e o poder será transparente ou opaco, mas em ambas as condições, será o foco da atenção⁷⁹. Os teóricos da arquivologia, nos países mais desenvolvidos, começam a considerar os arquivos como instituições de preservação, tratamento e disseminação da informação pública, ao longo de todo o seu ciclo de vida, com vistas, especialmente ao *accountability*.

Essa mudança na abordagem arquivística, a partir, principalmente, dos arquivistas canadenses, recupera as construções teóricas formuladas pelo arquivista inglês Hilary Jenkinson, do início do século passado. Isso resulta na formulação de diretrizes de controle de cada documento desde o seu nascimento, mantendo o significado da produção dos documentos, as suas inter-relações, e o reconhecimento dos

⁷⁸ Dados colhidos na página da Internet do curso de Arquivologia da Universidade de Santa Maria. Disponível em

http://w3.ufsm.br/arquivologia/index.php?option=com_content&view=article&id=107&Itemid=88

⁷⁹ [...] *the ideological bridge offered to power in the communitarian perspective is either one of bracketed authority or disclosed authority. What this suggests is the possibility that power can be made a central focus of attention, either by bracketing (i.e. deliberately setting it aside) or disclosing (i.e. incorporating postmodernist deconstructing along with modernist constructing into the informational frame)* (p.378) . Traduz-se por: [...] a ponte ideológica oferecida ao poder na perspectiva comunitarista é, ou uma autoridade encoberta [opaca] ou uma autoridade descoberta [transparente]. O que isso sugere é a possibilidade de o poder dever ser transformado em foco central de atenção, ou pelo acobertamento (isto é, deliberadamente colocado de lado - opaco) ou desacobertamento (isto é, a incorporação da desconstrução pós-moderna ao lado do construtivismo moderno na estrutura informacional). (tradução nossa)

documentos como a materialização das atividades inter-relacionadas que os geraram. A atribuição de valor histórico a documentos, isoladamente, é, a partir de então, criticada. A proposta é preservar e explicitar o que são os documentos – enquanto espelho das ações que os geraram – e como foi o desenvolvimento das atividades do seu produtor.

Aliada a essa abordagem – segundo Terry Cook (1997) – o tratamento dos arquivos migra da perspectiva estatal para a social, quando os arquivos devem servir para o controle da sociedade sobre o Estado e para que o Estado sirva, de maneira eficiente, à sociedade.

Nos países mais ricos, é também iniciada, nesse momento, a produção de documentos em ambiente digital, o que exigiu o resgate da discussão sobre a preservação da autenticidade e a segurança dos documentos, além da demanda pela sua disponibilização via Internet.

No Brasil, o período de redemocratização na década de 1980 dá início a uma movimentação no campo da historiografia que repercute nos arquivos. Um amplo movimento de revisão historiográfica dá lugar a uma preocupação renovada com o conceito de Memória, quando se busca refletir sobre a história recente do país e as lacunas provocadas pelo autoritarismo. Tal demanda vem valorizar os arquivos enquanto celeiros para a pesquisa, havendo um aumento no número de consultas nos arquivos públicos, o que expõe sua precariedade e exige das instituições arquivísticas maior produção de instrumentos de consulta para atender à pesquisa científica. Diante do número reduzido de arquivistas no país, historiadores e bibliotecários assumiram a produção de orientações teórico-metodológicas que impulsionaram a arquivologia brasileira.

Surgem as primeiras publicações voltadas para o tratamento de documentos arquivísticos: de Marilena Leite Paes, de 1986, sob o título *Arquivo – teoria e prática*; e de Heloisa Liberalli Bellotto, de 1988, sob o título *Arquivos permanentes – tratamento documental*. As publicações da área são, ainda hoje, escassas no país.

A nova Constituição Federal de 1988 traz em si a concepção de Estado-nação. Essa mesma Constituição assegura “à todos o acesso a informação” (Art. 5º), enquanto o parágrafo 2º da alínea V do Artigo 216 estabelece que “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

A década de 1990 é inaugurada com a criação da Lei de Arquivos, em 8 de janeiro de 1991, que reforça o direito à informação e determina as responsabilidades e a

organização das instituições arquivísticas públicas dos três poderes. A gestão dos documentos desde a sua produção passa a vigorar no país.

Assinada por Fernando Collor de Mello, a criação da Lei de Arquivos ocorreu através de um projeto apresentado à Câmara, em dezembro de 1984, pelo Poder Executivo, sob a presidência do general João Baptista Figueiredo. A diretora-geral do Arquivo Nacional, nessa época, era Celina Vargas do Amaral Peixoto, socióloga, neta de Getúlio Vargas, filha de Amaral Peixoto e casada com Moreira Franco. Ela já havia criado o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), no período em que trabalhou na Fundação Getúlio Vargas e, mais tarde, integrou o Arquivo Nacional como membro do Conselho Internacional de Arquivos. Também a revista *Acervo*, do Arquivo Nacional, foi criada no período em que ela estava na sua direção.

O projeto da Lei – que *Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências* – passou por várias emendas, mas o texto aprovado da Lei 8.159, se respeitado em toda a sua letra, significaria o alcance dos desejados tratamento, acesso e preservação dos documentos arquivísticos no Brasil ao longo do seu ciclo de vida.

A primeira Reunião Plenária do Conarq aconteceu em dezembro de 1994, presidida por Jaime Antunes da Silva, ainda hoje, presidente do Arquivo Nacional. Resoluções do Conarq começam a ser publicadas no *Diário Oficial da União*, em outubro de 1995, focadas especialmente em orientações técnicas para o cumprimento da Lei e na regulação das eliminações de documentos oficiais.

Seguem as Resoluções do Conarq, a partir da primeira emissão até maio de 2012, separadas por tema e período:

Quadro A - Resoluções do Conarq agrupadas por temas e períodos em que houve a sua emissão

	Gestão, Classificação, TTDD, Descrição, Conservação, Microfilmagem e Digitalização	Eliminação	Documentos Digitais	Empresas desestatizadas etc.	“Sensibilização”
1995-1997	Resolução nº 01				
	Resolução nº 02				
	Resolução nº 03				
		Resolução nº 05			
		Resolução nº 07			
1999-2009	Resolução nº 10		Resolução nº 20	Resolução nº 17	Resolução nº 13
	Resolução nº 14		Resolução nº 24	Resolução nº 19	Resolução nº 26
	Resolução nº 21		Resolução nº 25		Resolução nº 27
	Resolução nº 28				Resolução nº 29 (Complementa a Resolução nº 27)
					Resolução nº 30 (Altera a Resolução nº 26)
2010 - 2012	Resolução nº 31		Resolução nº 32		
	Resolução nº 34				
Revogadas	nº 04			nº 11	
	nº 08			nº 12	
				nº 18	

As demais resoluções se referem a:

Quadro B - Outras resoluções do Conarq

Terceirização de serviços	Regimento interno	Boletim / Informativo	Documentos da Saúde	Dicionário
Resolução nº 06		Resolução nº 16	Resolução nº 22	Resolução nº 23
		Resolução nº 33		
Revogada	Resolução nº 09			
Substituída	Resolução nº 15 (Portaria da Casa Civil)			

Nessa década, vinte anos depois da criação dos primeiros cursos de arquivologia, são criados mais cinco: em 1990 – Universidade de Brasília; em 1997 – Universidade Estadual de Londrina/PR e Universidade Federal da Bahia; e em 1999 – Universidade Federal do Espírito Santo e Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

O volume de documentos em suportes especiais – papel fotográfico, fita magnética, filme em película etc. – apresenta-se como problema nesse período, especialmente, para os setores da comunicação pública, que começam a recolher os documentos em suportes especiais às instituições arquivísticas ou mesmo aos centros de documentação audiovisual. Trabalhos acadêmicos são produzidos voltados para esse tema – que foi a motivação, tanto do meu ingresso no curso de mestrado, quanto da proposta inicial para o doutoramento. As metodologias e os princípios arquivísticos se mostram insuficientes para o acesso ágil a conteúdos documentais desvinculados do contexto da sua produção que, muitas vezes, interessem aos pesquisadores,. Ficam

evidentes, a partir de então, os dois níveis da informação arquivística e as duas temporalidades a se considerarem no tratamento para o acesso, demandando os conhecimentos da biblioteconomia voltados para a identificação de conteúdos do item documental.

Em 1997 é publicada a lei que regula o direito ao *conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público*⁸⁰. O *habeas data* havia sido assegurado na Constituição de 1988 e sua regulamentação significa avanço considerável na democratização da informação arquivística pública.

Em 1998, o Conarq publica *Subsídios para a implantação de uma política municipal de arquivos* (com nova edição em 2000). Importa ressaltar a iniciativa da Associação dos Arquivistas de São Paulo, na década de 1990, com o *Projeto Como Fazer*, que trouxe orientações para a prática arquivística. As primeiras publicações foram: *Como avaliar documentos de arquivo* e *Como classificar e ordenar documentos de arquivo*. Em 2000, o Projeto publicou *Como implantar arquivos públicos municipais*.

É em 2000, através da Medida Provisória 2.049-2, que o Arquivo Nacional é transferido do Ministério da Justiça para a Casa Civil da Presidência da República, onde ficou até 2010, um período profícuo na produção de material técnico pelo Conarq e de introdução da prática de classificação dos documentos produzidos pelas atividades-meio nos órgãos do governo executivo federal. Por outro lado, na década de 1990, as inovações no campo das TICs, no Brasil, se centraram, especialmente, nos telefones celulares, TVs a cabo, e jogos eletrônicos, tendo início o uso dos microcomputadores domésticos. A década é encerrada com o trabalho de José Maria Jardim, publicado sob o título: *Transparência e opacidade do Estado Brasileiro*.

A partir do processo de desestatização de empresas, pelas mãos do presidente Fernando Henrique Cardoso, dentro do projeto de minimização do Estado, as Resoluções do Conarq passam a tratar da preservação dos documentos dessas empresas, sendo a última emitida em 2003. Complementando o Decreto 4.073 de janeiro de 2002, a Resolução nº 19 do Conarq trata do seu Art. 17 que veio estabelecer que *Os documentos públicos de valor permanente, que integram o acervo arquivístico das empresas em processo de desestatização, parcial ou total, serão recolhidos a*

⁸⁰ Lei nº 9.507 de 12 de novembro de 1997

instituições arquivísticas públicas, na sua esfera de competência. Esse decreto definiu, também, no Art. 23, que o CONARQ encaminhará solicitação ao Ministro de Estado da Justiça, com vistas à *declaração de interesse público e social de arquivos privados pelo Presidente da República.*

No século XXI, a década de 2000 traz os primeiros resultados da especulação financeira desregulada no mundo. A nova expressão cunhada é “países emergentes”. O acesso à Internet chega aos lares brasileiros de classe média e são inauguradas *LAN houses – Local Area Network* – no Brasil, que vêm substituir o encontro doméstico para os jogos eletrônicos, que teriam se tornado mania, especialmente entre as crianças, na década anterior.

Inicia-se, então, de forma ampla, o uso dos microcomputadores nos ambientes de trabalho do poder público, iniciando-se também a produção de documentos digitais para o desenvolvimento das atividades cotidianas, mas ainda mantendo o papel como suporte para os documentos oficiais.

O Conarq emite resoluções voltadas para os documentos digitais e publica os *Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos (e-Arq)* que, atualmente, começam a ser considerados em alguns órgãos públicos.

Mais sete cursos de arquivologia são criados nessa primeira década do século XXI: 2003 – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho; 2006 – Universidade Estadual da Paraíba; 2008 – Fundação Universidade de Rio Grande, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Amazonas, Universidade Federal de Minas Gerais; e em 2009 – Universidade Federal de Santa Catarina.

Vanderlei Batista dos Santos, arquivista do Senado Federal, através da Associação Brasileira de Arquivologia, publica livro sobre a gestão arquivística de documentos eletrônicos, para mais tarde, em 2007, organizar publicação na qual consta um capítulo, de sua autoria, que verifica as relações das funções arquivísticas com as da gestão do conhecimento.

A segunda década do século XXI é iniciada com uma medida inesperada pela recém-eleita presidente Dilma Roussef: em janeiro de 2011, pelo Decreto nº 7.430, o Arquivo Nacional, naquele momento ainda subordinado à Casa Civil da Presidência, é transferido para o Ministério da Justiça. A avaliação, especialmente, dos funcionários do Arquivo Nacional, além de acadêmicos e estudantes de arquivologia, foi de que haveria um retrocesso no desempenho do Arquivo para o cumprimento de sua missão. O Ministro, então, atendendo às preocupações da comunidade, estabelece a realização da

1ª Conferência Nacional de Arquivos, visando a estabelecer referenciais para a elaboração de uma política nacional de arquivos.

Em novembro de 2011, é criada a Lei 12.527, chamada Lei de Acesso à Informação que determina a obrigatoriedade da disponibilização, a quem interessar possa, de documentos públicos, inclusive os de uso corrente, tendo como órgão central das suas disposições, a Controladoria-Geral da União, sem haver menção às atribuições do Conarq e das instituições arquivísticas.

Anteriormente, em 1º e 2 de abril de 2009, aconteceu o *Seminário Internacional de Direito de Acesso a Informações Públicas* – evento em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e outras entidades internacionais, com encaminhamento de documento final à, então, ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff⁸¹. No mês seguinte, o presidente Lula assina a Lei Complementar nº 131, que complementa a lei conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, determinando a publicação de receitas e despesas dos órgãos públicos, nas três esferas de poder e em seus três níveis, com prazos e penalidades estabelecidos para o seu cumprimento.

Desde 2003 havia esforço, por parte da UNESCO para a implantação de medidas que propiciassem o estabelecimento das “sociedades do conhecimento”.

*Access to information essential to the establishment of knowledge societies.
14-10-2003 11:50 am*

*Meeting in Paris in preparation of the World Summit on the Information Society (WSIS, Geneva, December 10–12 and Tunis 2005), ministers from all over the world have agreed on a set of principles - including universal access to information and press freedom – that must guide the utilization of information and communication technology (ICT) to maximize its effectiveness for individual, community and national development. In a Communiqué issued at the end of a two-day Ministerial Round Table Meeting organized by UNESCO (“Towards Knowledge Societies”, October 9 and 10**), the ministers taking part called on governments to “reassess their development priorities in order to make the necessary investments in building knowledge societies” which, they emphasized, “entail many issues other than technology and connectivity.”⁸²*

⁸¹ <http://www.informacaopublica.org.br/?q=node/18>

⁸² Na reunião em Paris, em preparação da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS, Genebra, 10-12 dezembro e Tunis 2005), os ministros de todo o mundo chegaram a acordo sobre um conjunto de princípios - incluindo o acesso universal à informação e liberdade de imprensa - que devem orientar a utilização da informação e comunicação (TIC) para maximizar a sua eficácia para o desenvolvimento nacional, da comunidade e do indivíduo. Em um Comunicado emitido no final do Encontro Ministerial de Mesa Redonda, ("Rumo às Sociedades do Conhecimento", 9 e 10 de outubro), de dois dias, organizado pela UNESCO, os ministros que participaram apelaram aos governos para "reavaliar suas prioridades de desenvolvimento, a fim de fazer os investimentos necessários na construção de sociedades do conhecimento", as quais, eles enfatizaram, "envolvem muitas outras questões além da tecnologia e conectividade". Disponível em http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=16643&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

E, em 2009, a UNESCO publicara *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*, redigido por Toby Mendel, que incluía nove princípios listados pela publicação *Artigo 19*⁸³ que reúne entidades de vários países, buscando promover a liberdade de expressão e informação:

1. *Divulgação máxima - A legislação sobre liberdade de informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação*
2. *Obrigação de publicar - Os órgãos públicos devem ter a obrigação de publicar informações essenciais*
3. *Promoção de um governo aberto - Os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo*
4. *Abrangência limitada das exceções - As exceções devem ser clara e estritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de “dano” e “interesse público”*
5. *Procedimentos que facilitem o acesso - Os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de exame independente caso haja recusa*
6. *Custos - As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão dos altos custos envolvidos*
7. *Reuniões abertas - As reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público*
8. *A divulgação tem precedência - As leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas*
9. *Proteção para os denunciadores - Os indivíduos que trazem à público informações sobre atos ilícitos – os denunciadores – precisam ser protegidos* (Mendel, 2009)

O Decreto 7.724 publicado em 16 de maio de 2012⁸⁴ vem regulamentar a Lei de Acesso à Informação, estabelecendo alguns critérios para a classificação de documentos em grau de sigilo – que não ultrapassará 50 anos – e quem fará a avaliação; e a criação dos SICs – Sistemas de Informações ao Cidadão – com acesso físico ou via Internet.

No mesmo mês da regulamentação, surge um novo portal do Governo do Brasil: dados.gov.br. Clicando em “Sobre o portal” há a justificativa da sua criação a partir da Lei 12.527, ressaltando que: *o Portal Brasileiro de Dados Abertos é a ferramenta construída pelo governo para centralizar a busca e o acesso dos dados e informações públicas.*

⁸³ <http://artigo19.org/>

⁸⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm



Sugira Dados

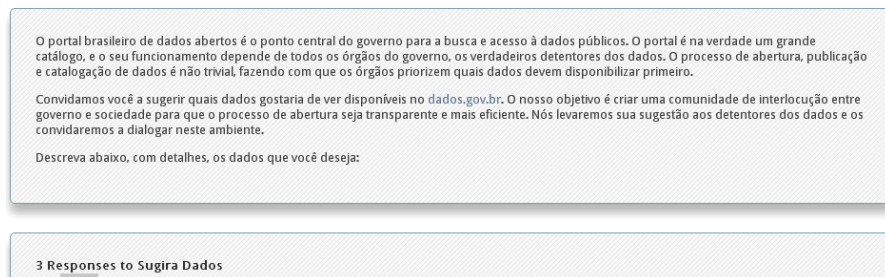


Ilustração 3: Primeira página do *Portal Brasileiro de Dados Abertos* - maio/2012⁸⁵

Ainda em dezembro de 2011, a realização da 1ª Cnarq, com o objetivo de propor diretrizes e ações destinadas a orientar a formulação e implementação da Política Nacional de Arquivos, torna-se um marco na história arquivística brasileira, desde que se concretizem suas propostas em uma política nacional que se faça cumprir.

Resumidamente, as propostas finais⁸⁶ da 1ª Cnarq são:

Eixo I. O REGIME JURÍDICO DOS ARQUIVOS NO BRASIL – alteração na Lei de Arquivo, deixando mais claras suas determinações sobre os procedimentos para avaliação, gestão, terceirização e acesso, dando autonomia ao Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), desvinculando-o do Arquivo Nacional e democratizando-o; e propondo providências para se fazer cumprir a legislação arquivística;

Eixo II. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO DOS ARQUIVOS – posicionamento das instituições arquivísticas em nível estratégico dentro das estruturas organizacionais, com dotação orçamentária própria; e

⁸⁵ Transcrição do conteúdo mostrado na imagem acima:

O portal brasileiro de dados abertos é o ponto central do governo para a busca e acesso à dados públicos. O portal é na verdade um grande catálogo, e o seu funcionamento depende de todos os órgãos do governo, os verdadeiros detentores dos dados. O processo de abertura, publicação e catalogação de dados é não trivial, fazendo com que os órgãos priorizem quais dados devem disponibilizar primeiro.

Convidamos você a sugerir quais dados gostaria de ver disponíveis no dados.gov.br. O nosso objetivo é criar uma comunidade de interlocução entre governo e sociedade para que o processo de abertura seja transparente e mais eficiente. Nós levaremos sua sugestão aos detentores dos dados e os convidaremos a dialogar neste ambiente.

Descreva abaixo, com detalhes, os dados que você deseja:

⁸⁶ As propostas da Conferência se encontravam em http://www.cnarq.gov.br/media/DOCFINAL_17-12-2011.pdf

democratização do processo de planejamento das ações voltadas para a transparência pública;

Eixo III. POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS – Redefinição do Conarq e criação de um Fundo Nacional de Financiamento para o fomento da institucionalização de arquivos públicos;

Eixo IV. ACESSO AOS ARQUIVOS, INFORMAÇÃO E CIDADANIA – participação das instituições arquivísticas na regulamentação da Lei 12.527 de acesso a informação; definição de critérios para a classificação de sigilo; promoção das instituições arquivísticas como espaços da cidadania; e sistematização e difusão de informações sobre as instituições criadas, com implementação de ações censitárias e de difusão, com atenção às realidades regionais;

Eixo V. ARQUIVOS PRIVADOS – proposta de fomento a projetos voltados para arquivos privados, estabelecimento de medidas que assegurem a preservação e o acesso a documentos de agências reguladoras, empresas em processo de desestatização, ou desestatizadas, pessoas jurídicas de direito privado, concessionárias, permissionárias e autorizatárias de serviços públicos;

Eixo VI. EDUCAÇÃO, PESQUISA E RECURSOS HUMANOS PARA OS ARQUIVOS – atuação para a promoção de capacitação de recursos humanos e criação de pós-graduação em arquivologia.

E, finalmente, dentro do que se considera um movimento nacional para o controle dos atos dos ocupantes dos cargos públicos, a Controladoria-Geral da União (CGU) organizou a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial) realizada em maio de 2012, que aprovou 80 propostas dentro do tema, sem, contudo, incluir o Conselho Nacional de Arquivos como parte integrante da sua comissão organizadora.

Vale ressaltar que o Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro foi aprovado em fevereiro de 2012.

Dentro desse percurso histórico, destacam-se alguns pontos relevantes na configuração da arquivística no Brasil que são examinados a fim de se identificarem problemas que persistem e sugerem políticas a eles subjacentes que moldam o acesso às informações arquivísticas no país, demandando políticas bem definidas com a indispensável adesão dos ocupantes dos cargos públicos a elas.

2.4 Os principais problemas da atualidade arquivística brasileira

Este exame tem como referência, principalmente, o que está estabelecido na Lei de Arquivos, nas resoluções do Conarq, nas proposta da 1ª Cnarq e na literatura do campo que discute problemas a serem superados nos arquivos. Ao final se inclui uma pesquisa realizada através da Internet, que busca verificar a existência de planos de classificação e tabelas de temporalidade no nível do Poder Executivo estadual no país.

O volume 3 do Projeto Como Fazer – *Como implantar arquivos públicos municipais* – desenvolvido pelo Arquivo do Estado de São Paulo, elaborado em 1999 por Helena Corrêa Machado e Ana Maria de Almeida Camargo e reeditado em 2000, discute nas suas considerações finais, a situação precária dos arquivos, apontando os seguintes problemas:

• desinformação dos governantes, dos administradores e da comunidade em geral sobre o papel dos arquivos no desenvolvimento sócio-econômico e cultural da cidade; • alheamento, com raras exceções, no que respeita à ligação dos arquivos com as funções do governo municipal; • escassez de profissionais, [...]; • desorientação na escolha de dirigentes da área pela inobservância de qualificações e/ou experiências técnico-administrativas e culturais mínimas necessárias ao seu desempenho; • desinteresse dos administradores, pesquisadores e outros usuários em relação aos protocolos e arquivos correntes, como se neles não se iniciasse a trajetória dos documentos, [...]; • descaso com a estrutura organizacional e funcionamento dos arquivos, [...]; • dificuldade de implantar o modelo sistêmico de administração de arquivos municipais, de acordo com a Teoria das Três Idades. (Machado e Camargo, 2000, p. 69, grifo nosso)

As autoras enumeram o que seriam medidas saneadoras que permanecem pertinentes para todos os níveis e instâncias do poder público e não apenas para o executivo municipal:

6.2. Medidas saneadoras: • desenvolvimento de forte programa de sensibilização da comunidade (incluídos os agentes da cúpula governamental), [...]; • criação de cargos de categorias funcionais compatíveis com as finalidades dos arquivos; • conquista de um consenso para a escolha dos dirigentes no preenchimento de cargos de confiança, tal como acontece em outros campos profissionais; • implantação de um sistema municipal de arquivos, de modo a integrar objetivos do conjunto de unidades orgânicas arquivísticas da Prefeitura, evitando ações isoladas, dispersão, duplicação de esforços etc., [...]; • desenvolvimento de esforços no sentido de serem os arquivos levados em consideração no momento da elaboração da proposta orçamentária municipal; • adoção de mecanismos apropriados para o desenvolvimento de projetos voltados para a conquista de recursos, [...]; • estabelecimento de um esquema de permanente retroalimentação para se evitar a entropia na execução de ações sistêmicas; • por último, o fortalecimento do objetivo democrático de franquear o acesso à informação aos usuários, vale dizer, a todo e qualquer cidadão. (Machado e Camargo, 2000, p. 70, grifo nosso)

Sobre a configuração legal, Machado e Camargo recomendam garantir a autonomia do arquivo e manter sua relação com todas as unidades orgânicas,

assumindo a conformação, por exemplo, de uma autarquia ou fundação:

*Diante da desinformação da sociedade e de muitos administradores sobre o papel do arquivo municipal no desenvolvimento sócio-econômico-cultural da cidade, não há como deixar de recomendar para os arquivos de municípios de grande e médio porte a modalidade de órgão autônomo, ou seja, **autarquia ou fundação pública, garantidora de autonomia administrativa e flexibilidade orçamentária.***

*Se, todavia, o Arquivo tiver que integrar a administração direta, o posicionamento mais compatível será o de subordinação ao **Gabinete do Prefeito**. Justifica-se a proposição pelo prestígio, equidistância e rapidez de comunicações, face à proximidade do órgão com a cúpula municipal. Avulta também, no caso, o fato de se tratar de instituição compelida, por sua missão de integração sistêmica, a manter relações com todas as unidades orgânicas da Prefeitura. (Machado e Camargo, 2000, p. 37, grifo nosso)*

A 1ª Cnarq foi aberta pelo Ministro da Justiça⁸⁷, Eduardo Cardozo, estando o Arquivo Nacional subordinado a esse Ministério, a partir de 2010. O Ministro defendeu a necessidade de autonomia do Arquivo Nacional, proposta essa encaminhada ao Ministério do Planejamento naquela ocasião.

A avaliação da necessidade de autonomia das instituições arquivísticas supõe, também, o seu controle de forma democrática. Na mesma publicação citada nas linhas imediatamente acima, se encontra uma proposta de lei de criação da instituição arquivística que sugere um conselho deliberativo: *Art. 4o - A autarquia contará com um Conselho Deliberativo composto de 9 membros, com mandato de 8 anos, renovado de 4 em 4 anos por um e dois terços, respectivamente.* (Machado e Camargo, 2000, p. 40).

A publicação traz um modelo de regimento interno à instituição onde fique estabelecido que ao diretor geral da instituição arquivística municipal incumbe, entre outras obrigações: *V – submeter ao Conselho Deliberativo os planos de trabalho, relatórios de atividades, prestações de contas, bem como propostas orçamentárias e de contratação de pessoal;* (Machado e Camargo, 2000, p. 50).

Todas essas questões e orientações podem ser estendidas aos níveis estadual e federal, bem como às instâncias de poder legislativa e judiciária, contribuindo, portanto, para orientar o exame que se segue.

A Resolução nº 28 de 2009 do Conarq criou o Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos contando, até o dia 03/06/2011, com 167 entidades cadastradas de todos os Estados brasileiros, exceto Tocantins. Algumas das entidades não são instituições arquivísticas. O código gerado pelo Conarq para cada uma das entidades cadastradas pretende permitir o acesso universal aos seus

⁸⁷ Vídeo disponível na Internet em <http://www.youtube.com/watch?v=h7uhz2U6Ptc>

documentos. O Conarq, no momento atual, também está coletando informações de todas as instituições arquivísticas a partir de questionário que solicita dados que possam permitir o desenho da situação das instituições arquivísticas existentes hoje⁸⁸. Os formulários preenchidos, contudo, não estão acessíveis através da Internet.

Um exame do Cadastro mostra a evolução da criação de instituições arquivísticas ao longo do tempo⁸⁹:

Quadro C – Listagem cronológica da criação das entidades cadastradas no Conarq

Brasil Colônia					
Federal	Estadual	Municipal	Executivo	Legisl.	Judiciário
Arquivo Nacional (BR)			1838		
	Paraná		1855		

República					
Federal	Estadual	Municipal	Executivo	Legisl.	Judiciário
	Bahia		1890		
	São Paulo		1892 (judiciário e cartorial)		
	Pará		1894		
	Minas Gerais		1895		
	Mato Grosso		1896		
	Amazonas		1897		
	Rio Grande do Sul		1906	1906	1906
		São Paulo (SP)	1907	1907	
	Espírito Santo		1908		
		Vitória (ES)	1909		
	Piauí		1909		
	Sergipe		1923		

Era Vargas					
Federal	Estadual	Municipal	Executivo	Legisl.	Judiciário
		Mariana (MG)	1930		
		Salvador (BA)	1931		
	Rio de Janeiro		1931		
	Ceará		1932	1932	1932
Arquivo do Exército (BR)			1934		
	Pernambuco		1945		

88

<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/FormuláriodePesquisaCONARQArquivosPúblicos.xls>

⁸⁹ Os Arquivos que trazem sua data repetida nas três colunas da tabela correspondentes às instâncias de Poder que, em sua maioria, pertencem ao Executivo e guardam documentos históricos do Legislativo e Judiciário.

Não se encontra no Cadastro a data de criação dos arquivos dos Estados do Amazonas, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Roraima, nem dos municípios de Guarapari (ES), Barbacena (MG), Diamantina (MG), Olinda (PE), Alfredo Wagner (SC), ou do Patrimônio Histórico da Marinha (BR). Os arquivos privados e os das universidades não foram incluídos na tabela.

Continuação do **Quadro C – Listagem cronológica da criação das entidades cadastradas no Conarq**

Democracia Pré-Ditadura Militar					
Federal	Estadual	Municipal	Executivo	Legisl.	Judiciário
	Rio Grande do Sul		1954		
		Pindamonhangaba (SP)	1956		
		Santa Maria (RS)	1958	1958	1958
		Carangola (MG)	1959	1959	1959
	Santa Catarina		1960	1960	1960
		Ilhéus (BA)	1961		
	Paraíba		1963		

Ditadura Militar					
Federal	Estadual	Municipal	Executivo	Legisl.	Judiciário
		Blumenau (SC)	1972	1972	1972
		Joinville (SC)	1972	1972	1972
	Goiás		1974		
	Maranhão		1974		
		Caxias do Sul (RS)	1976		
		Petrópolis (RJ)	1977		
		Vitória da Conquista (BA)	1978	1978	
		Rio de Janeiro (RJ)	1979		
		Rio Claro (SP)	1979	1979	
		Alegrete (RS)	1980		
		Jaraguá do Sul (SC)	1984	1984	1984
	Distrito Federal		1985		
		Uberaba (MG)	1985 e 2006		

“Era da Informação”					
Federal	Estadual	Municipal	Executivo	Legisl.	Judiciário
		Uberlândia (MG)	1986	1986	
		Muriaé (MG)	1988	1988	
		Porto Alegre (RS)	1988	1988	
	Mato Grosso do Sul		1989		
		Ouro Preto (MG)	1990	1990	
		Formiga (MG)	1990		
		Campos Novos (SC)	1990		
		Tubarão (SC)	1990	1990	1990

Continuação do **Quadro C – Listagem cronológica da criação das entidades cadastradas no Conarq**
Criação da Lei de Arquivo em 1991 - “Era da Informação”

Federal	Estadual	Municipal	Executivo	Legisl.	Judiciário
		Campo Grande (MS)	1991		
		Belo Horizonte (MG)	1991	(1991)	
		Itabira (MG)	1992		
		Ribeirão Preto (SP)	1992	1992	1992
		Jacobina (BA)	1993		
		Camboriú (SC)	1993		
		Indaiatuba (SP)	1993	1993	
		São Carlos (SP)	1993	1993	1993
		São José dos Campos (SP)	1993	1993	1993
		Araguari (MG)	1994		
		Paracatu (MG)	1994		
		Florianópolis (SC)	1994	1994	
		Caetité (BA)	1995	1995	1995
		Santos (SP)	1995	1995	
		Serra (ES)	1996		
		Campo Belo (MG)	1997		
		Bagé (RS)	1997		
		Londrina (PR)	1999		
		Irecê (BA)	2000		
		Santo Estevão (BA)	2000		
		Campos dos Goytacazes (RJ)	2001	2001	
		S. J. Rio Preto (SP)	2003		
		Curitiba (PR)	2004		
		Conceição da Feira (BA)	2005		
		Ouroândia (BA)	2005	2005	
		Montes Claros - Divisão de Patrimônio (MG)	2005		
		Bonfim (MG)	2006	2006	
		Camaçari (BA)	2007		
		Curuçá (PA)	2007	2007	
		Miguel Calmon (BA)	2008		
		Campo Alegre (SC)	2008		
	Amapá		2010		

Verifica-se que não está cadastrada nenhuma instituição arquivística criada especificamente para o Legislativo ou para o Judiciário em nenhum dos níveis da Federação; 28 instituições arquivísticas do Executivo recolhem documentos do Legislativo; e 13 recolhem do Judiciário da sua jurisdição. No nível federal, além do Arquivo Nacional, foi criado o Arquivo Histórico do Exército. E até 1985 as instituições arquivísticas dos poderes executivos estaduais já haviam sido criadas, exceto Acre e Rondônia que estão cadastrados, mas não como arquivos institucionalizados conforme a Lei; Mato Grosso do Sul, que foi criada em 1989, e Tocantins que ainda não foi criada.

A partir da Ditadura Militar, há uma ligeira intensificação na criação de instituições municipais. Dos 5.564 municípios brasileiros, encontram-se cadastradas no Conarq, 9 instituições arquivísticas de capitais e 48 de municípios do interior.

Além dessas instituições, 43 entidades do poder público estão cadastradas como custodiadoras de acervos arquivísticos. Observe-se que secretarias do Poder Executivo Estadual que têm sua instituição arquivística criada, mantêm acervos arquivísticos em sua sede.

Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos do CONARQ

Quadro D - Listagem cronológica da criação de outras entidades públicas custodiadoras

Federal	Estadual	Municipal	Executivo	Legisl.	Judiciário
	TJ-RJ				1751
	Pernambuco			1836	
Museu Paraense Emílio Goeldi - MCT (BR)			1866		
	Secretaria da Fazenda (consulta restrita) (PE)		1891		
	Fundação da Criança e do Adolescente (PA)		1894		
Sup. Reg. do Trab. e Empr. da Paraíba - Min. do Trab. e Emprego (BR)			1940		
TSE (BR)					1945
TST (BR)					1946
	TRT-PE				1946
	Minas Gerais			1947	
CAPES - Ministério da Educação (BR)			1951		
Museu do Índio - FUNAI (BR)			1953		
Arq. do Museu da República - MinC (BR)			1960		
STJ (BR)					1960
Inst. Nacional de Pesquisas Espaciais - MCTI (BR) (consulta restrita)			1961		
	Acre		1963		
Banco Central - Ministério da Fazenda (BR)			1964		
		Serviço de Água e Esgoto - Blumenal (SC)	1966		
	Museu Geológico - Secr. Meio Ambiente (SP)		1967		
CPDOC - FGV (BR)			1973		
	Secr. de Estado das Cidades (GO)		1974		
		Itajaí (SC)	1976		
	Amazonas			1977	
		Petrópolis (RJ)		1977 (Biblioteca)	
	Rondônia		1981		

Continuação Quadro D - Listagem cronológica da criação de outras entidades públicas custodiadoras

Federal	Estadual	Municipal	Executivo	Legisl.	Judiciário
Casa Oswaldo Cruz - Fiocruz (BR)			1985		
		Cariacica (ES)	1987		
		Pouso Alegre (MG)		1990 (Museu)	
		Além Paraíba, Estrela Dalva, Pirapetinga e Santo Antônio do Aventureiro (MG)	1993	1993	
Defens. Pública - Min Just (BR)					1994
		Caxambu (MG)		1997	
STJ (BR)					1998
	TJE-PE				1998
	Brigada Militar - Santa Maria (RS)		1998		
	Memorial do Imigrante - Secr. de Cult. (SP)		1998		
Comissão de Anistia - Min. da Justiça (BR)					2002
	Memorial da Resistência de SP		2002		
		Cristina (MG)		2004	2004
STF (BR)					2007
	Secr. Estadual de Esportes (MG)		2007		
		Vila Velha (ES)		2007	
	Sec. do Trab., Empr e Econom. Solidária (PR)		2010		

Constam do Cadastro, como custodiadoras de acervos, as assembleias legislativas dos estados do Amazonas (acesso restrito), Pernambuco e Minas Gerais; as câmaras municipais de Vila Velha (ES) e Caxambu (MG); e os tribunais de justiça dos estados do Rio de Janeiro e Pernambuco e Tribunal Regional do Trabalho de Pernambuco.

Um exame das Resoluções e atas das Reuniões do Conarq sugere as limitações do Conselho Nacional de Arquivos para interferir na condução dos arquivos do Judiciário. Em maio de 2008, o Conarq publica a Resolução nº. 26 que “*Estabelece diretrizes básicas de gestão de documentos a serem adotadas nos arquivos do Poder Judiciário*” através do Programa de Gestão de Documentos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sem que fosse mencionada a necessidade de criação da instituição arquivística para fazer cumprir a Lei de Arquivos. Um mês depois, a Resolução nº 27 do Conarq é publicada, onde fica resolvido, no artigo 1º, que o Poder Público, entre outras medidas, deverá criar suas instituições arquivísticas.

Em setembro desse mesmo ano, o Conselho da Justiça Federal publica a resolução que “*Estabelece a Consolidação Normativa do Programa de Gestão*

*Documental da Justiça Federal de 1º e 2º graus*⁹⁰, orientando a classificação e destinação dos documentos, inclusive com sistema de amostragem definido. Houve, portanto, uma ação significativa para o controle sobre os documentos do Judiciário, mas esse estabeleceu, ao mesmo tempo, o não cumprimento da Lei 8.159. Em dezembro de 2009, é emitida nova Resolução do Conarq, de nº 30, referente aos arquivos do Poder Judiciário:

A adoção do referido Programa de Gestão de Documentos será coordenado por Comitês Gestores, que terão por objetivo zelar pelo cumprimento das diretrizes do referido Programa de Gestão de Documentos e elaborar Planos de Classificação de Documentos e Tabelas de Temporalidade e Destinação de Documentos a serem aplicados nos órgãos de seu âmbito de atuação.

§ 2º Os Comitês Gestores encaminharão à sessão administrativa dos órgãos referidos no art. 1º os instrumentos de gestão documental específicos para aprovação.

A interpretação cabível dessa Resolução é que os Comitês Gestores estariam assumindo responsabilidades que são próprias das instituições arquivísticas sem, contudo, assumirem o caráter de instituição aberta ao público, além de outras atribuições designadas pela Lei.

E em 2011, a Recomendação nº 37 do CNJ recomenda aos tribunais a observância das normas do PRONAME – *Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário* que continua desconsiderando a necessidade de criação da instituição arquivística e da observância das suas prerrogativas e responsabilidades.

Ao se analisarem as atas das reuniões do Conarq, é possível perceber que houve um grande debate em torno dessa questão, tendo chegado ao desfecho do pedido de desligamento do Conarq da representante do Poder Judiciário Federal⁹¹ em 2008. Esse acontecimento sugere o nível de restrições que o Judiciário coloca em relação à Lei de Arquivos. Ainda em 1998, a Diretora do Departamento de Documentação, Jurisprudência e Divulgação do Supremo Tribunal Federal, convidada da 11ª Reunião do Conarq expressou o conflito do poder judiciário junto ao Conselho. De acordo com a ata:

No Poder Judiciário, segundo lhe parece, a iniciativa de criação de um sistema próprio deveria partir do Supremo Tribunal Federal. No seu modo de ver, o CONARQ não seria o fórum adequado para tratar dessa questão, uma vez que se configuraria uma ingerência do Poder Executivo no Poder Judiciário, considerando que o CONARQ integra o Poder Executivo.

⁹⁰ Resolução nº 023, de 19 de setembro de 2008

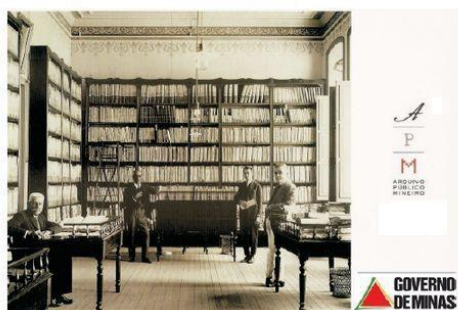
http://www.jfes.jus.br/documentos/gestaodocumental/res023_2008.pdf

⁹¹ Ata da 49ª Reunião do CONARQ, de 10 de dezembro de 2008

Esse parecer oferece uma justificativa para a postura do Judiciário quanto às determinações da Lei de Arquivos sustentadas pelo Conarq, que se pode estender ao Legislativo.

A necessidade de criação de instituições arquivísticas no Poder Executivo dos municípios brasileiros foi tema de campanha do Conarq em 2008 conforme a Resolução nº 27. Em junho de 2009, o Arquivo Público Mineiro (APM) realizou o I Encontro Estadual dos Arquivos Públicos Municipais de Minas Gerais dentro da Campanha de Sensibilização para a Criação de Arquivos Municipais⁹².

ARQUIVO PÚBLICO MINEIRO
CAMPANHA DE SENSIBILIZAÇÃO PARA CRIAÇÃO DE ARQUIVOS
MUNICIPAIS JUN./JUL. 2009



III REUNIÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE ARQUIVOS-CEA
I ENCONTRO ESTADUAL DOS ARQUIVOS PÚBLICOS DE MINAS GERAIS
LANÇAMENTO DA REVISTA DO ARQUIVO PÚBLICO MINEIRO

Ilustração 4: Página do Arquivo Público Mineiro - 2011

A Campanha teve apoio da Gerência de Memória Institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais que, ao visitar as câmaras de vereadores do interior mineiro, passou a empreender a sensibilização dos vereadores e prefeitos para a criação das suas instituições arquivísticas.

O APM e o Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte também participam, de certa forma, dessa Campanha, atendendo a servidores municipais do interior de Minas Gerais que buscam orientações para a implantação da instituição arquivística em sua cidade. A Campanha ainda não resultou em ações concretas significativas⁹³.

⁹² O programa do Encontro estava disponível na página do Arquivo Público Mineiro até 2011, quando não foi mais possível acessá-lo.

⁹³ Não foi verificado o desenvolvimento da Campanha em outros estados.

A criação da instituição arquivística supõe considerar o seu lugar dentro da estrutura organizacional da entidade. Nos *Subsídios para a implantação de uma política municipal de arquivos*, publicado pelo Conarq, no tópico *A criação do Arquivo Municipal*, a autora inclui a questão do lugar do arquivo dentro das estruturas organizacionais das prefeituras, visando a garantir seu prestígio e equidistância de todas as secretarias da prefeitura, de modo a permitir a gestão dos documentos desde a origem:

Quanto à subordinação, [...] fica clara a relação do órgão com a Secretaria Municipal de Administração. Do mesmo modo ficará mantida essa relação, se o órgão situar-se próximo da chefia do Poder Executivo, isto é, do Gabinete do prefeito ou da Secretaria Municipal de Governo, não só pelo prestígio que garantirão, como pela equidistância de todas as secretarias, já que o arquivo municipal administra a guarda da documentação de toda a Prefeitura. (Machado, 2000, p. 12 no Adobe)

Também Jardim, em sua Comunicação Oral ao XII Enancib, em 2011, observa que as práticas de gestão, no Brasil, ainda não estão consolidadas, predominando a perspectiva do arquivo como patrimônio histórico-cultural, o que fica reforçado quando a instituição se situa dentro das funções públicas relativas à Cultura. Quanto à falta de orçamento próprio, sua análise é de que isso reforça a falta de institucionalização e de reconhecimento da instituição arquivística como espaço de mediação entre o Estado e a sociedade. Diz o autor:

Em países no quais há políticas e práticas consolidadas de gestão da informação arquivística, este aspecto não tende a ser tão influente. Em países latino-americanos, nos quais os arquivos públicos encontram-se na periferia do Estado, a área de subordinação da instituição arquivística é um dos fatores determinantes em termos de infraestrutura técnico-científica e gerencial.

No cenário dos arquivos estaduais, permanece o predomínio da subordinação à área de Cultura [...] o modelo de instituição arquivística que privilegia a perspectiva dos arquivos como patrimônio. Sob tal modelo, tendem a ser frágeis ou inexistentes as atividades relacionadas à gestão de documentos. [...]

Nas fontes analisadas, [...] Nenhum informa sobre o orçamento da instituição. A ausência desses dados tende a sugerir o pouco reconhecimento da estrutura organizacional como um dos aspectos fundamentais para a compreensão do grau de institucionalização do arquivo estadual. Por outro lado, a ausência de dados sobre o orçamento parece indicar a situação das várias instituições que sequer gozam de autonomia financeira ou tem seus recursos gerenciados por instâncias superiores na cadeia administrativa. Em outros casos, essa ausência de informação para indicar a dificuldade de muitas instituições arquivísticas em se reconhecerem como estrutura governamental de informação, agência de transparência e espaço de mediações envolvendo Estado e sociedade. (Jardim, 2011b, pp. 12-13)

O Estado de Minas Gerais foi eleito neste trabalho como amostragem, no *Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos* do

CONARQ, onde se verificam 16 municípios mineiros que possuem instituição arquivística, sendo 4 delas subordinadas à Secretaria de Administração; 9 subordinadas à função da Cultura; 1 município com duas instituições, sendo uma subordinada à função da Cultura e a outra à Administração; e 2 instituições sem indicação de subordinação. Soma-se a esses o Arquivo da capital do Estado, subordinado também à função da Cultura, totalizando 17 Administrações Municipais cadastradas dentre os 853 municípios existentes no Estado de Minas Gerais.

Segue um quadro com as entidades mineiras cadastradas no Conarq:

CADASTRO NACIONAL DE ENTIDADES CUSTODIADORAS DE ACERVOS ARQUIVÍSTICOS

Quadro E - Subordinação das entidades dentro das estruturas organizacionais em Minas Gerais

Em Belo Horizonte	
NOME DA INSTITUIÇÃO	SUBORDINAÇÃO
Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte	Fundação Municipal de Cultura
Arquivo Público Mineiro	Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais
Centro de Memória e Informação do Esporte (Belo Horizonte)	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude
Museu de História Natural e Jardim Botânico da UFMG	UFMG

Em cidades do interior mineiro	
SUBORDINADO À SECR. DE ADMINISTRAÇÃO	
NOME DA INSTITUIÇÃO	SUBORDINAÇÃO
1. Arquivo Central da Prefeitura Municipal de Paracatu	Secretaria Municipal de Administração
2. Arquivo Geral da Prefeitura Municipal de Mariana	Secretaria de Administração
3. Arquivo Municipal de Uberaba	Secretaria de Administração
4. Arquivo Público de Itabira	Secretaria Municipal de Administração/ Departamento de Comunicação e Serviços Gerais/ Seção de Protocolo e Atendimento
5. Arquivo Público Municipal José Otaviano Pacheco - Formiga	Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos
SUBORDINADO À FUNÇÃO DA CULTURA	
NOME DA INSTITUIÇÃO	SUBORDINAÇÃO
1. Arquivo da Cidade de Barbacena "Visconde de Lima Duarte"	Fundação Municipal de Cultura
2. Arquivo Histórico e Museu Dr. Calil Porto - Araguari	Fundação Aragarina de Educação e Cultura
3. Arquivo Histórico Municipal de Muriaé	FUNDARTE
4. Arquivo Histórico-Geográfico Carangolense	Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte, Lazer e Patrimônio Histórico
5. Arquivo Público de Uberaba	Fundação Cultural de Uberaba
6. Arquivo Público de Uberlândia	Secretaria Municipal de Cultura
7. Arquivo Público Municipal de Bonfim	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
8. Arquivo Público Municipal de Ouro Preto	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo
9. Arquivo Público Municipal Olímpio Michael Gonzaga - Paracatu	Fundação Municipal Casa de Cultura
10. Divisão de Patrimônio Histórico - Montes Claros	Secretaria Municipal de Cultura

Continuação do **Quadro E - Subordinação das entidades dentro das estruturas organizacionais em MG**

LEGISLATIVO	
NOME DA INSTITUIÇÃO	SUBORDINAÇÃO
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	Gerência de Memória Institucional
Centro de Documentação e Memória da Câmara Municipal de Caxambu	Secretaria Geral da Câmara Municipal de Caxambu
Museu Histórico Municipal Tuany Toledo	Câmara Municipal de Pouso Alegre

Entidades privadas	
NOME DA INSTITUIÇÃO	CONFIGURAÇÃO
Museu de História e Ciências Naturais - Além Paraíba	Associação
Centro de Documentação e Memória de Cristina	Pessoa Jurídica de Direito Privado
Ordem dos Frades Menores - Província Santa Cruz - Belo Horizonte	Frades Franciscanos
Centro de Memória do Sistema FIEMG	SESI MG / Gerência de Cultura

Subordinação não declarada no cadastro	
Arquivo Público Municipal de Diamantina	Prefeitura Municipal de Diamantina
Fundação Museu e Arquivo Público do Município de Campo Belo	Prefeitura Municipal de Campo Belo

Essa prevalência da subordinação das instituições arquivísticas à função da Cultura pode ser estendida aos demais Estados, visto que foi uma das questões tratadas com relevância na 1ª Conferência Nacional de Arquivos de 2011, além da questão orçamentária (proposta 1, do Eixo II):

Posicionar as instituições arquivísticas públicas no nível estratégico da Administração Pública, em todas as esferas, com dotação orçamentária própria, prevista no PPA (Plano Plurianual), e recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários para o desenvolvimento das políticas de gestão e preservação dos documentos.

Acrescenta-se à questão da subordinação, que Morigi e Veiga (2007) se preocupam com o atrelamento das instituições arquivísticas do Poder Executivo aos chefes de governo nos períodos eleitorais; o que pode ser estendido às eleições internas dos presidentes das casas legislativas e judiciárias:

[...] é necessário que os arquivos enfrentem as barreiras que dificultam a divulgação qualificada das informações arquivísticas. Uma destas situações é de ordem estrutural, e refere-se à sua condição enquanto ente do Estado. Estabelecer uma autonomia em relação aos períodos administrativos regidos pelas eleições é fundamental para executar suas atividades de modo qualificado, pois o liberta dos condicionamentos político-eleitorais. (Morigi e Veiga, 2007, pp. 34-36)

Sendo que também o atrelamento dos conselhos de arquivo à instituição arquivística é motivo de preocupação. A 1ª Cnarq propôs a desvinculação do Conarq do Arquivo Nacional⁹⁴, de modo a aprimorar a participação democrática no cumprimento

⁹⁴ Eixo 1 de discussão, item 1.3 - CONARQ: 1.3.1 Alterar o art. 26 da Lei 8.159, desvinculando o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) do Arquivo Nacional, e o cargo da presidência ao de diretor-geral do Arquivo Nacional.

da sua missão. E em 2011, Jardim observara que a composição do Conselho Nacional de Arquivos tem pouca participação da sociedade civil:

Apesar de órgão colegiado, de caráter deliberativo, o Conarq tem características de um órgão executor, conforme pode ser observado nas suas competências. É composto por representantes predominantemente do Estado, mas conta também com representação da sociedade civil. Chama atenção a predominância absoluta de representantes do Estado (76%) sobre os da sociedade (24%). Entre os representantes do Estado, 47% são do Poder Executivo Federal e 30% dos estados e municípios. (Jardim, 20011, p. 208)

Jardim (2008) também postulara que diversos setores da sociedade devem estar envolvidos na formulação, implantação e avaliação de políticas públicas:

Agentes representantes dos diversos tipos de usuários dos arquivos, bem como dos arquivos privados, de instituições de ensino e pesquisa fora do aparelho de Estado e de organizações profissionais arquivísticas deveriam ter assegurada a sua participação no CONARQ de forma menos desigual. (Jardim, 2008, p.14)

O Decreto que cria o Conselho Estadual de Arquivos (CEA)⁹⁵ do Estado de Minas Gerais define sua composição:

Art. 4º O Conselho Estadual de Arquivos tem a seguinte composição:
I - Diretor do Arquivo Público Mineiro, que é seu Presidente;
II - 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração;
III - 1 (um) representante do Poder Judiciário;
IV - 1 (um) representante do poder Legislativo;
V - 1 (um) representante de Arquivo Público de Município;
VI - 2 (dois) representantes do Arquivo Público Mineiro;
VII - 1 (um) representante do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – IEPHA-MG;
VIII - 1 (um) representante da Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE;
IX - 2 (dois) representantes de instituições não governamentais que atuem na área de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais.

As observações de Jardim, ao lado de Marcondes, em 2003, no exame do Governo Eletrônico, consideraram que a ausência da sociedade compromete o potencial de mediador democrático da informação governamental:

[...] a observação sobre as ações desenvolvidas nos últimos dois anos sugere que a sociedade encontra-se ausente na arquitetura da dimensão político-organizacional do Governo Eletrônico. Tal ausência certamente compromete qualquer política pública de largo espectro social como no caso das ações relativas à informação governamental. Compromete-se, assim, seu potencial como território de mediação democrática no qual Estado e Sociedade se realizam cotidianamente. (Jardim e Marcondes, 2003, acesso on-line)

Por outro lado, também setores do poder público ignoram o Conarq. As tentativas de apurar, junto à CGU, como essa entidade percebe as instituições

⁹⁵ Uma cópia do Decreto nº 39.504, de 24 de março de 1997 encontra-se nos ANEXOS deste trabalho.

arquivísticas, não obtiveram retorno. Foi enviada uma solicitação de esclarecimento da ausência do Conselho Nacional de Arquivos na coordenação da 1ª Consocial, através de dois *sites* que oferecem a opção “Fale Conosco”: o *site* da entidade e o da Conferência. O pedido argumentava que *a Lei 8.159 de 1991 estabelece que os documentos públicos são de responsabilidade das instituições arquivísticas*. Mas não houve resposta.

Entre as propostas finais da Consocial⁹⁶, ficou aprovada a que se segue, com cortes e modificações da proposta apresentada nas pré-conferências⁹⁷. Nas propostas finais não se menciona a “instituição arquivística”, nem se faz referência à Lei 8.159. A proposta alterada faz referência apenas às *estruturas de arquivo público*, o que permite várias interpretações:

Garantir recursos para instituir a Gestão de Documentos nas três esferas públicas, com a criação, fortalecimento e modernização das estruturas de arquivo público, por meio de infraestrutura material, tecnológica e de recursos humanos habilitados (arquivistas), com capacitação contínua, de maneira que tenham participação permanente na produção de banco de dados e demais documentos. (Lista das 80 propostas aprovadas na da 1ª Consocial, 2012, proposta nº 33)

O texto proposto nas pré-conferências foi mais completo e incluía a exigência de cumprimento da Lei de Arquivos. Em seguida, é reproduzida apenas a alínea (a) que expressa bem a intenção da proposta:

a) que o poder público cumpra, em todos os níveis, as determinações da Lei n.º 8.159/1991, com as condições e atribuições, conforme determina a Resolução n.º 27/2008 do Conarq, de forma técnica e operacional para assegurar o seu efetivo cumprimento, dando efetivamente acesso à informação; (Caderno de propostas da 1ª Consocial, 2012, p. 45)

Além dos problemas nessas bases estruturais para a ação arquivística – a instituição arquivística criada nos moldes da Lei de Arquivos, sua posição estratégica nas estruturas organizacionais, sua autonomia e controle por um conselho democrático e reconhecido pelo poder público, incluindo-se um orçamento próprio –, encontram-se também problemas na criação de um sistema nacional de arquivos e no exercício das atividades arquivísticas, incluindo-se neste último o uso de tecnologias de informação e a comunicação com o usuário.

A página do Conarq no *site* do Arquivo Nacional⁹⁸ apresenta um histórico do SINAR criado, pela primeira vez, em 1978, voltado especialmente para o Poder

⁹⁶ http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/211/arquivo_efee75c53d.pdf

⁹⁷ Proposta 1.49 do Guia do Participante para a conferência nacional. Disponível em http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/211/arquivo_efee75c53d.pdf

⁹⁸ <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=19> Acessado no primeiro semestre de 2011

Executivo Federal, com possibilidade de inclusão dos demais poderes e níveis da federação. Seu fracasso é atribuído principalmente à vinculação dos arquivos correntes ao Sistema de Serviços Gerais na Administração Federal, e não ao Arquivo Nacional. Traz o histórico:

Não obstante os esforços realizados no sentido de estimular a adoção de políticas que assegurassem a preservação do patrimônio documental brasileiro, a implementação do Sistema foi bastante prejudicada uma vez [que] a sua área de abrangência ficou restrita aos arquivos intermediários e permanentes, tendo em vista os limites impostos na criação, pelo Governo Federal, em 1975, do Sistema de Serviços Gerais - SISG, ao qual se vinculariam os arquivos correntes da Administração Pública Federal.

[...]

Embora formalmente criado, o Sistema nunca chegou a ser implantado uma vez que trazia em seu bojo dispositivos conflitantes e que não atendiam às necessidades e à realidade de nossos arquivos. (Conarq, acesso on-line em 2011)

Isso leva à sua “recriação” em 1991⁹⁹ onde se determina que os arquivos dos três Poderes e nos três níveis, além do DF, integrem o sistema. A apresentação na página da Internet prossegue, colocando o SINAR como um instrumento de integração dos arquivos, além de lhe ser atribuída a função de promover gestão, preservação e acesso aos documentos.

O que se constata é que, pela segunda vez, o SINAR não foi efetivamente organizado, não havendo interação, de fato, dos arquivos.

A concepção do SINAR se mostra, por fim, equivocada, porque um sistema, por princípio, não é um sujeito, não deve ter atribuições definidas, tais como implementar a política nacional de arquivos ou promover a gestão; não sendo também o caso de nele se indicar um órgão central, tal como foi indicado o CONARQ, no Decreto 4.073. O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, por exemplo, estabelece as atribuições da Secretaria que irá coordenar a política do Sistema¹⁰⁰. Um sistema

⁹⁹ [Lei nº 8.159](#), de 08 de janeiro de 1991 e pelos decretos [nº 1.173](#), de 29 de junho de 1994 e [1.461](#), de 25 de abril de 1995, consolidados e revogados pelo Decreto [nº 4.073](#), de 3 de janeiro de 2002. Uma cópia deste último decreto que também cria o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) encontra-se nos ANEXOS deste trabalho.

¹⁰⁰ Decreto 7.738/2012 - Art. 17: À Secretaria Nacional do Consumidor cabe exercer as competências estabelecidas na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, e especificamente: I - formular, promover, supervisionar e coordenar a Política Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor; II - integrar, articular e coordenar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC; III - articular-se com órgãos da administração federal com atribuições relacionadas à proteção e defesa do consumidor; IV - orientar e coordenar ações para proteção e defesa dos consumidores; V - prevenir, apurar e reprimir infrações às normas de defesa do consumidor; VI - promover, desenvolver, coordenar e supervisionar ações de divulgação dos direitos do consumidor, para o efetivo exercício da cidadania; VII - promover ações para assegurar os direitos e interesses dos consumidores; VIII - adotar ações para manutenção e expansão do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – SINDEC, e garantir o acesso a suas informações; IX - receber e encaminhar consultas, denúncias ou sugestões apresentadas por consumidores e entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado; X - firmar convênios com

nacional de arquivos pode vir a se consolidar a partir do momento em que o Conarq definir a política do sistema e a implementar.

Jardim (2011) aponta inadequação da atribuição ao SINAR de implementar a política nacional de arquivos públicos e privados.

Tendo como órgão central o Conarq, o Sistema Nacional de Arquivos tem por finalidade "implementar (grifo do autor) a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo" (art.10). Neste sentido, verifica-se uma situação ambígua, do ponto de vista jurídico e político já que, no artigo 18 da Lei, compete ao Arquivo Nacional "acompanhar e implementar (grifo do autor) a política nacional de arquivos". De qualquer forma, considerando-se a abordagem sistêmica, entende-se que não cabe ao Sistema implementar políticas arquivísticas. Sua função é favorecer a execução destas políticas pelos órgãos que o compõem mediante um processo de interação sistêmica. Um sistema como o proposto não é um órgão executor de políticas públicas. (Jardim, 2011, p. 208)

A integração dos arquivos no país depende, portanto, de reformulação da legislação que a estabelece, além da compatibilidade dos códigos de acesso e de uma terminologia unificada. Em 1996 a Associação dos Arquivistas Brasileiros publicou o *Dicionário de terminologia arquivística* e, em 2005, o Arquivo Nacional publicou o *Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística*, visando a consolidar um vocabulário para o campo, embora haja ainda controvérsias relativamente a alguns termos.

E em 1995, o Conarq criou a Câmara Técnica de Avaliação de Documentos que formulou um Plano de Classificação dos documentos de atividades-meio e sua Tabela de Temporalidade e Destinação a fim de servir de referência nos órgãos públicos. Sousa (2006), na ocasião do II Congresso Nacional de Arquivologia, de 2006, informa sobre a utilização do Código nos órgãos públicos federais do Executivo. Diz o autor:

Em 2005 iniciei uma pesquisa, [...] O universo da pesquisa foi os 23 ministérios instalados em Brasília. Conseguimos coletar informações em 22 deles.

órgãos, entidades públicas e instituições privadas para executar planos, programas e fiscalizar o cumprimento de normas e medidas federais; XI - incentivar, inclusive com recursos financeiros e programas especiais, a criação de órgãos públicos estaduais, distrital, e municipais de defesa do consumidor e a formação, pelos cidadãos, de entidades com esse objetivo; XII - celebrar compromissos de ajustamento de conduta; XIII - elaborar e divulgar o elenco complementar de cláusulas contratuais e práticas abusivas nos termos do Código de Defesa do Consumidor; XIV - dirigir, orientar e avaliar ações para capacitação em defesa do consumidor destinadas aos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor; XV - determinar ações de monitoramento de mercado de consumo, para subsidiar políticas públicas de proteção e defesa do consumidor; XVI - solicitar colaboração de órgãos e entidades de notória especialização técnico-científica, para a consecução de seus objetivos; XVII - acompanhar os processos regulatórios, objetivando a efetiva proteção dos direitos dos consumidores; e XVIII - participar de organismos, fóruns, comissões e comitês nacionais e internacionais que tratem da proteção e defesa do consumidor ou de assuntos de interesse dos consumidores.”

Constatamos que todos os responsáveis pelas unidades de arquivo desses ministérios tinham conhecimento sobre o instrumento e que 14, isto é, 64% dos órgãos utilizavam o Código de Classificação.

Quanto às dificuldades em aplicar o código, a maioria (86%) afirmou possuir dúvidas na aplicação, enquanto que somente 14% não tiveram dificuldade em utilizar o instrumento.

Perguntados se o código reflete as atividades-meio desenvolvidas atualmente, 37% responderam negativamente e justificaram que o código está desatualizado, há rotinas extintas e atividades novas não contempladas.

Sobre a existência do Código de Classificação de Documentos para a Atividade-Fim, 71%, dos 14 ministérios que aplicam o código atividade-meio, declararam possuir. (Sousa, 2006, p. 12)

Com a publicação das normas internacionais de descrição arquivística, a partir da consolidação da ideia de representação dos conjuntos documentais tendo como critério a atividade que os gerou, tornou-se bastante evidente as inconsistências desse Plano de Classificação que desde o início havia suscitado críticas. A classificação desrespeita princípios básicos da classificação – especialmente a necessidade de um critério que seja seguido – e emprega termos, tais como “assunto” para designar o que seria “tipologia documental”, contrariando a perspectiva da referência por atividades¹⁰¹. Ademais, o sistema de código é limitador, pois o nível mais alto, a função mais ampla – ADMINISTRAÇÃO GERAL – é “000”, definindo que os subníveis, referentes às atividades, são as decimais. Isso implica limite no número de funções e inspira preocupação na atualidade, quando as organizações se tornam cada dia mais complexas. Também não ficam esclarecidos os critérios que estabelecem os tempos de guarda ou a indicação de eliminação dos documentos na Tabela de Temporalidade.

As avaliações com vistas à definição da temporalidade dos documentos têm como consequência a eliminação de documentos considerados de pouco valor para a guarda permanente, tornando-a ponto crucial para se fazerem atingir os objetivos dos arquivos de guarda permanente. A Lei de Arquivo trata desse tema e estabelece que as eliminações sejam realizadas sob a autorização da instituição arquivística¹⁰².

Para a alemã Menne-Haritz (1994), o surgimento dos documentos eletrônicos mostrou que a avaliação de documentos, antes de ser instrumento para desocupar espaços físicos, é um recurso para se manterem arquivos limpos e eloquentes, claros na visualização do que ele é feito.

A Coordinadora de Asociaciones de Archiveros y Gestores de Documentos

¹⁰¹ A tipologia documental no campo da arquivologia é a espécie documental relacionada à atividade que produz o documento.

¹⁰² Artigo 9º da Lei 8.159: Art. 9º A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência.

de España (CAA), dirigida por Cruz Mundet, publicou em 2011 os textos fundamentais da administração de arquivos trazendo um capítulo sobre os princípios de avaliação. Seus autores definem os princípios e os critérios de avaliação, tanto para a eliminação, quanto para a guarda permanente dos documentos, ressaltando a necessidade de se documentar o sistema de avaliação. (Martorell e Pala, 2011, pp. 215-266)

Jardim, em 1999, identificava a falta de critérios científicos para se proceder a avaliação dos documentos nas instituições arquivísticas brasileiras:

De maneira geral, as instituições arquivísticas públicas brasileiras apresentam características comuns no que se refere à sua atuação. Tratam-se de organizações voltadas quase exclusivamente para a guarda e acesso de documentos considerados, sem parâmetros científicos, como de "valor histórico" (presumivelmente documentos permanentes), ignorando a gestão dos documentos correntes e intermediários produzidos pela administração pública. (Jardim, 1999, p. 22)

E na Resolução nº 7 do Conarq de 1997 consta que: *Art. 1º A eliminação de documentos nos órgãos e entidades do Poder Público ocorrerá após concluído o processo de avaliação conduzido pelas respectivas Comissões Permanentes de Avaliação, responsáveis pela elaboração de tabelas de temporalidade [...].* Fica então subentendido que, não se tendo criado a instituição arquivística, não há eliminação de documentos; e que os órgãos públicos devam criar suas Comissões Permanentes de Avaliação. Contudo, essa providência supõe a criação de câmaras setoriais que efetivem o levantamento documental e deem outras providências, tais como a classificação dos documentos, que viabilizem a avaliação dos documentos.

A questão das eliminações de documentos ainda demanda medidas legais que permitam ao arquivista conduzir seu processo. A Lei nº 5.869 de 1973, que estabelece a "*eliminação de autos judiciais findos, por incineração, destruição mecânica ou por outro meio adequado, findo o prazo de cinco anos, contado da data de arquivamento*", foi suspensa pela Lei nº 6.246, de 1975, por ferir os princípios arquivísticos de avaliação documental. Mas esses autos ainda correm risco. Em 19/08/2010, em sua 57ª Reunião, o Conarq discutiu três projetos de lei que tramitavam e que poderiam vir a autorizar a eliminação de documentos de forma inadequada. Há um novo Código de Processo Civil sendo votado – PL 8046/10 que poderá restaurar as eliminações após 5 anos. Outros setores da sociedade também se preocuparam com o problema. Na edição de 25/08/2010, a *Folha de São Paulo* publicou artigo de Sílvia Hunold Lara, questionando alterações que autorizam a incineração de processos após 5 anos:

Uma nova versão do Código de Processo Civil está em discussão no Senado. Certamente, haverá polêmica. Mas há pelo menos um artigo que precisa ser modificado desde já: o de número 967, que restaura o antigo artigo 1.275 do atual código, de 1973, que autorizava a eliminação completa dos autos findos há mais de cinco anos, "por incineração, destruição mecânica ou por outro meio adequado".

Em fevereiro de 2012 o projeto de alteração do Código encontrava-se na Câmara com 900 emendas apresentadas, para depois retornar ao Senado e ser novamente votado.

A avaliação com vistas à destinação final dos documentos, na atualidade, além de medidas legais, demanda maiores recursos técnicos para sua legitimação. O Arquivo do Estado de São Paulo publicou em 1998, com texto de Ieda Pimenta Bernardes – *Como avaliar documentos de arquivo* – produzido a partir de uma das oficinas do Projeto Como Fazer do Núcleo Regional de São Paulo da Associação dos Arquivistas Brasileiros. Esse trabalho estabelece os objetivos da avaliação, suas etapas e metodologia, fazendo referência à definição de critérios, embora sem estabelecê-los ou sugeri-los:

A complexidade e responsabilidade do trabalho de avaliar exigem a constituição de equipes, que poderão ser denominadas grupos ou comissões de avaliação, para analisar os documentos nos seus mais diversos aspectos. Esse processo participativo de profissionais ligados às mais diversas áreas do conhecimento será decisivo para se definir critérios de valor. (Bernardes, 1998, p. 19)

As avaliações são consideradas também decisões políticas por Terry Cook, que vê o papel do arquivista nesse processo. O autor explora o conceito de pós-modernidade e sua aplicação às mudanças de abordagem no contexto da arquivologia. Resumidamente, sua interpretação de pós-modernidade significa considerar os fenômenos sociais como construções, desnaturalizando o que socialmente seja aceito como natural, donde a necessidade de desconstrução e reformulação para se refletir melhor sobre o momento presente. Para o autor, o arquivista irá desvelar o contexto social e organizacional da informação arquivística. Diz o autor:

[...] fact in texts cannot be separated from their on-going and past interpretations [...] Everything in records is shaped, presented, represented, re-presented, symbolized, signified, constructed by the writer, the computer programmer, the photographer, the cartographer, for a set purpose. No text is an innocent by-product of administrative or personal action, but rather a constructed product [...] The postmodern archivist exposes these deeper contextual realities.

Documents, individually and collectively, are all a form of narration, postmodernists assert, that go well beyond being mere evidence of transactions and facts [...] Postmodernists also believe that there is not one narrative in a series or collection of records, but many narratives, many

*stories, serving many purposes for many audiences, across time and space. Documents are thus dynamic, not static. And the archivist as much as the creator or researcher is one of the narrators*¹⁰³. (Terry Cook, 2001, p.25-26)

Nessa perspectiva, Cook aborda a avaliação de documentos com vistas a selecionar aqueles que merecerão guarda permanente ou serão eliminados, preocupado com a interação cidadão-Estado:

*The macroappraisal model developed first to appraise the records of the Government of Canada, for example, finds sanction for archival appraisal "value" of determining what to keep, and what to destroy, not in the dictates of the state, as traditionally, nor in following the latest trends of historical research, as more recently, but in trying to reflect society's values through a functional analysis of the interaction of citizen with the state. But macroappraisal is about more than functional analysis [...] Macroappraisal focuses on governance rather than the structures and functions of government per se. Governance emphasizes the dialogue and interaction of citizens and groups with the state as much as the state's own policies and procedures; focuses as well on documenting the impact of the state on society, and the functions of society itself; encompasses all media rather than privileging written text; searches for multiple narratives and hot spots of contested discourse between citizen and state, rather than accepting the official policy line; and deliberately seeks to give voice to the marginalized, to the "Other," to losers as well as winners, to the disadvantaged and underprivileged as well as the powerful and articulate, which is accomplished through new ways of looking at case files and electronic data and then choosing the most succinct record in the best medium for documenting these diverse voices. [...] Of course, private-sector appraisal decisions would complement this public-sector macroappraisal within a truly integrated "total archives" framework.*¹⁰⁴ (Terry Cook, 2001, pp.30-31)

¹⁰³ [...] o fato nos textos não pode ser separado de sua interpretação permanente do passado [...] Tudo em forma de documento é apresentado, representado, re-apresentado, simbolizado, significado, construído pelo escritor, programador de computador, o fotógrafo, o cartógrafo, para um propósito definido. Nenhum texto é um inocente subproduto de processos administrativos ou pessoais, mas sim um produto construído [...] O arquivista pós-moderno expõe essas realidades contextuais mais profundas.

Os documentos, individual e coletivamente, são uma forma de narrativa, afirmam os pós-modernos, que vai bem além de ser simples evidência de transações e fatos. [...] Os pós-modernos também acreditam que não haja uma narrativa em uma série ou coleção de documentos, mas muitas narrativas, muitas histórias, que servem para muitos propósitos muitas audiências, ao longo do tempo e do espaço. Os documentos são, portanto, dinâmicos, não estáticos. E o arquivista, tanto quanto o criador ou pesquisador é um dos narradores.

¹⁰⁴ O primeiro modelo de macroavaliação desenvolvido para avaliação de documentos do governo do Canadá, por exemplo, encontra sanção para o "valor" da avaliação arquivística de determinar o que manter e o que destruir, não nos ditames do Estado, como tradicionalmente, nem seguindo as últimas tendências da pesquisa histórica, como mais recentemente, mas na tentativa de refletir os valores da sociedade através de uma análise funcional da interação do cidadão com o Estado. Mas macroavaliação é mais do que análise funcional, [...] Macroavaliação se concentra mais na governança do que nas estruturas e funções do governo, por si só. A governança enfatiza o diálogo e interação dos cidadãos e dos grupos com o Estado, mais do que nas políticas e procedimentos do próprio estado; foca-se mais em documentar o impacto do Estado sobre a sociedade, e as funções da própria sociedade; engloba todos os meios ao invés de privilegiar o texto escrito; busca as múltiplas narrativas e os pontos quentes do discurso de contestação entre o cidadão e o Estado, ao invés de aceitar a linha política oficial; e deliberadamente visa a dar voz aos marginalizados, aos "Outros", aos perdedores, tanto quanto aos vencedores, aos desfavorecidos e carentes assim como aos poderosos e articulados, o que é conseguido através de novas formas de olhar os dossiês e dados eletrônicos e, em seguida, escolher o registro mais sucinto no melhor meio para documentar essas diversas vozes. [...] Naturalmente, as decisões de avaliação do setor privado complementaríamos esta macroavaliação do setor público numa estrutura verdadeiramente integrada de "arquivos totais".

Portanto, as decisões de avaliação são decisões políticas, em vez de se caracterizarem como atividade puramente técnica, e dependem de se ter minimamente claro qual sociedade e qual memória de sociedade se quer deixar para as gerações futuras. Isso demanda diálogo com a sociedade e uma política institucional que estabeleça as diretrizes.

Terry Cook também fala da Descrição Arquivística. Ele sugere que o próprio arquivista seja descrito, de modo a fazer entender o contexto em que ele tenha tomado as decisões no desempenho das suas funções. E Bellotto (2004) trata da política de descrição documental nos arquivos permanentes estabelecendo os seus pontos básicos e os termos da política de descrição (pp.219-224).

A priorização de fundos a serem tratados e a definição do grau de descrição a que os documentos serão submetidos precisam ser estabelecidos também a partir de critérios predefinidos, de modo a se abandonar as escolhas subjetivas ou autoritárias dentro das instituições. As priorizações podem contrariar princípios de valoração que levem em consideração um número significativo de fatores correspondentes aos objetivos de uma instituição arquivística.

A definição dos objetivos dos arquivos, que faz parte de uma política institucional, também estará refletida nos objetivos de uma política nacional de arquivos, já que eles são determinantes para a ação arquivística. Machado (2000), nos *Subsídios para a implantação de uma política municipal de arquivos*, publicado pelo Conarq, no tópico “*A Informação e os Documentos*”, define a finalidade dos documentos que orienta a finalidade da instituição arquivística:

Daí a importância dos documentos, pelas informações que contêm, para o propósito de:

- *orientar as decisões do poder público, evitando duplicação de esforços, repetição de ações já tratadas sem êxito;*
- *atender ao direito que a comunidade tem de ser informada.* (Machado, acesso on-line, p. 7 no Adobe)

Encontra-se no *site* do Arquivo Nacional da Austrália, clicando-se na guia *Records management* [Gestão de documentos correntes], um pequeno texto informando por que os documentos são importantes:

Why records matter?

Records are an essential tool of good business and for efficient administration. They provide:

- *information for planning and decision-making*
- *evidence of government accountability*
and are often subject to specific legal requirements.

*For government agencies, records document what is done and why. They provide evidence of communications, decisions and actions. In the long term, some of the records your agency makes will be retained as national archives and so become part of Australia's documentary heritage.*¹⁰⁵ (acessado em 2011)

Em 2003, o texto era o que se segue:

A criação, manutenção e acessibilidade de documentos da União das Nações Britânicas são essenciais não apenas para a condução da administração da União das Nações Britânicas, mas também para:

- . dar assistência ao Governo e ao público para examinar as decisões e atividades das instituições da União das Nações Britânicas;*
- . permitir à comunidade reter e transferir conhecimento, aprender com a experiência passada e proteger os interesses da coletividade e individualidade dos Australianos; e*
- . ajudar a satisfazer os interesses do povo nas decisões e ações do Governo que afetaram as suas vidas e as das gerações passadas ou que moldaram o desenvolvimento da Austrália. (tradução nossa)*

No Brasil ainda não houve uma mobilização no sentido de se discutir a política institucional a ser adotada pelas instituições arquivísticas.

Um ponto que permeia as ações arquivísticas foi visto no capítulo anterior e refere-se aos recursos tecnológicos. Os teóricos da política de informação de maneira genérica preocupam-se com as políticas tácitas embutidas nos recursos de infraestrutura tecnológica. No Brasil, os *Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING)*¹⁰⁶ tentam contornar o problema definindo que:

3.5. Suporte de mercado - Todas as especificações contidas na e-PING contemplam soluções amplamente utilizadas pelo mercado. O objetivo a ser alcançado é a redução dos custos e dos riscos na concepção e produção de serviços nos sistemas de informações governamentais. (acesso on-line)

As instituições arquivísticas sofrem com os problemas relacionados a recursos tecnológicos. Silva (1999) vê os riscos dos recursos tecnológicos estarem nas mãos da indústria privada e sempre sujeitos a orientações mercadológicas:

Para a obtenção destes objetivos e metas [tratamento e preservação de documentos digitais] faz-se imprescindível, como nunca, a presença de arquivistas preparados nas novas tecnologias da informação, trabalhando na criação e implementação dos sistemas informáticos, operando na própria

¹⁰⁵ Por que os documentos importam?

Os documentos são uma ferramenta essencial para bons negócios e para a administração eficiente. Eles oferecem:

- informações para o planejamento e a tomada de decisão
- evidência do *accountability* do governo

e são frequentemente provas de requisitos legais específicos.

Para as agências governamentais, o documento registra o que é feito e por quê. Eles fornecem evidência de comunicações, decisões e ações.

A longo prazo, alguns documentos que sua agência produz serão mantidos como arquivos nacionais e assim se tornarão parte do patrimônio documental da Austrália. Disponível em

<http://www.naa.gov.au/records-management/>

¹⁰⁶ Disponível em <http://eping.governoeletronico.gov.br/#s3.5>. Acessado em março de 2012.

criação do documento eletrônico, uma vez que o distanciamento temporal do técnico de arquivo e os registros em que ele trabalhará, quando de sua fase permanente, podem levá-lo a se defrontar com verdadeiros abismos gerados pela obsolescência tecnológica, importando em recursos adicionais para a conservação e acesso de registros possivelmente irrecuperáveis.

Temos que raciocinar que é muito difícil, na atual fase da era digital, adotar soluções únicas. Os produtos que se apresentam no mercado são muito variados e diversificados e não obedecem, necessariamente, à padronização e sempre estão sujeitos a modificações quando não à troca total de sistemas, linguagens e equipamentos. (Silva, acesso on-line)

Já há alguns anos o poder público vem adotando sistemas abertos; contudo, muitos são adquiridos de empresas privadas, além de máquinas e equipamentos que, em sua maioria, não são produzidos no país. O tratamento da e o acesso à informação arquivística têm dependido dos recursos tecnológicos que são tema presente nas discussões sobre política de arquivo, além de questões relativas aos usuários, já que as possibilidades de promoção da democracia estão diretamente relacionadas às de acesso à informação de interesse público.

Lopes (2007), além de colocar o acesso à informação como condição primeira para a real democracia, aponta a assimetria de informação entre os agentes públicos e a população:

Um dos métodos mais eficazes para se garantir essa separação entre dêmos e kratía, ou entre o povo e o governo, portanto, é o uso da informação – ou melhor, da negação de informação.

[...] no trato da coisa pública, existe notável assimetria de informação entre o agente – entendido como aquele que planeja e executa determinada política pública – e o principal, ou seja, o cidadão em nome do qual o agente trabalha. (Lopes, 2007, p. 7)

O autor defende que as políticas devam promover, não apenas o acesso à informação pública, mas o acesso a fóruns plurais de discussão, além de proteção e liberdade no uso das informações:

[...] deve-se ressaltar que, contrariando-se o que era dominante no pensamento da administração pública até algum tempo atrás, “acesso à informação pública” não é simplesmente o provimento de informações acerca do funcionamento do governo à população. É bem mais que isso: políticas que tenham o objetivo de promover acesso à informação pública implicam necessariamente ações que possibilitem acesso a fóruns plurais de discussões, a instituições que prestem contas ao cidadão, a leis de acesso à informação, a proteções contra a negação de prestação de informações por parte de órgãos públicos e à liberdade de imprensa (STURGES, 2004).

Mostram a teoria e a prática que o acesso à informação pública, nessa acepção, é essencial para o “empoderamento” (do Inglês empowerment) dos grupos sociais no processo de elaboração e de implementação de políticas públicas. Trata-se de um paradigma não tão novo assim. (Lopes, 2007, pp.9-10)

O tratamento para a disseminação da informação necessária para a

participação da sociedade nos processos de decisão sobre a “coisa pública” depende de se conhecer a sociedade. Reis (2003) identifica que não se pode postular uma sociedade civil no singular no Brasil, apontando para o risco de se aumentar a exclusão de cidadãos nas oportunidades de participação:

Cabe examinar, por exemplo, as consequências do recurso cada vez mais utilizado à atuação da sociedade civil em contextos onde a extrema desigualdade torna difícil postular uma sociedade civil no singular. Se os custos de organização e de participação são tão desiguais dentro de um país, faz sentido falar de uma sociedade coincidente com o Estado nacional? Não é só a globalização que coloca desafios ao Estado nacional. Interege estreitamente com ela um paralelismo entre setores sociais que experimentam condições e oportunidades de vida tão desiguais. Nesse contexto, o próprio engajamento da sociedade civil pode implicar novas formas de oligarquização de recursos.

Ou seja, onde os custos e as oportunidades de participação dos cidadãos são tão desiguais, os que já estão incluídos podem vir a aumentar suas vantagens relativas em relação aos excluídos. A lógica do capital social pode comportar tanto a formação de monopólios quanto a do mercado. (Reis, 2003, p.14)

Os usuários da informação arquivística são múltiplos e, portanto, a disseminação da informação arquivística demanda considerar essa realidade. Lara e Conti (2003) também afirmam não existir um usuário único da informação pública:

[...] não se poderia falar em usuário de forma genérica e todas as formulações de serviços de disseminação nascidos de políticas de informação que ignoram os aspectos da pluralidade dos públicos têm seu âmbito de cobertura comprometido.

A rigor, não existe o usuário da informação pública governamental, mas os de diferentes motivações, origem, nível de instrução e idade. Pode haver, ao mesmo tempo, os eventuais e, sistematicamente, os que procuram por informação. Em face da gama de informações fornecidas tradicionalmente, os distintos usuários escolhem determinados assuntos ou aspectos: [...]. (Lara e Conti, 2003, p. 29)

Observe-se que não apenas os analfabetos funcionais encontram dificuldade para compreender as informações públicas. Lara e Conti (2003) fazem um exame das agências públicas de estatística quanto à sua capacidade de possibilitar a aquisição de conhecimento pelo usuário, ressaltando que a questão é de conteúdo e de formas de relação com o público e que, de certo modo, as agências disseminam para seus pares:

Observa-se, [...] que o debate sobre a disseminação é restrito, grande parte das vezes, às Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs. Sem desprezar sua importância, há uma tendência em circunscrever a disseminação ao problema da melhor escolha e combinação entre hardware, software, quando a questão é principalmente de conteúdo e de formas de instituição de elos com os públicos. [...]

[...] No campo de ação da disseminação das informações estatísticas, pode-se dizer que, de certo modo, as agências disseminam para seus pares, de modo que seus atuais usuários estão no mesmo estamento social, têm voz, podem realizar uma interlocução com os responsáveis pela oferta da informação.

[...] o universo de usuários é dessa forma e não de outra, porque nem todas as pessoas estão preparadas para receber informação (ou pelo menos a informação que está sendo divulgada e a sua forma), como nem sempre as informações divulgadas são as que as pessoas desejam. Pode-se dizer, portanto, que as agências estatísticas nem sempre estão suficientemente atentas quanto ao universo de usuários potenciais. (Lara e Conti, 2003, p. 31)

Esse quadro da disseminação de informações nas agências públicas de estatística pode ser estendido ao Estado como um todo. Uhlir (2006, p. 60) reforça a ideia de que a administração pública deva adotar uma linguagem que seja compreensível pelo cidadão *considerando que a informação só é eficaz se o receptor recebe e interpreta corretamente a mensagem transmitida.*

A relação do Estado com a sociedade depende de interações que uma ouvidoria seria incapaz de suprir. Araújo *et al.* (2005, p.8), ao analisarem os *sites* da administração municipal das cidades que compõem a região metropolitana de Belo Horizonte/MG, concluem que haja pouca comunicação bidirecional. E Lara e Conti (2003) discutem a comunicação da informação governamental, visando a essa possibilidade, identificando a necessidade de se abandonar a unidirecionalidade emissor-receptor na comunicação:

Originalmente referida com base no esquema tradicional de comunicação – emissor, canal, mensagem, receptor –, o debate sobre disseminação da informação associado à transferência sugere, atualmente, abandonar a unidirecionalidade emissor-receptor para contemplar o usuário numa dimensão mais ampla que o inclui como participante ativo do processo informacional.

[...]

Dito de outro modo, falar em transferência da informação via serviços de disseminação de informações – distribuição física ou virtual de documentos e dados – supõe considerar que os benefícios dessa ação se relacionam diretamente às possibilidades de geração do conhecimento. Caso contrário, há apenas divulgação unilateral que atinge heterogeneamente o conjunto da sociedade. (Lara e Conti, 2003, p. 27)

Dentro das práticas arquivísticas atuais, a geração de conhecimento a partir das informações arquivísticas tem acontecido exclusivamente a partir dos documentos recolhidos para guarda permanente. As pesquisas têm gerado produtos literários, científicos ou artísticos e remodelado os conhecimentos anteriores sobre a vida do Estado, dos seus personagens e da própria sociedade.

A nova possibilidade de produção de conhecimento a partir do acesso aos documentos produzidos e recebidos pelo poder público que ainda estão em uso corrente vem criar condições para o aprimoramento da relação Estado e sociedade, estabelecendo bases para a participação do cidadão nas decisões tomadas pelos ocupantes dos cargos públicos. Vem também se instalar como forma de controle da

corrupção alastrada no país.

Mas a Lei de Acesso à Informação pública de 2011 se torna insuficiente para promover o acesso quando não há controle sobre a informação de maneira a viabilizar a demanda. O jornal *Folha de São Paulo* (9/dez/2011) trouxe artigo de Fernando Rodrigues que fala do problema:

Pesquisa encomendada pela CGU (Controladoria-Geral da União) sobre a cultura de acesso a informações públicas no Poder Executivo Federal concluiu que 53,2% dos servidores afirmam que não há nos seus locais de trabalho uma unidade para processar e atender às demandas de dados feitas pelos cidadãos.

Outros 17,7% sequer souberam responder à questão: "No órgão em que o(a) Sr.(a) trabalha, qual unidade está a cargo de responder às solicitações de acesso à informação pública formuladas pelo cidadão?". Quando se somam esses 17,7% com os 53,2% que dizem não haver unidade de atendimento e processamento de dados para o público, chega-se a 70,9% despreparo nos órgãos públicos federais (do Poder Executivo) para cumprir a Lei de Acesso.

O artigo jornalístico, entretanto, não menciona a necessidade de intervenção arquivística no tratamento dos documentos. Os funcionários, de modo geral, têm controle suficiente sobre os seus documentos arquivísticos tendo em vista, exclusivamente, atender à demanda interna.

Ademais, a noção de disseminação da informação evoluiu para a noção de troca de informações que viabilize a geração de conhecimento e exigiria uma comunicação entre o Estado e a sociedade que ultrapasse o simples fornecimento de informações e serviços, tal como tem acontecido. Uma política a ser adota pelos órgãos públicos precisará considerar os meios para que haja bidirecionalidade na comunicação entre os cidadãos e as entidades públicas. Segundo Jardim (1999), a administração pública difunde prescrições administrativas, tornando o cidadão refém sem que haja reciprocidade:

A transparência administrativa significa, por princípio, que a administração vincula-se à lógica da comunicação, engajando-se numa via de "troca" com o cidadão. No modelo administrativo calcado no segredo, os circuitos de contatos entre a administração e os cidadãos são construídos sobre um modelo unilateral de maneira a assegurar o domínio da administração pública sobre uma sociedade que é "transparente, maleável e dócil". No sentido ascendente, a administração extrai a informação que necessita para agir e, no sentido descendente, difunde as prescrições administrativas. Estes circuitos são vetores a serviço do poder administrativo. Desprovidos do mínimo controle sobre os processos administrativos que se desenvolvem fora do seu olhar, os cidadãos tornam-se reféns da administração pública. As relações entre esta e o cidadão encontram-se assim fundadas sobre um princípio de irreversibilidade, de não-reciprocidade. A administração pública fala no imperativo e não tolera nenhuma discussão real com os sujeitos. (Jardim, 1999, p. 60)

E Uhlir (2006) considera que a transparência exige relações do tipo

dialógico ou interativo:

A transparência implica a substituição desse modelo de relações do tipo “monológico”, regido por uma lógica de comando, por um modelo novo do tipo “dialógico” ou “interativo” no qual cada um dos interlocutores impera sobre o outro e tem o direito de receber do outro uma informação verdadeira. Neste caso, o cidadão abandona seu eterno estatuto de sujeito para tornar-se ator integral na relação administrativa. (Uhlir, 2006, p. 60)

A informação, em papel, no rádio, na televisão, ou presencial, permanece como um recurso indispensável na disseminação das informações arquivísticas, já que, segundo Jardim e Marcondes (2003, acesso on-line) e Araújo *et al.* (2005, pp.2-3), a maioria da população tem limitações para o acesso à Internet. Esse acesso é crescente, mas a Fundação Getúlio Vargas (FGV) publicou, em 2012, um Mapa da Inclusão Digital, apontando que apenas 33,2% da população brasileira, acima de 15 anos, tem acesso à Internet.

Vázquez (2005) enxerga o próprio arquivo como um canal entre o Estado e o cidadão:

[...] los archivos son los canales lógicos y normales para llegar a esas autoridades [organismos del estado o de empresas y entidades sin fines de lucro no estatales] y a los poderes del Estado, hablarles en su idioma y perseguir los trámites por los pasillos internos de la aprobación. (Vázquez, 2005, p. 17)

Essa ideia é reforçada por Morigi e Veiga (2007) que consideram os arquivistas como mediadores entre as informações e os cidadãos, propondo que os arquivos possam ser fóruns para a mediação do debate público.

[...] As informações arquivísticas precisam ser acessíveis aos cidadãos, e os arquivistas devem ser um vetor de uso, mediadores que possibilitem a acessibilidade dos estoques informacionais sob sua administração. Desse modo, os arquivos podem se estabelecer como esferas públicas informacionais, colocando-se como um fórum capaz de mediar o debate público. (Morigi e Veiga, 2007, p. 38)

No que se refere à construção da memória, os canadenses, norte-americanos e o argentino Vázquez discutem a declaração de interesse público de documentos privados, que a legislação brasileira considera, mas não há uma regulamentação específica que permita salvar os documentos privados de forma sistemática.

A Associação dos Arquivistas Americanos – *Society of American Archivists* – traz em seu site *A Glossary of Archival and Records Terminology* onde se encontra a expressão “*total archives*”: *n. ~ A strategy to document the historical development and all segments of a community by acquiring both official administrative records as well*

*as related personal papers and corporate records*¹⁰⁷. E o argentino Manuel Vázquez (2005, p. 8) defende a necessidade de se dar acesso a documentos de empresas privadas que toquem os interesses da comunidade, invocando a transparência democrática e o combate à corrupção.

A proposta 1 do Eixo V da 1ª Cnarq especifica:

Explicitar no Decreto que regulamenta a lei federal de arquivos que o Poder Público, preferencialmente por meio das instituições responsáveis por definir políticas de arquivos, em cada esfera (Federal, Estadual, Distrito Federal e Municipal), com o envolvimento da sociedade civil - seja por meio da participação em conselhos ou por meio de consultas públicas - é responsável por identificar e declarar os arquivos privados como de interesse público e social.

Essa proposta advém da falta de clareza sobre o tema na Lei de Arquivo que diz: *Art. 12. Os arquivos privados podem ser identificados pelo Poder Público como de interesse público e social, desde que sejam considerados como conjuntos de fontes relevantes para a história e desenvolvimento científico nacional.*

A Política Estadual de Arquivos de Minas Gerais define: *Art. 8º, Parágrafo único – Para os efeitos desta Lei, consideram-se arquivos públicos, além dos previstos no caput deste artigo, os conjuntos de documentos produzidos ou recebidos por entidade privada prestadora de serviço público. E, em seu Art. 18, que Arquivos privados poderão ser declarados de interesse público e social, mediante parecer do CEA aprovado pela autoridade competente no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, do Ministério Público ou do Tribunal de Contas do Estado.*

Sendo assim, os critérios para declaração de acervos privados como de interesse público e social precisam ser estabelecidos dentro dos conselhos de arquivo e serem minimamente definidos.

Dentre todos os problemas discutidos acima, identifica-se que a criação das instituições arquivísticas nos moldes da Lei de Arquivo, e a criação dos conselhos democráticos são as primeiras providências indispensáveis para que a informação arquivística cumpra o seu papel. E dentre as funções arquivísticas, a mais determinante é a elaboração e implantação do Plano de Classificação e da Tabela de Temporalidade.

Conhecer a sociedade brasileira, seus cidadãos e a situação dos arquivos no país é uma das metas a serem seguidas para se chegar a políticas adequadas. Diz Jardim (2009):

¹⁰⁷ Uma estratégia para documentar o desenvolvimento histórico e todos os segmentos de uma comunidade através da aquisição tanto dos documentos oficiais administrativos, quanto dos relacionados a registros pessoais e corporativos.

[...] *um pressuposto a ser mais bem contemplado nos debates sobre o tema é que as ações na formulação, implementação e avaliação de políticas arquivísticas não podem prescindir de um profundo conhecimento dessa diversidade: tanto da diversidade brasileira quanto, aí inserida, a diversidade arquivística brasileira.* (Jardim, 2009, pp. 47-48)

A fim de se criar uma noção mínima da situação legal dos documentos públicos no país, diante da impossibilidade de levantamento suficientemente amplo, foi feita uma verificação, através de pesquisa na Internet, da existência de planos de classificação e tabelas de temporalidade, no nível dos Estados da Federação do Brasil.

Foi possível confirmar sua existência no poder executivo dos Estados das Regiões Sul e Sudeste, mesmo que ainda não totalmente implantados. As instituições arquivísticas estaduais dessas duas regiões vêm investindo na gestão de documentos correntes, especialmente daqueles resultantes das atividades-meio, além de trabalhar a preservação e disponibilização dos documentos recolhidos para guarda permanente. Algumas se encontram em estágio um pouco mais avançado que outras; porém, nenhuma delas alcançou o controle preconizado sobre a produção documental nos órgãos do Executivo estadual.

A existência ou não de Tabela de Temporalidade nos Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste também foi pesquisada, especialmente considerando-se que as instituições arquivísticas do Executivo estadual tenham sido quase todas criadas. Primeiramente, através de pesquisa pelo *Google*, sob a expressão “tabela de temporalidade (nome do estado)”, foi verificada a existência de um manual de gestão dos documentos do governo do Mato Grosso¹⁰⁸ e da TTDD da sua Secretaria da Fazenda¹⁰⁹. Também foi localizada a TTDD da Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas.

Na sequência, foi buscado contato no Executivo estadual dessas regiões e também no Legislativo, supondo que as assembleias teriam maiores recursos para dialogar com os cidadãos que acessassem seus *sites*. 19 Estados compõem essas três regiões. Havia, portanto, perspectiva de contato com 57 entidades, já que eram visados: o governo, a assembleia legislativa e a instituição arquivística de cada um desses Estados.

¹⁰⁸ DECRETO N° 5.567 DE 26 DE NOVEMBRO DE 2002

¹⁰⁹

[http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legislacaopessoa.nsf/709f9c981a9d9f468425671300482be0/8e1988f943ad40f404256e990051bad3/\\$FILE/Tabela%20de%20Temporalidade%20de%20Documentos.pdf](http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legislacaopessoa.nsf/709f9c981a9d9f468425671300482be0/8e1988f943ad40f404256e990051bad3/$FILE/Tabela%20de%20Temporalidade%20de%20Documentos.pdf)

Utilizando, assim, os recursos “Fale Conosco” e “Contato”, existentes nos *sites* institucionais, ou através do meu *e-mail* pessoal, recolhendo os endereços eletrônicos no Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos do Conarq, a seguinte mensagem foi enviada nos dias 12 e 13 de janeiro de 2012 para os governos de Estado, assembleias legislativas e instituições arquivísticas estaduais dos 19 Estados que compõem essas regiões: “*Venho solicitar ajuda para verificar se o poder executivo do Estado de(o) (nome do Estado) possui Tabela de Temporalidade e Destinação para os seus documentos. Não pude localizar lei, decreto, portaria ou outra normativa que me confirmasse sua existência.*”

Não foi possível enviar a mensagem eletrônica para nenhuma das instituições em Rondônia e Tocantins, por falta de endereço eletrônico disponível ou do recurso FALE CONOSCO nos *sites*. O sistema de comunicação virtual dos governos, assembleias e arquivos públicos das Regiões Nordeste, Norte e Centro-oeste se mostrou muito precário. Segue um resumo da pesquisa.

Das 57 mensagens enviadas – uma mensagem ao governo estadual, outra para a instituição arquivística e outra para a assembleia legislativa de cada um dos 19 Estados pesquisados na Internet – foram recebidas respostas a três mensagens:

O Arquivo Público do Estado do Amazonas, dizendo não possuir Tabela (embora tenha sido encontrada a TTDD da Secretaria da Fazenda do Estado através de pesquisa pelo *Google*): [...] *o Estado do Amazonas não possui Tabela de Temporalidade, e o Arquivo do Estado só possui um técnico em biblioteconomia com pós em Arquivologia, dificultando a elaboração da gestão documental e a tabela de temporalidade.*

O Arquivo Público da Bahia, que possui tabela de atividades-meio, comunicou:

[...] *O Poder Executivo do Estado da Bahia possui alguns atos normativos referente a gestão de documentos, conforme dados abaixo:*

- *Decreto nº 10.208 de 29/12/06 – disciplina a gestão de documentos nos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.*
- *Decreto 12.908 de 20/05/11 – altera o decreto nº 10.208 de 29/12/2006 que disciplina a gestão de documentos nos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.*
- *Instrução conjunta SAEB/Secult nº 01, de 18/03/2010 – Orienta os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, quanto à gestão de documentos arquivísticos*

A Instrução Conjunta estabelece os procedimentos técnicos de organização de documentos nos arquivos correntes e intermediários, de eliminação e de recolhimento de documentos arquivísticos ao Arquivo Público da Bahia, unidade da Fundação Pedro Calmon / Secult.

Entre os anexos integrantes da citada Instrução, consta a Tabela de Temporalidade de Documentos (TTD) das Atividades-Meio. Trata-se da primeira Tabela de Temporalidade, Atividades-Meio, oficializada pelo Governo do Estado da Bahia, destinada a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. A TTD, aprovada por autoridades competentes, representa o instrumento de gestão documental, que tem como objetivo a racionalização administrativa, a agilidade, a transparência no acesso às informações e a preservação do patrimônio documental do Governo do Estado da Bahia.

Em 2011, foi criada no âmbito da Fundação Pedro Calmon uma comissão para revisar e ampliar a TTD.

Em anexo, encaminho os atos normativos citados.

A Instrução Conjunta também pode ser acessada através do link <http://www.saeb.ba.gov.br/pageview.aspx?pagina=biblioteca-servicos>

[...] Arquivo Público da Bahia

Coordenação de Arquivos Intermediários [...]

E do governo do Mato Grosso do Sul, indicando que o Arquivo Público deveria ser procurado:

[...] Entre em contato com o Arquivo Público de MS: Arquivo Público Estadual (67) 3316-9167.

Av. Fernando Corrêa da Costa, nº 559 - Centro - Campo Grande - MS - CEP. 79002-820

Obrigado pela participação neste canal de comunicação.

Subsecretaria de Comunicação do Estado de Mato Grosso do Sul.

Em 22 casos, não foi possível enviar a mensagem porque não existe um endereço eletrônico no Cadastro do Conarq, nem um *site* institucional, ou quando o *site* existe, a opção FALE CONOSCO não funcionou. Em algumas assembleias legislativas seria possível enviar mensagem para algum deputado especificamente, mas não para a instituição.

Dois *sites* de governo retornaram um e-mail automático confirmando o recebimento da minha mensagem, mas não enviaram resposta à mensagem. Quatro das mensagens receberam retorno de *Undelivered*. Um dos e-mails foi recusado, sendo considerado SPAM e 25 mensagens não obtiveram qualquer retorno.

Quadro F - Resultado do envio de mensagens eletrônicas ao Executivo e Legislativo estadual das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

		Governo	Assembleia	Instituição arquivística
1.	Acre	acusou recebimento	retornou UNDELIVERED	não foi possível enviar a mensagem
2.	Alagoas	não retornou	não retornou	não retornou
3.	Amapá	não retornou	não retornou	não retornou
4.	Amazonas	acusou recebimento	não retornou	retornou
5.	Bahia	não retornou	não foi possível enviar a mensagem	retornou
6.	Ceará	não foi possível enviar a mensagem	retornou UNDELIVERED	retornou recusa por ser dito SPAM
7.	Goiás	não retornou	não retornou	não retornou
8.	Maranhão	não foi possível enviar a mensagem	não retornou	não retornou

continuação do **Quadro F - Resultado do envio de mensagens eletrônicas enviadas ao Executivo e Legislativo estadual das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste**

		Governo	Assembleia	Instituição arquivística
9.	Mato Grosso	não foi possível enviar a mensagem	não retornou	retornou UNDELIVERED
10.	Mato Grosso do Sul	retornou endereço físico e telefone do Arquivo	não retornou	não foi possível enviar a mensagem
11.	Pará	não retornou	não retornou	não retornou
12.	Paraíba	não retornou	não foi possível enviar a mensagem	não foi possível enviar a mensagem
13.	Pernambuco	não foi possível enviar a mensagem	não retornou	não foi possível enviar a mensagem
14.	Piauí	acusou recebimento	não foi possível enviar a mensagem	não foi possível enviar a mensagem
15.	Rio Grande do Norte	não retornou	não retornou	não retornou
16.	Rondônia	não foi possível enviar a mensagem	não foi possível enviar a mensagem	não foi possível enviar a mensagem
17.	Roraima	não foi possível enviar a mensagem	não retornou	não retornou
18.	Sergipe	retornou UNDELIVERED	não foi possível enviar a mensagem	não retornou
19.	Tocantins	não foi possível enviar a mensagem	não foi possível enviar a mensagem	não foi possível enviar a mensagem

A comunicação do cidadão com o Estado, por via da Internet, se mostrou praticamente nula nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. E a situação das atividades de gestão dos documentos públicos fica amparada em apenas duas referências: a da Bahia, que trabalha seus documentos produzidos pelas atividades-meio; e a do Amazonas, que não tem condições mínimas para iniciar o trabalho. Diferentemente de se interpretar que essa pesquisa falhou, conclui-se que ficou indicada a precariedade da comunicação com os órgãos públicos nessas regiões, o que faz prever que a Lei de Acesso à Informação enfrentará muitas dificuldades para ser implantada.

Capítulo 3: METODOLOGIA DA PESQUISA EMPÍRICA

Uma política é definida, principalmente, para resolver problemas, mesmo que, em casos específicos, venha para atender outras finalidades. Este capítulo identifica problemas, dentre as informações colhidas em campo, que venham referendar aqueles indicados na literatura da área ou que, além desses, demandem a formulação e a assunção de uma política, pelo poder público, a fim de superá-los. Houve também esforço no sentido de se identificarem as políticas subjacentes às ações voltadas para os arquivos.

Desde que a ciência passou a substituir suas verdades por outras, o pesquisador passa a considerar suas assertivas como provisórias e sua leitura da realidade concreta, como uma interpretação. Acima de tudo, o pesquisador deve dialogar com os que lhe precederam, trazendo contribuições para se interferir na realidade, especialmente, tendo em vista a criação de recursos para os indivíduos interagirem com a realidade e entre si.

Reis (2008) traça, em linhas gerais, os objetivos e perspectivas da pesquisa qualitativa, legitimando-a no campo da pesquisa científica:

Para analisar os dados e as informações colhidas na literatura a pesquisa indireta (lato sensu) e a direta (stricto sensu) utilizam a abordagem qualitativa. Nessa abordagem não se emprega os métodos e técnicas estatísticas como base do processo de análise de um problema. A pesquisa qualitativa tem como objetivo interpretar e dar significados aos fenômenos analisados. Nessa abordagem, os resultados não são traduzidos em números, unidades de medidas ou categorias homogêneas de um problema, como é o caso da abordagem quantitativa, que tem como objetivos:

- interpretar e dar significados aos fenômenos analisados;
- descrever a complexidade de um específico problema;
- analisar a interação de certas variáveis;
- compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais;
- possibilitar o entendimento do comportamento dos indivíduos;
- interpretar os fenômenos;
- atribuir significados básicos aos conceitos no processo de pesquisa qualitativa.

A abordagem de pesquisa qualitativa considera:

- a relação dinâmica entre o tema e o objetivo de estudo e o sujeito (pesquisador);
 - o vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números;
 - o ambiente natural como fonte direta para coleta de dados;
 - o pesquisador como o instrumento-chave;
 - o processo e seu significado como os focos principais de abordagem.
- Para Richardson (1999, p. 79), a “abordagem qualitativa de um problema justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social”. (REIS, 2008. pp.57-58)*

A proposta de investigação em campo do presente trabalho seria realizada com visitas aos arquivos dos poderes executivo, legislativo e judiciário, em pelo menos uma capital de cada uma das cinco Regiões do país. Contudo, a banca que examinou o projeto de qualificação desta tese considerou que não haveria recursos para as viagens necessárias e recomendou que as visitas fossem feitas apenas aos arquivos de Minas Gerais, eliminando-se a verificação da diversidade econômico-cultural no país e, em especial, a diversidade das instituições arquivísticas.

O universo de pesquisa ficou limitado a:

Poder Executivo:

- . Governo do Estado de Minas Gerais - Arquivo Público Mineiro
- . Ministério Público / MG
- . Governo Municipal de Belo Horizonte - Arq. Públ. da Cidade de BH

Poder Legislativo:

- . Câmara Municipal de Belo Horizonte
- . Assembleia Legislativa de Minas Gerais
- . Tribunal de Contas de Minas Gerais

Poder Judiciário:

- . Tribunal Regional Eleitoral / MG

A priorização dessas entidades se deveu ao entendimento de que a disponibilização das informações orgânicas que espelham as ações dessas entidades cumpram papel fundamental na garantia dos direitos sociais, civis e políticos.

O Tribunal Regional do Trabalho, Tribunal de Justiça do Estado e Tribunal de Justiça Militar foram pesquisados apenas com o exame das normativas que estabelecem o tratamento documental e do exame do seu diagrama da estrutura organizacional.

Os problemas indicados na literatura se resumem aos seguintes pontos:

- falta de uma instituição arquivística criada com autonomia, nos moldes da Lei de Arquivo, com controle democrático através de um conselho e orçamento próprio;
- conselhos de arquivo pouco democráticos e sem autonomia;
- necessidade de sensibilização do poder público e da sociedade em função da falta de conhecimento e reconhecimento das obrigações e prerrogativas da instituição arquivística;
- falta de gestão documental nos arquivos correntes com a criação de comissões mistas permanentes de avaliação, elaboração de Plano de Classificação e

construção de Tabela de Temporalidade de maneira a se controlarem todos os documentos resultantes do desempenho das atividades do serviço público;

- falta de definição e adoção de objetivos para os arquivos;
- falta de profissionais capacitados na área de arquivos;
- precariedade de recursos tecnológicos para o desenvolvimento dos serviços;
- falta de estudo de usuário e recursos adequados para a comunicação da informação arquivística.

A pesquisa de campo constou de entrevistas, questionários e exame de páginas na Internet com foco na capacidade dos arquivos de cumprir a Lei de Arquivos no que ela significa em termos de preservação, tratamento e difusão das informações arquivísticas.

A primeira etapa da pesquisa constou do exame dos *sites* ou páginas na Internet de cada uma das entidades que compõem o âmbito da pesquisa de campo para:

1. exame de como a instituição arquivística ou o setor de arquivos se auto define e a seus objetivos;
2. exame das possibilidades de acesso a documentos; e
3. exame do Portal Transparência.

A segunda etapa da pesquisa constou da distribuição de um questionário¹¹⁰ aos responsáveis pelo arquivo em cada uma das sete instituições, que contaram com a colaboração de chefes de serviço, em dois casos, para o preenchimento de partes do questionário que diziam respeito aos seus serviços. O questionário foi definido para:

1. exame do tratamento dado aos documentos nas três etapas do ciclo de vida dos documentos;
2. exame da avaliação que o funcionário faz das condições para o desenvolvimento do trabalho arquivístico;
3. exame da subordinação do arquivo na estrutura da entidade a que está ligado e sua possibilidade de definição de orçamento;
4. exame do envolvimento do arquivo com o Projeto Transparência;
5. exame do relacionamento do arquivo com a sociedade e os cidadãos.

Foram feitos contatos telefônicos com os responsáveis pela instituição ou setor de documentação das entidades pesquisadas; em seguida, os questionários foram enviados por correspondência eletrônica e dessa mesma forma foram recebidos

¹¹⁰ O modelo do questionário encontra-se no ANEXO deste trabalho.

preenchidos por seis das entidades, sendo que uma delas entregou o questionário em papel no dia da entrevista.

A terceira etapa da pesquisa constou de entrevista com:

- o responsável pelo arquivo em cada uma das 7 entidades pesquisadas
- a responsável por órgão de alto nível ao qual um dos arquivos é subordinado;
- 8 funcionários em 5 das entidades pesquisadas
- contatos telefônicos para a coleta de dados específicos com 5 funcionários de três das entidades pesquisadas: 2 funcionárias que fazem serviço de secretária para as responsáveis pelos arquivos de 2 entidades; 1 funcionário que desenvolve tarefas de tratamento documental em uma das entidades; 1 gerente à qual um dos arquivos é subordinado; e 1 chefe de serviço arquivístico.

No total, foi possível conversar com 21 funcionários. As entrevistas foram realizadas para:

1. confirmar algumas respostas ao questionário;
2. conhecer os depósitos de documentos e as salas de serviço;
3. sondar a percepção do funcionário sobre uma política nacional de arquivos e sobre uma política institucional;
4. verificar a interpretação da Lei 8.159 de 1991.

Diante da prática de pesquisa no campo dos arquivos, de se tratarem separadamente os poderes, a pesquisa de campo cumpriu também o papel de examinar os três poderes de maneira conjunta, considerando que a Lei de Arquivos os orienta da mesma forma¹¹¹. Foi possível verificar muita proximidade entre as administrações das duas instituições arquivísticas dos governos executivos, que desenvolvem mais serviços arquivísticos do que os setores de arquivos dos outros dois poderes; e também, entre as administrações do Tribunal de Contas, Tribunal Eleitoral e Ministério Público, mesmo que este último tenha criado sua instituição arquivística e os primeiros, adotem setores de serviço denominados “arquivo geral”, mas todos guardam documentos da fase intermediária das atividades-meio. No Legislativo, enquanto a Assembleia Estadual tem um arquivo de guarda permanente de seus documentos-fim junto à sua biblioteca, a Câmara Municipal recolhe esses mesmos documentos no APCBH, sendo que ambas

¹¹¹ O Judiciário, inclusive, promove eventos - tais como Congressos e Seminários para discutir arquivos - denotando sua falta de integração com os eventos promovidos pelas associações de arquivistas, estes trazendo, na grande maioria dos casos, trabalhos voltados para as instituições arquivísticas do Poder Executivo.

mantêm seus arquivos intermediários nos setores em que são gerados sem vinculação com o setor responsável pelo recolhimento dos arquivos de guarda permanente.

Verificou-se que os responsáveis diretos pelos arquivos, de maneira geral, buscam a excelência na realização das suas funções. A busca pela compreensão da origem dos problemas demandou entrevistar os responsáveis de alto poder de decisão, expectativa que não se realizou. A Presidente da Fundação Municipal de Cultura foi a única que concedeu entrevista, além de redigir uma carta me recomendando aos demais.

O gabinete da Secretária Estadual de Cultura alegou falta de espaço na agenda, embora eu tenha estendido o prazo até às vésperas da defesa da tese.

Na Assembleia Legislativa Estadual e na Câmara Municipal fui desencorajada pelos funcionários que responderam ao questionário, e alegaram que os presidentes das casas não teriam nada a dizer porque não tinham qualquer conhecimento sobre a questão dos arquivos.

O coordenador do Arquivo Geral do Tribunal de Contas do Estado se ofereceu para me levar à Diretora, que poucos dias antes ainda ocupava o lugar de Coordenadora que ele hoje ocupa, mas pude perceber que ela não traria acréscimo e, quanto a procurar o presidente da casa, houve a mesma alegação dos funcionários da Câmara e da Assembleia. No Tribunal Regional Eleitoral, da mesma forma, e no Ministério Público não houve oportunidade de sondar melhor a respeito dessa intenção.

A pesquisa de campo visou a coleta de informações, mas não pretendeu comprovar as afirmações das fontes, pois a busca pelas políticas subjacentes às ações dentro dos arquivos supõe o discurso do seu responsável que deverá refletir esse contexto.

As entrevistas se iniciaram com a promessa de brevidade em função do exíguo tempo disponível por parte dos entrevistados, exceto no Tribunal de Contas do Estado e no Tribunal Regional Eleitoral¹¹².

Siglas das entidades:

APM - Arquivo Público Mineiro

MPMG - Ministério Público do Estado de Minas Gerais

APCBH - Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte

CMBH - Câmara Municipal de Belo Horizonte

ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais

¹¹² Foram formatadas algumas tabelas a partir das respostas dos questionários e se encontram no ANEXO deste trabalho. Essas tabelas serviram de referência para elaboração dos Quadros que se seguem neste capítulo.

TCE-MG - *Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*

TRE-MG - *Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais*

TJMG - *Tribunal da Justiça de Minas Gerais*

TRT-MG - *Tribunal do Trabalho 3ª Região - Minas Gerais*

TJM-MG - *Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais*

As entidades e instituições arquivísticas pesquisadas se colocam dentro dos três poderes da seguinte forma:

APM	MPMG	APCBH	CMBH	ALMG	TCE-MG	TRE-MG
Executivo	Independente ligado ao Executivo	Executivo	Legislativo	Legislativo	Independente ligado ao Legislativo	Judiciário

3.1 Os arquivos nas estruturas da máquina do Estado

Neste tópico é abordada a base estrutural na qual os arquivos públicos estão assentados: as relações hierárquicas, a autonomia e o controle dos arquivos.

O fundamental para os arquivos cumprirem sua missão é a existência da instituição arquivística que assuma a responsabilidade de gerir e controlar os documentos, preservando a informação arquivística, sua organicidade e autenticidade; criando recursos que ofereçam significados e orientem o acesso; e mediando a relação do Estado com a sociedade dentro dos limites em que a informação arquivística se estabelece.

Sem a instituição arquivística, os arquivos se transformam em massas documentais, em que cada peça não encontra nexos com o todo ou com os atos que elas representam, servindo de forma precária, exclusivamente, ao seu produtor; e perdendo, a cada dia, seu significado, estando fadados a se transformar em lixo, deixando alguns vestígios que, selecionados por interesses restritos, assumem o papel de contar uma história parcial.

Há vinte anos, a lei estabeleceu a criação das instituições arquivísticas públicas, mas a lei não se cumpriu. Em Belo Horizonte existem apenas três instituições arquivísticas e são do poder Executivo – estadual, municipal e do Ministério Público de Minas Gerais, que é independente, mas ligado a esse Poder .

Ao longo das entrevistas, em nenhuma das outras quatro entidades visitadas – CMBH, ALMG, TCE-MG e TRE-MG – foi reclamada a falta da instituição

arquivística. A Lei 8.159 é pouco considerada ou mesmo pouco conhecida.

Em função da ausência de instituições arquivísticas em algumas instâncias do poder público, no decorrer deste capítulo será empregado o termo genérico “arquivo” para indicar a instituição ou o setor de trabalho responsável pelo arquivo.

Coloca-se uma ressalva no caso do MPMG: inicialmente, não foi possível falar diretamente com a Diretora de Informação e Conhecimento responsável pela instituição arquivística do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. O primeiro contato só foi possível com uma arquivista da Divisão de Protocolo Geral e Reprografia, que respondeu ao questionário e concedeu a primeira entrevista, sendo que mais tarde, a responsável pela instituição arquivística concedeu, também, entrevista, mas a ocasião não propiciou a formulação de qualquer pergunta de minha parte, tornando as informações colhidas no âmbito do MPMG, pouco precisas e algumas, inclusive, controversas.

3.1.1 O lugar do arquivo nas estruturas organizacionais das entidades

A questão do lugar do arquivo dentro das estruturas organizacionais visa a garantir seu prestígio e sua equidistância de todos os órgãos da entidade, de modo a permitir a gestão dos documentos desde a origem; portanto, quando a instituição arquivística é colocada dentro das funções da Cultura, a perspectiva do arquivo como patrimônio histórico-cultural fica reforçada, comprometendo a realização das atividades arquivísticas. O que se apurou em Belo Horizonte mostra, no que diz respeito à posição de prestígio, que ela não ocorre e, em alguns casos se dá de maneira oposta ao preconizado.

Segue no Quadro 1, a subordinação de cada instituição arquivística ou do setor que recebe a denominação de arquivo nessas entidades¹¹³ esclarecendo a sua configuração dentro da estrutura organizacional da entidade e a configuração que ele assume no seu cotidiano.

¹¹³ No caso da Câmara Municipal, não há um setor denominado arquivo, o setor em questão é apenas o responsável pelo recolhimento dos documentos para guarda permanente ao APCBH.

Quadro 1 - Subordinação dos arquivos na estrutura organizacional da entidade

	APM	MPMG	APCBH	CMBH	ALMG	TCE-MG	TRE-MG
Nível imediatamente superior	Secretaria Estadual de Cultura	Diretoria de Informação e Conhecimento	Fundação Municipal de Cultura	Diretoria do Processo Legislativo	Gerência de Documentação e Informação	Diretoria de Jurisprudência, Assuntos Técnicos e Publicações	Secretaria de Gestão de Serviços
Configuração na estrutura organizacional	Instituição Arquivística	Instituição Arquivística	Instituição Arquivística	Seção de Registro Normativo	Gerência de Memória Institucional	Coordenadoria do Arquivo Geral	Seção de Arquivo Geral
Configuração no seu cotidiano	Instituição Arquivística *	Arquivo intermediário da Finanças	Instituição Arquivística **	Responsável por recolher o arquivo permanente ao APCBH ***	Arquivo Permanente e Biblioteca ***	Arquivo intermediário sem seleção	Arquivo intermediário sem seleção

* Parte do arquivo intermediário do Governo Estadual permanece nos setores de serviço e em um arquivo privado

** Parte do arquivo intermediário da Prefeitura é transferida para um arquivo subordinado à Gerência de Serviços Gerais que terceirizou uma parte do seu acervo.

*** Os arquivos intermediários das atividades-meio da Câmara e da Assembleia ficam em cada setor de serviço que os produz e subordinados aos seus produtores.

Acrescentem-se a esse Quadro 1, as informações recolhidas sobre a situação dos arquivos no Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região - Minas Gerais / TRT-MG, e no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais / TJMG, que se seguem:

A Secretaria do Arquivo-Geral do TRT-MG é subordinada à Secretaria de Coordenação Administrativa que faz parte da Diretoria Geral. Há um Centro de Memória, *inserido como um Departamento da Escola Judicial*, com a finalidade, segundo se encontra na sua página na Internet, de:

*promover a formação do acervo permanente da “Memória”; realizar o inventário do acervo; estimular e inter-relacionar atividades de instituições culturais no resgate da memória trabalhista do Estado e estimular a consciência social na pesquisa, conservação e restauração do patrimônio trabalhista mineiro.*¹¹⁴ (grifo nosso)

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) tem uma *Gerência de Arquivo e Tratamento da Informação Documental* dentro da Diretoria Executiva de Gestão da Informação Documental, ligada à Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes (EJEF), órgão da Secretaria do Tribunal de Justiça.

Ambos esses tribunais trabalham com Tabela de Temporalidade, mas nenhum dos dois criou sua instituição arquivística. Não foi possível identificar setor de arquivo no Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais (TJM-MG) através do seu *site* na Internet, embora se tenha encontrado referência a providências que estejam sendo tomadas relativamente aos seus documentos.

¹¹⁴ <http://www.trt3.jus.br/escola/memoria/apresentacao.htm> Acessado em 10/06/2012

Subordinação à função da Cultura no Poder Executivo – Parte significativa das instituições arquivísticas do poder Executivo, no Brasil, é subordinada à função da Cultura limitando sua atuação na gestão arquivística dos documentos correntes, e, em Belo Horizonte, assim é também.

Foi possível entrevistar a Presidente da Fundação Municipal de Cultura, quando lhe foi perguntado como é visto o fato do APCBH ser subordinado à função da Cultura, sendo obrigado a desenvolver as atividades de gestão dos documentos de toda a Administração Municipal. Ela declarou que a Fundação *“tem pouca reflexão sobre o assunto. O Arquivo tem uma certa autonomia e navega em território muito próprio e muito distanciado das questões que permeiam a gestão da Fundação”*.

A Diretora do APCBH, em resposta ao questionário proposto, apontou como fragilidade do Arquivo, sua *baixa posição na hierarquia da Administração*. Note-se que a Prefeitura tem também um arquivo intermediário de processos, desvinculado da instituição arquivística – o que contraria o Princípio de Integridade dos Fundos – subordinado à Gerência de Serviços Gerais. Acrescente-se que essa gerência terceirizou a guarda de uma parte do seu acervo.

Durante a entrevista com a Superintendente do APM, a entrevistada fez *“uma crítica à recomendação do Conarq de criação de Conselhos Municipais de Arquivos, pois em visitas ao interior do Estado, vê-se que eles teriam pouco significado devido à reduzida organização social nos municípios”*. Sua sugestão é que se crie um *“Conselho Municipal de Cultura que abarque as questões do arquivo municipal”*. Sua postura contraria os argumentos dos autores examinados no capítulo anterior.

A Superintendente informou que o APM, atualmente, investe em oferecer suporte aos servidores municipais do interior do Estado que tentam criar suas instituições arquivísticas, atendendo, de maneira especial, ao Programa de Interiorização da Cultura do Governo de Minas.

Ciclo de vida *des-continuum* – Nas demais entidades, a situação dos arquivos, dentro das estruturas organizacionais, mostra principalmente, a falta de integração e articulação do tratamento dos documentos nas três fases do seu ciclo de vida, posto que não se criaram as instituições arquivistas nos moldes da Lei de Arquivo. Além de implicar a falta de gestão adequada dos documentos, a falta de cumprimento da Lei se reflete também na relação da instituição com os cidadãos, determinando sua localização física de difícil acesso.

Há uma instituição arquivística no Ministério Público do Estado de Minas

Gerais, criada em 2004, subordinada à Diretoria de Informação e Conhecimento que funciona como arquivo intermediário do setor de Finanças¹¹⁵ que se localiza em bairro afastado do centro da cidade, embora tenha uma sala de consultas; e a arquivista que elaborou o Plano de Classificação desses documentos está lotada na Divisão de Protocolo Geral e Reprografia na sede do MPMG. A Diretora afirmou na entrevista que “*instituição arquivística é arquivo permanente*”, manifestando sua oposição à gestão de documentos estabelecida na Lei de Arquivos. Um diagrama parcial da estrutura organizacional do MPMG mostra as subordinações. Ressalte-se a existência, em localização central da cidade, de um memorial com alguns documentos arquivísticos, bibliográficos e museológicos.



Ilustração 5: Diagrama parcial da estrutura organizacional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Na Assembleia Legislativa de Minas Gerais há um arquivo permanente, reunido na Biblioteca, na Gerência de Memória Institucional, subordinada à Gerência de Documentação e Informação. A Gerente de Memória Institucional declarou que não há arquivo intermediário, pois a “*Gerência de Memória se auto define como referente ao Processo Legislativo*”, justificando o fato de ela não controlar os documentos das atividades-meio. Foi possível apurar que os setores de serviço mantêm seus próprios arquivos intermediários.

No Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) há uma Coordenadoria de Arquivo Geral, em uma Diretoria de Jurisprudência, Assuntos

¹¹⁵ Não foi possível colher informações sobre o arquivo intermediário de outros setores do MPMG.

Técnicos e Publicações, subordinada à Secretaria Executiva do Tribunal que é ligada ao Gabinete da Presidência. O Arquivo guarda documentos das atividades-fim e -meio na fase intermediária. O Coordenador informou que não há arquivo permanente porque a Tabela de Temporalidade está com problemas e dependendo de alterações para que a seleção possa acontecer¹¹⁶. Ele lembrou que o arquivo se situava às margens do Ribeirão Arrudas e foi inundado, em certa ocasião, levando à destruição muitos documentos. Além disso, não havia orientação para a gestão documental, antes da Lei de 1991, e os documentos eram guardados, exclusivamente, pelo seu valor de prova legal, sendo, a maioria dos documentos mais antigos, que ainda sobrevivem, provenientes das atividades voltadas para os Recursos Humanos do TCE-MG.

Há um projeto de memorial, subordinado ao Arquivo Geral, com competências a serem definidas “*como instituição arquivística pública*” tendo por finalidade predefinida ser o responsável, apenas, pela “*guarda dos documentos que serão selecionados para guarda permanente*”¹¹⁷ denotando desconsideração pela Lei de Arquivos.

Na Câmara Municipal (CMBH) os arquivos intermediários das atividades-meio estão em cada setor que os produz (RH e Finanças) e são geridos por eles. Não há TTDD e os documentos das atividades-fim, retirados do uso, são recolhidos ao APCBH, através da *Seção de Registro Normativo da Divisão de Correspondência e Redação de Atas*, subordinada à Diretoria do Processo Legislativo, que é subordinada à Diretoria Geral. Sem uma TTDD não se pode saber como são selecionados os documentos enviados para guarda permanente, situação considerada de alto risco na salvaguarda dos documentos oficiais, exceto no caso de não haver qualquer eliminação.

A Seção de Arquivo Geral do TRE-MG é um arquivo intermediário que se encontra na Secretaria de Gestão de Serviços, responsável pela Zeladoria, Transportes e Obras, e fica localizado em uma rodovia federal distante do centro da cidade. Um Centro de Memória com exposição de alguns documentos arquivísticos tem localização central na cidade. A chefe do Arquivo Geral considera inadequado o lugar do Arquivo também na estrutura organizacional da entidade e considera que suas chances de proceder à gestão dos documentos correntes e criar um arquivo permanente são nulas na atualidade.

¹¹⁶ O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi criado pela Constituição Mineira de 1935.

¹¹⁷ Citações extraídas do *Programa de Modernização dos Arquivos do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, cedido pelo Coordenador do Arquivo Geral.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em Brasília publicou em abril de 2012, a Resolução nº 23.379 com a seguinte ementa: *Dispõe sobre o Programa de Gestão Documental, o Sistema de Arquivos, o Fundo Histórico Arquivístico e o Comitê de Gestão Documental no âmbito da Justiça Eleitoral*. Nessa resolução, a Lei de Arquivos não é citada e não se resolve a criação das instituições arquivísticas, cujas prerrogativas as colocam no papel de autorizar, ou não, a publicação das listas de eliminação. O Glossário, anexo à essa resolução, define *Autorização de Descarte de Documentos*:

documento que autoriza ao serviço de arquivo realizar eliminação ou alienação definitiva de documentos; essa autorização é composta de uma listagem, elaborada pelo serviço de arquivo, e enviada à unidade responsável pelos documentos, para que esta autorize o descarte dos documentos.

Vê-se que a Resolução estabelece a constituição da Comissão Permanente de Avaliação (Art. 9º), mas quem dá a autorização final para a publicação do edital de eliminação é o produtor do documento, colocando em risco a neutralidade mínima do avaliador na definição de eliminações, que Lei pretende com a determinação de que a instituição arquivística deverá aprovar ou não as listas de eliminação.

A pesquisa sobre o lugar dos arquivos nas estruturas organizacionais das entidades vem, portanto, evidenciar o desprestígio ou a falta de poder de interferência dos arquivistas junto ao tratamento documental nas entidades públicas.

3.1.2 As fontes de recurso para a ação arquivística

As fontes de recurso dos arquivos retratam as suas possibilidades de cumprir a Lei de Arquivos, que exige a realização de atividades que demandam acesso livre a todos os setores de trabalho que produzem documentos, espaço físico adequado, aquisição de equipamentos e material de consumo, além de pessoal suficiente e qualificado. A pesquisa apurou como são estabelecidos os recursos para o desempenho das funções arquivísticas, conforme quadro a seguir:

Quadro 2 - Recursos orçamentários

Entidade	Substitutos aos orçamentos
APM, APCBH, TRE-MG	Fazem previsão de gastos anual encaminhada ao órgão a que o arquivo está subordinado para ser incluída em seus orçamentos.
ALMG, TCE-MG	Projetos e despesas são negociados, caso a caso, com o setor ao qual o arquivo está subordinado.
CMBH	Faz repasses para o APCBH através de convênio (não tem um setor de arquivo específico)
MPMG	não foi possível colher nenhuma informação

Nas entidades pesquisadas, confirmando a situação nacional mencionada pelos autores citados nas páginas anteriores, os arquivos não têm orçamento próprio,

sendo que os recursos são disponibilizados de maneiras diferentes.

Sobre o porquê de não haver autonomia orçamentária para o Arquivo Público da Cidade, a Presidente da Fundação Municipal de Cultura respondeu que: *Esse não é um problema peculiar ao Arquivo, algumas unidades da Fundação têm mais capacidade de buscar receitas, mas a Fundação não tem as questões de geração de receita devidamente instituídas nos equipamentos da Fundação.*

Foi solicitada sua opinião sobre as consequências de o Arquivo Público ter de buscar financiamentos fora da Prefeitura. Sondou-se se as prioridades da instituição ficam muito subordinadas aos interesses dos financiadores. A entrevistada avalia que:

O Arquivo tem um orçamento muito pequeno, do mesmo modo que outros equipamentos da Cultura, e busca desenvolver projetos que atendam o interesse público. O esforço do Arquivo é no sentido de buscar projetos que sejam de interesse público, a instituição não tem nenhum movimento de se colocar como um proponente para o Mercado.

Sondada sobre se já conversou com o Prefeito ou se já cogitou estabelecer uma política municipal de arquivos considerando a documentação desde a sua origem, a resposta foi: *Não, desde o início da gestão, o esforço foi no sentido de sensibilizar o Prefeito sobre a questão do espaço físico do Arquivo.*

A partir dos orçamentos de 2010 e 2011, fornecidos pelo APCBH, analisou-se, principalmente, a origem dos recursos e sua variação de um ano para o outro:

Quadro 3 - Variação de recursos públicos de 2010 para 2011 no APCBH em porcentagem

Comparação dos orçamentos 2010 e 2011 apresentados pelo APCBH (não estão incluídos gastos com pessoal)	
Origem	Varição de um ano para outro
Tesouro do Município	- 13%
Tesouro do Município + Tesouro do Município repassado à Associação Cultural do APCBH	+ 226,53%
Fundação Municipal de Cultura	- 92% aproximadamente
Projeto e convênio	+ 1.485%
Total	+ 550% aproximadamente

Observa-se um aumento dos recursos do Tesouro repassados para a Associação Cultural do APCBH e daqueles auferidos através de projetos e convênios com entidades externas.

No APM, não havendo recebido os orçamentos solicitados, foi acessado o Portal Transparência do Governo de Minas, no dia 05 de junho de 2012, onde se encontravam Despesas nomeadas por *Gestão dos Acervos do Arquivo Público Mineiro*, dentro da *Secretaria de Estado de Cultura*, nos anos de 2010 e 2011.

O *site* do Governo de Minas Gerais dá acesso ao seu PORTAL TRANSPARÊNCIA sem qualquer vinculação com o serviço de gestão arquivística de documentos. Acessadas as Despesas da Cultura em 2011, dentro da Secretaria de Cultura encontrou-se a Despesa de 2011 da “Gestão dos Acervos do Arquivo Público Mineiro”:

Elemento			
Despesa total do Estado de Minas Gerais			
Despesa: DESPESA, Função: CULTURA, Unidade Orçamentária: SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA, Projeto / Atividade: GESTAO DOS ACERVOS DO ARQUIVO PUBLICO MINEIRO			
Período: 2011			
Valores em Reais			
Elemento	Valor Empenho	Valor Despesa Realizada	Valor Despesa Acumulado
Q DIARIAS - CIVIL	819,00	819,00	819,00
Q LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	476.829,96	476.829,96	476.829,96
Q MATERIAL DE CONSUMO	7.301,30	7.301,30	7.301,30
Q OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	111.241,62	111.241,62	111.241,62
Q PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	119,00	119,00	119,00
TOTAL	596.310,88	596.310,88	596.310,88

Ver Gráfico

[<< Voltar](#)

Ilustração 6: Imagem do quadro DESPESA, referente a 2011, da Atividade GESTÃO DOS ACERVOS DO ARQUIVO PÚBLICO MINEIRO que se encontrava disponível no Portal Transparência do Governo de MG, 05/06/2012.

E, pelo mesmo caminho, se acessaram as despesas de 2010:

Elemento				
Despesa total do Estado de Minas Gerais				
Despesa: DESPESA, Função: CULTURA, Unidade Orçamentária: SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA, Projeto / Atividade: GESTAO DOS ACERVOS DO ARQUIVO PUBLICO MINEIRO				
Período: 2010				
Valores em Reais				
Elemento	Valor Empenho	Valor Despesa Realizada	Valor Despesa Acumulado	
Q DIARIAS - CIVIL	2.355,00	2.355,00	2.355,00	
Q LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	2.499,00	2.499,00	2.499,00	
Q MATERIAL DE CONSUMO	5.073,28	5.073,28	5.073,28	
Q OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	840,18	840,18	840,18	
Q OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	16.724,69	16.724,69	16.724,69	
Q PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	311,90	311,90	311,90	
TOTAL	27.804,05	27.804,05	27.804,05	

Ver Gráfico

[<< Voltar](#)

Ilustração 7: Imagem do quadro DESPESA, referente a 2010, da Atividade GESTÃO DOS ACERVOS DO ARQUIVO PÚBLICO MINEIRO que se encontrava disponível no Portal Transparência do Governo de MG, em 05/06/2012.

Examinou-se a variação de um ano para outro na tabela que se segue:

Quadro 4 - Variação de recursos públicos de 2010 para 2011 no APM em valores monetários

Despesas do APM constantes do Portal Transparência		
	2010	2011
Diárias - Civil	R\$ 2.355,00	R\$ 819,00
Locação de mão de obra	R\$ 2.499,00	R\$ 476.829,96
Material de consumo	R\$ 5.073,28	R\$ 7.301,30
Outros serviços de terceiros - Pessoa Física	R\$ 840,18	
Outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica	R\$ 16.724,69	R\$ 111.241,62
Passagens e despesas com locomoção	R\$ 311,90	R\$ 119,00
Total	R\$ 27.804,05	R\$ 596.310,88

A disparidade dos valores despendidos de um ano para o outro – 27.804,05 para 596.310,88 – induziu à indagação, junto à Superintendência de Arquivos que informou que houve mudança no modo de se apresentarem as despesas, colocando aquelas gastas com pessoal junto aos demais gastos de cada setor, inclusive consultorias contratadas ou palestrantes, além da limpeza e segurança.

O sistema do Portal Transparência permite verificar as despesas até o nível do item documental, mas sem agrupá-las por atividade, resultando em um grande número de documentos a serem abertos que não oferecem sentido para se compreender, de fato, quais foram os gastos e com o quê.

Buscou-se esclarecer melhor a mudança na apresentação das despesas, a fim avaliar suas consequências na interpretação dos gastos ocorridos. O recurso “ACESSO A INFORMAÇÃO” do Portal Transparência foi utilizado, donde se abriu, automaticamente, o recurso FALE CONOSCO, e ali foi inserida uma solicitação de explicação sobre essa mudança¹¹⁸.

A verificação do andamento da solicitação através do número do protocolo (72893) informou que ela seria atendida em um prazo de até 20 dias. No dia 7 de julho, foi recebido o seguinte e-mail:

O protocolo 72893 encaminhado por meio do Portal Mg.gov.br foi respondido por Site Portal da Transparência

Resposta:

Prezado cidadão,

Em resposta à sua solicitação, a Secretaria de Estado de Cultura informa que:

“Para melhor responder sua solicitação, necessitamos que sejam detalhadas “as disparidades encontradas nessa pesquisa”. Não sabendo exatamente do que se trata, não podemos responder corretamente”.

Atenciosamente,

¹¹⁸ Texto da solicitação: *Pesquisando, no Portal Transparência, as despesas do Arquivo Público Mineiro a fim de incluí-las em minha tese de doutoramento na Escola de Ciência da Informação da UFMG, encontrei uma grande disparidade de valores entre os anos de 2010 e 2011. Gostaria de receber uma explicação sobre essa disparidade que, segundo a Superintendente do APM, advém de uma mudança no modo de se apresentar as despesas. Preciso entender, portanto, que mudança foi essa, a fim justificar melhor a análise dos dados em meu trabalho.*

*Equipe Gestora do Portal da Transparência
Controladoria-Geral do Estado
transparencia@controladoriageral.mg.gov.br
Mensagem Encaminhada: [...]
Essa é uma mensagem automática. Favor não responder.*

O acesso ao Portal Transparência em 14/11/2012 estava com sua apresentação modificada não havendo mais um *link* específico para a Superintendência de Arquivos. Tornou-se impossível verificar suas despesas. A representação organizacional-funcional arquivística poderia facilitar muito a compreensão dessas despesas. A classificação arquivística de documentos com base na estrutura organizacional se desmembrando nas funções e atividades de cada órgão poderia ser aplicada às informações contábeis com muitas vantagens nos portais Transparência.

O elemento que constava nas despesas do APM, em 05/06/2012, nomeado de “material de consumo”, e os valores que constam no orçamento do APCBH como “oriundos do Tesouro”, e como “receita própria da FMC” foram, a seguir, identificados como recursos administráveis pelas próprias instituições arquivísticas no seu cotidiano, pois não são oriundos de projetos específicos e convênios junto a terceiros ou referentes a gastos com pessoal. Os valores foram divididos por 365 para se ter uma média diária:

Quadro 5 - Comparação entre os gastos do APM e APCBH

Gastos médios diários				
		2010	2011	Variação de ano para o outro
APM	MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 13,90	R\$ 20,00	+ 44%
APCBH	RECURSOS ORIUNDOS DO TESOURO e de receita própria da FMC	R\$ 85,61	R\$ 60,33	- 30%
	Diferença entre o APM e o APCBH	+ 515% no APCBH	+ 200% no APCBH	

Constata-se primeiramente que o arquivo municipal recebeu recursos muito superiores aos do arquivo estadual – atente-se que uma instituição abrange a estrutura de um Estado e a outra de um município – mas para se inferir mais do que isso, seria necessário um levantamento mais detalhado da finalidade específica desses recursos. Observe-se, apenas, que os recursos são extremamente modestos nas duas instituições arquivísticas.

O Coordenador do Arquivo Geral do Tribunal de Contas, atendendo a esta pesquisa, enviou por correio eletrônico os orçamentos¹¹⁹ de 2010 e 2011 do Arquivo Geral, embora tenha esclarecido que as demandas sejam tratadas caso a caso com a

¹¹⁹ A pesquisa através da aba TRANSPARÊNCIA do *site* do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais não mostrou dados discriminados das Secretarias e Seções do Tribunal.

Diretoria e que *todas as outras despesas, como as despesas com pessoal, material de escritório e informática são incluídas em dotações orçamentárias de setores específicos:*

Quadro 6 - Variação de recurso de 2010 para 2011 no TCE-MG em valores monetários

Orçamento para o Arquivo Geral do TCE-MG		
	2010	2011
Manutenção técnica para os equipamentos de microfilmagem: Scanner de Microfilmes marca KODAK modelo DSV 2400 e Microfilmadora Planetária Alos 41, marca KODAK.	R\$11.158,80	R\$11.296,80.
Processamento de microfilmes e respectiva duplicação, com estimativa de dez filmes mensalmente.	R\$6.001,20	R\$6.082,80
Aquisição de 56 estantes de aço.		R\$4.424,00
Total	17.160,00	R\$21.803,16

Esses gastos foram efetuados pelo TCE-MG especificamente com a microfilmagem dos processos de aposentaria dos seus funcionários, havendo, em 2011, a aquisição de estantes, que significou um aumento de aproximadamente 20% dos gastos de 2010. Não foi possível comparar as despesas com outros itens de manutenção dos serviços.

Parcerias, convênios e projetos financiados por terceiros – Há prática, nas instituições arquivísticas do Executivo, de parceria com outras unidades da mesma estrutura organizacional, além de convênios e projetos com entidades públicas externas. No caso do Arquivo da Cidade, esses acordos resultam em compra de material, de equipamento ou contratação temporária de pessoal, dentro de projetos específicos. Essa prática viabiliza parte significativa dos serviços que são realizados nessa instituição.

As duas instituições arquivísticas do Executivo em Belo Horizonte possuem, cada uma, uma associação não governamental que trabalha na captação de recursos. As associações são compostas por professores universitários, funcionários e membros de fundação, museu, empresa privada, da própria instituição arquivística, membro da Imprensa Oficial, bolsista da FAPEMIG ou consultor privado em arquivos. Geralmente são pessoas convidadas em consideração ao seu envolvimento com a preservação da memória local ou com o tratamento e disseminação da informação pública, e participam das associações voluntariamente.

O que se pôde concluir dos dados do orçamento de 2011 apresentado pelo APCBH é que os recursos recebidos através da sua Associação, oriundos de convênios e projetos (R\$ 200.336,00), são quase dez vezes maiores do que os repasses advindos do Tesouro Municipal e da Fundação de Cultura (R\$ 22.020,45).

Os projetos de captação de recursos, encaminhados pela Associação que apoia o APM, também fornecem recursos muito superiores aos que o Governo do Estado oferece. Os projetos de 2011 representaram muito mais que a receita total acessada no Portal – incluindo gastos com pessoal – contudo, não são todos voltados diretamente para os serviços arquivísticos a serem desenvolvidos junto aos documentos provenientes das atividades oficiais do Estado. Os projetos, encaminhados pela Lei Rouanet, visaram, em sua maioria, a atender atividades complementares do arquivo. Uma parte dos projetos executados, em 2011, referiu-se a: edição da revista do APM que publica material voltado, em sua grande maioria, para a historiografia, e não para a arquivologia (R\$ 153.274,00), preservação, divulgação e acesso a acervo bibliográfico histórico (R\$ 310.000,00), digitalização de acervo em película (R\$ 25.626,00) e edição de livro (R\$ 106.579,00). Excetuando o projeto de digitalização, que pode ter sido voltado para o fundo estadual, e que faria, neste caso, parte dos serviços arquivísticos essenciais, os demais são extraordinários.

As atividades técnicas arquivísticas não são vistas como atividades culturais – âmbito da captação de recursos por essa Lei – expondo o conflito existente na subordinação das instituições arquivísticas à Cultura.

3.1.3 A autonomia e o controle das instituições arquivísticas pela sociedade

As questões da subordinação e a orçamentária passam também pela discussão da autonomia das instituições arquivísticas. Os autores pesquisados justificam a necessidade de autonomia das instituições arquivísticas baseando-se nas questões orçamentária e de condicionamentos político-eleitorais (Morigi e Veiga, 2007), além da recomendação da criação de conselhos.

O controle dos conselhos sobre as instituições arquivísticas viria acontecer, de fato, se os conselhos, por sua vez, representassem a sociedade, especialmente, porque no caso do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) a lei lhe atribui a responsabilidade de formular a Política Nacional de Arquivos.

Na presente pesquisa se procurou saber se os responsáveis pelos arquivos participam dos conselhos nacional e estadual e de que forma (segue *ipsis litteris* ao respondido no questionário):

Quadro 7 - Participação nos conselhos de arquivos

	APM	MP MG	APCBH	CM BH	ALMG	TCE- MG	TRE-MG
Participa do CONARQ	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM
De que Forma	Com assento no Fórum de Diretores e com parcerias para cursos, oficinas, seminários etc.		Até agosto de 2011, a diretora do APCBH era a representante e titular dos arquivos municipais no CONARQ.		Informais, via participação em eventos, troca de correspondência etc.		Através do cumprimento da legislação em vigor, Participação de eventos promovidos pelo Conselho, utilização da Tabela de Temporalidade Documental como subsídio para elaboração de nossa própria Tabela
Participa do CEA	SIM	SIM*	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO

* No questionário, a arquivista escreveu que o Ministério Público não participa do CEA, mais tarde foi apurado que sim.

As entrevistas apontaram para um relacionamento significativo das instituições arquivísticas dos governos estadual e municipal com o Conarq, especialmente no que se refere à área técnica, e para a ausência de relacionamento ou apenas o acompanhamento distanciado pelas demais entidades.

A sobreposição das funções de direção da instituição arquivística e da presidência do conselho pode acarretar, também, uma mistura das competências de cada uma delas e um atrelamento do conselho com programas de governo. O projeto de suporte aos municípios do interior para a criação das suas instituições arquivísticas é mencionado pela Superintendente do APM e Presidente do CEA:

O Arquivo tem oferecido orientações e cursos e dado apoio técnico na criação dos arquivos municipais. As solicitações de ajuda são em grande número e o Arquivo espera promover eventos periódicos para receber os municípios em grupos e realizar outros eventos nas cidades-pólo do Estado, de modo a viabilizar o atendimento a todos. Isso está dentro da política de interiorização da Secretaria de Cultura do Estado, o Arquivo tem trabalhado com os Núcleos de Interiorização de algumas cidades.

Contudo, essa não é uma atribuição da instituição arquivística – mesmo que a postura colaborativa das instituições arquivísticas seja valorizada. Esse tipo de política poderia partir do Conselho Estadual, independentemente da mencionada política de interiorização da Secretaria de Cultura. A defesa da democratização do Conarq, definida nas propostas da 1ª Cnarq, supõe democratizar as decisões dos conselhos, que teriam por base os anseios da sociedade. Como postulou Terry Cook (1997), os arquivos saíram da perspectiva estatal para a social. Não se pode dizer, na atualidade, que as políticas públicas de governo respondam aos anseios da sociedade, já que a democracia no país se faz de forma delegativa, e não com a participação da sociedade.

Interessa deixar registrado que o MPMG e o TCE-MG, embora sejam ligados ao Executivo e ao Legislativo, respectivamente, seguem as orientações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ou mesmo se orientam pelas decisões do Conselho da Justiça Federal (CJF)¹²⁰ para o tratamento da informação arquivística.

3.2 O funcionamento dos arquivos

Neste tópico serão abordadas as conformações que são dadas aos arquivos para o cumprimento da sua missão e o modo como as decisões são tomadas, tendo em vista verificar a necessidade de políticas institucionais. A abordagem focou a atuação dos responsáveis pela direção dos arquivos no estabelecimento de critérios para as ações arquivísticas e o desenvolvimento dos serviços arquivísticos. Considerou também os servidores lotados nos arquivos e sua formação.

Política institucional – As instituições arquivísticas ainda não adotam a prática de definir sua política institucional a fim de cumprir seus objetivos. Uma política institucional viria estabelecer metas, prioridades, critérios, recursos teóricos, metodológicos, tecnológicos e humanos, que orientassem o dia a dia da instituição.

A verificação da literatura, da lei, e das páginas de instituições arquivísticas na Internet mostra que os objetivos da instituição arquivística coincidem com os

¹²⁰ Encontram-se na Internet as atribuições de cada um dos conselhos:

O Conselho da Justiça Federal (CJF), com sede em Brasília-DF, tem como missão exercer, de forma efetiva, a supervisão orçamentária e administrativa, o poder correicional e a uniformização, bem como promover a integração e o aprimoramento da Justiça Federal. Disponível em <http://www.jf.jus.br/cjf/cjf/o-que-e>

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual.

Missão do CNJ - Contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade em benefício da Sociedade

Visão do CNJ - Ser um instrumento efetivo do Poder Judiciário

Transparência e controle: o que CNJ faz?

O CNJ tem as seguintes atribuições, previstas pela Constituição Federal:

- Na Política Judiciária: zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações.
- Na Gestão: definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário.
- Na Prestação de Serviços ao Cidadão: receber reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado.
- Na Moralidade: julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas.
- Na Eficiência dos Serviços Judiciais: melhores práticas e celeridade: elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o País. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj>

objetivos de uma política nacional de arquivos. Isso se dá, especialmente, quando se considera que uma política nacional de arquivos se refere a, ou tem por objeto, a instituição arquivística e os entes a ela correlacionados no cumprimento da sua missão.

As instituições arquivísticas são identificadas por Jardim (1999) como agências do poder simbólico que estabelecem o grau de poder exercido pelo Estado. À política de não definição dos objetivos das instituições arquivísticas, subjaz uma política de autoridade baseada em determinações dos que estão nas mais altas escalas do poder público que se reflete nos atos dos responsáveis diretos pelos arquivos.

Os objetivos da instituição arquivística, abordados pelos autores citados nas linhas anteriores, focam: 1) tratar os documentos para servir ao planejamento e à tomada de decisão do poder público para a administração eficiente; 2) atender ao direito que a comunidade tem de ser informada a fim de atender a requisitos legais específicos, reter e transferir conhecimento, aprender com a experiência passada, proteger os interesses da coletividade e da individualidade e propiciar bons negócios; e 3) viabilizar o exame das decisões e atividades do governo, tendo em vista o *accountability* e ajudar a satisfazer os interesses do povo nas decisões tomadas pelo poder público.

O exame das páginas na Internet das fontes de pesquisa estabelecidas em Belo Horizonte verificou como elas se autodefinem: o APM e o APCBH e o arquivo da ALMG – embora a Assembleia não tenha uma instituição arquivística. As demais entidades, cujos arquivos foram pesquisados, não têm, em seus *sites*, uma página do arquivo.

A página do arquivo da Assembleia Legislativa, em conjunto com a biblioteca, tal qual se encontra fisicamente seu arquivo permanente, informa que ele *contém documentos relativos às atividades dos deputados* e que *Os prazos de guarda, destinação final e regras para a eliminação de documentos estão na Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos, instituída pela Deliberação da Mesa 2.431, de 2008*. A página informa seu endereço e horário de funcionamento “aberta ao público”, prevendo a utilização das mesas da Biblioteca por eventuais consulentes do arquivo. O arquivo, portanto, informa o que é objeto de recolhimento e como os documentos chegam até ali, não esclarecendo seus objetivos.

A apresentação na página do APM, alojada no *site* da Secretaria de Estado de Cultura, não chega a sugerir o papel do arquivo na sociedade, explicitando para quê o arquivo assume suas responsabilidades e competências:

responsável pela gestão do patrimônio arquivístico produzido pelo Poder

Executivo de Minas Gerais e dos documentos privados de interesse público e social.

São competências do Arquivo Público Mineiro estabelecer diretrizes para a gestão dos documentos do Poder Executivo; planejar e coordenar o recolhimento, a recepção e a preservação dos documentos produzidos e acumulados pelo Poder Executivo e os documentos privados de interesse público e social, colocando-os à disposição da sociedade; e autorizar a eliminação de documentos produzidos pelos órgãos e entidades do Governo do Estado.

E a página do APCBH, alojada na página da Fundação Municipal de Cultura, define que seus objetivos visam *à eficiência e à transparência das operações da administração pública, à pesquisa científica, à proteção dos direitos do cidadão e ao desenvolvimento da identidade local.*

Sua definição corrobora aquelas listadas nas linhas anteriores, abarcando seu papel no tratamento das informações arquivísticas para o uso eficiente dos seus produtores, para o acesso público com vistas à produção de novos conhecimentos; a servir de prova perante a lei, a controlar os atos dos seus produtores, e a construir a memória local. Essa definição coloca o Estado a serviço da sociedade, como disse Terry Cook (1997), e deverá cumprir o papel de orientar as ações do APCBH para a realização das suas metas.

3.2.1 Os responsáveis pela direção dos arquivos

Se as instituições arquivísticas são agências do poder simbólico (Jardim, 1999), o gestor que assume a responsabilidade sobre o arquivo é agente do poder simbólico. Ele pode moldar o modo como serão enfrentadas as limitações impostas pelo poder público e pelas contingências cotidianas para cumprir as funções arquivísticas e realizar os objetivos do arquivo, mas a política definida nos altos níveis da escala de poder é determinante para os arquivos continuarem ou não servindo apenas ao Estado. Os limites que essa política estabelece são intransponíveis para o responsável pela instituição arquivística.

As principais fontes da pesquisa de campo deste trabalho são esses responsáveis diretos pelos arquivos. Seguem, sua formação e o tempo que desempenham sua função:

Quadro 8 - Formação dos responsáveis pelos arquivos

	Qtde entre 7 entrevistados
Graduação em Biblioteconomia	4 entre 7 graduações
Pós-graduação na área de arquivos	3 entre 4 pós-graduações

Quadro 9 - Tempo dos responsáveis pelos arquivos no cargo

		Qtde entre 6 dos entrevistados
Tempo no cargo	< 1 ano e meio	4
Tempo no arquivo antes do cargo	≥ 3 anos	2

O MPMG não forneceu essa informação

No APM, relaciona-se a troca do ocupante do cargo à mudança do governador após as eleições de 2010; na Câmara Municipal, a eleição do novo presidente da Casa, em dezembro de 2010, coincide com a nomeação da responsável pelo recolhimento do arquivo permanente; e na Assembleia Legislativa, também a eleição de novo presidente da Casa, em dezembro de 2008, coincide com a nomeação da diretora de Memória Institucional. No APCBH, a atual diretora foi nomeada depois da saída da anterior, por motivos pessoais, não se relacionando à eleição do prefeito em 2008. Em TCE-MG e TRE-MG não há coincidência com eleição dos seus presidentes.

A renovação de pessoas nos cargos de direção é considerada saudável, mas considerando-se as implicações político-eleitorais, apontadas por Morigi e Veiga (2007), entende-se que essa renovação não deve acontecer por nomeação política. A 1ª Conferência Nacional de Arquivos, em 2011, propôs moção, a de número 19, em favor da eleição dos diretores de instituições arquivísticas.

Formação dos responsáveis pelos serviços arquivísticos – Somam-se aos dirigentes dos arquivos, no esforço pelo cumprimento da missão dos arquivos, também os responsáveis pelos serviços arquivísticos, que ocupam cargos de chefia, gerência ou assemelhado. Alguns dos responsáveis por divisões de serviço arquivístico ajudaram a responder o questionário e/ou concederam entrevista.

Minas Gerais forma a primeira turma no curso de graduação em arquivologia no final de 2012. O único curso no Estado, com quase vinte milhões de habitantes em 853 municípios, foi criado dentro da Escola de Ciência da Informação (ECI) da UFMG, com tradição em Biblioteconomia. Nesses quatro anos, o currículo vem sendo aprimorado, estando atualmente com uma proposta de reformulação em andamento. Na composição do corpo docente da ECI não há arquivistas graduados, mas uma parte dos professores foi ou é servidor(a) de instituição arquivística e a Escola conta com cinco professores cujas pós-graduações foram com concentração em arquivos: uma professora com especialização no Arquivo Nacional e mestrado na ECI, dois mestres pela ECI, e dois doutores também pela ECI. Os demais têm formação e pós nas áreas da

biblioteconomia, história, ciência da computação e outros.

Sendo assim, tanto os que dirigem os arquivos públicos em Belo Horizonte, quanto os que conduzem os serviços arquivísticos, em sua maioria, também não têm formação em arquivologia.

Quadro 10 - Área de formação dos responsáveis pelos serviços arquivísticos*

Responsáveis pelos serviços	Qtde entre os entrevistados
Graduação em História	1 entre 4 graduações
Graduação em Biblioteconomia	2 entre 4 graduações
Pós-graduação em História	1 entre 3 pós-graduações
Pós-graduação na área de arquivos	2 entre 3 pós-graduações

* Entrevistou-s apenas uma funcionária com graduação em Arquivologia (UnB), no Ministério Público, mas ela não ocupa cargo de chefia ou direção e não está lotada na instituição arquivística.

Como o arquivo é percebido pelos seus responsáveis – O questionário procurou sondar as expectativas dos responsáveis pelos arquivos sobre as suas funções, de modo a identificar valores e políticas que permeiam suas ações. Foi solicitada a enumeração das principais carências e conquistas nos serviços de gestão de arquivos correntes e intermediários e no que se refere aos depósitos dos arquivos permanentes. Seguem as respostas resumidas. Alguns não responderam essas questões.

Quadro 11 - Principais preocupações dos responsáveis pelos arquivos

Deficiências ou fragilidades mencionadas	Qtde
Carência de pessoal	4 entre 7
Carência de infraestrutura física e equipamento	4 entre 7
Baixa posição na hierarquia	2 entre 7*
Terceirização do arquivo intermediário ou a sua administração	2 entre 2**

* No TRE-MG isso foi apontado na entrevista e não no questionário

** Essa questão aparece no Poder Executivo, onde há instituição arquivística

Quanto à terceirização de parte do arquivo intermediário da Prefeitura de Belo Horizonte, a Diretora do APCBH explicou que: *Os documentos já transferidos para o arquivo intermediário do APCBH continuam aqui, mas não há espaço para mais transferências e, então, os documentos estão indo para um arquivo terceirizado.* Indagada sobre a possibilidade de controle do APCBH sobre esses documentos, a entrevistada informou: *O relacionamento é com a GEAP – Gerência de Arquivo que recebe os processos da Prefeitura¹²¹, parte dessa Gerência é que foi terceirizada.* Sobre esse relacionamento, ela informou que: *O gerente às vezes participa das reuniões da Câmara Técnica do Arquivo da Cidade e há um entendimento colaborativo. A GEAP não tem muito o que fazer se os documentos estão em outras mãos.*

¹²¹ Essa gerência é subordinada aos Serviços Gerais da Administração sem qualquer vínculo estabelecido com o Arquivo da Cidade. Essa gerência microfilma os processos e os disponibiliza internamente à Prefeitura.

Sobre a separação dos processos dos demais documentos da Prefeitura, seu entendimento é de que:

Os processos têm um código de serviço que os contextualiza, que serve para relacioná-los aos demais produzidos pela mesma função. Quando uma nova ordem de serviço é criada, ela é imediatamente enviada ao Arquivo da Cidade para que a Câmara Técnica aprove e ele possa tramitar. Eles estão amarrados à Tabela de Temporalidade. Nossa expectativa é de padronizar o formulário para toda a documentação, mas só foi possível até agora, padronizar para os processos.

Quadro 12 - Outras preocupações dos responsáveis pelos arquivos

Outras deficiências ou fragilidades mencionadas
Alta rotatividade dos membros das CPADs*
Falta de reconhecimento
Falta de Plano de Classificação e TTDD que contemplem toda documentação
Baixa qualificação do pessoal
O remanejamento nos depósitos devido ao crescimento do acervo

* Comissões Permanente de Avaliação de Documentos

A maioria das deficiências mencionadas se refere às condições mínimas de existência de um arquivo: pessoal e espaço físico. E a Superintendente do APM acrescentou na entrevista: *Vejo o desconhecimento da sociedade sobre a questão dos arquivos como o maior problema. Os cidadãos não conhecem seus direitos constitucionais de acesso à informação. E a não definição de recursos humanos e financeiros é um grande dificultador.*

O questionário também perguntou sobre as expectativas dos gestores em relação ao desenvolvimento das suas funções. As respostas indicam preocupação com a gestão dos documentos correntes:

Quadro 13 - Expectativas dos responsáveis pelos arquivos

Conquistas mencionadas	Qtde
Plano de Classificação e TTDD	3 em 7
Constituição da CPAD e câmaras setoriais de gestão	2 em 7
Sensibilização de gestores / Crescente inserção na Administração Municipal	2 em 7
Programa de Modernização dos Arquivos do TCE-MG, que inclui programa de gestão de documentos	1 em 7

A situação em que se encontram os Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade, nessas entidades, mostra que esses instrumentos de gestão ainda não estão implantados de forma efetiva.

Quadro 14 - Situação dos Planos de Classificação e TTD dos documentos públicos em BH

APM	Atividades-meio desde 1998
	Atividades-fim ainda não publicado
MPMG	Referentes aos documentos intermediários da Fazenda transferidos para a instituição arquivística. Ainda não aprovados e implementados.
APCBH	TTDD sem Plano de Classificação
CMBH	Não há - Há recolhimento de documentos ao APCBH
ALMG	TTDD sem Plano de Classificação das atividades-fim
TCE-MG	Precisando ser ampliados
TRE-MG	Referentes aos documentos intermediários transferidos para o Arquivo Geral

A arquivista do setor de protocolo do MPMG informou que *Há um Sistema de Registro Único para os documentos da área fim e um Sistema Gerenciador de Documentos e Procedimentos para os documentos da área administrativa.*

Mesmo que o processo de controle dos documentos arquivísticos ainda esteja em fase inicial, fica explícito o amadurecimento na condução dos serviços arquivísticos públicos na última década com a preocupação em relação à gestão documental. As duas entidades que mencionaram necessidade de sensibilização dos gestores públicos são as duas instituições arquivísticas do Executivo. Outras expectativas enunciadas foram: a aquisição de estantes e a contratação de pessoal.

3.2.2 O estabelecimento de critérios para as ações arquivísticas

Estabelecer critérios para qualquer avaliação é indispensável para torná-la justa ou menos suscetível à subjetividade do avaliador. Uma medida reguladora e facilitadora da vida das instituições arquivísticas é o estabelecimento de critérios, tanto para a descrição dos documentos, quanto para as Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos.

A avaliação *sem parâmetros científicos* e sem a classificação dos documentos na origem, mencionada por Jardim, mudou pouco no país. Alguns Estados estão implantando a classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos, mas isso ainda não se concretizou de maneira universal e com todos os serviços necessários para o controle da documentação desde a sua geração. Ademais, a aprovação das listas de eliminação pela instituição arquivística é também indispensável. Indolfo (2012) verifica em 2011, através da página do SIGA na Internet, que houve publicação de editais de eliminação, no Diário Oficial da União, sem que as listas tivessem sido aprovadas pelo Arquivo Nacional. A avaliação da destinação que se aplicará aos documentos arquivísticos resulta na definição de qual memória está sendo deixada para esta e as próximas gerações.

Também a priorização de acervos para Descrição Arquivística, nos arquivos permanentes, demanda definição de critérios. Incluída no questionário de pesquisa e nas entrevistas em que houve oportunidade, a pergunta buscou apurar que critérios são utilizados e em que medida há influência dos projetos encaminhados a financiadores externos sobre essa priorização.

Há uma separação – não só na aplicação dos termos – entre a descrição de documentos na fase corrente e na fase de guarda permanente. A elaboração do Plano de Classificação de documentos supõe a descrição das funções e atividades que agrupam as tipologias documentais identificadas e, cada documento gerado, após a implantação do Plano de Classificação, recebe metadados que permitem seu registro, trâmite e arquivamento e fornecem informações sobre o suporte, o acesso, o prazo de guarda e outras mais. Tudo isso viria a compor a descrição dos documentos na origem. Contudo, provavelmente porque, no Brasil, nunca se recolheram documentos classificados arquivisticamente, a Descrição é sempre considerada nos arquivos permanentes.

A norma ISAD(G) de descrição arquivística, ainda que esclareça brevemente essa questão na sua introdução, apresenta os campos de descrição referentes aos arquivos permanentes e acaba por sugerir, implicitamente, que a descrição arquivística se limita à última fase do ciclo de vida dos documentos. O modelo e-Arq de requisitos para gestão, voltado para documentos digitais, desde a sua captura, trata dos metadados dos documentos individualmente e considera que “*o programa de gestão arquivística deve prever a identificação de cada documento individualmente, sem perder de vista o conjunto de relações que o envolve*” (p.21), identificando a classificação como o *recurso para se manter essa inter-relação* (p.30). Mas não indica a descrição arquivística, ou seja, a descrição dos conjuntos documentais nos quais os documentos estão inseridos.

Diante disso, o campo tem duas referências para a elaboração de descrição que não dialogam entre si, como se os documentos que são objeto de uma, não fossem também o objeto da outra. O que ocorre é que eles estão em fases diferentes do seu ciclo de vida, mas serão sempre os mesmos.

Os que responderam, no questionário, à pergunta sobre critérios de avaliação de conjuntos documentais para serem priorizados para a Descrição, nos arquivos permanentes, foram as duas instituições arquivísticas do Poder Executivo e a Gerência de Memória da Assembleia Legislativa que têm arquivos permanentes sob sua guarda (transcrito *ipsis litteris* à resposta no questionário):

Quadro 15 - Critérios de priorização de documentos para descrição

APM	APCBH	ALMG
3.3.f.1) É efetuada uma conjugação de critérios: estado de preservação, interesse dos usuários, importância do acervo para a historiografia e atendimento ao Poder Executivo	3.3.f.1) O grau de importância do acervo; se o acervo faz parte de algum projeto; pelo número de acesso na sala de consultas ao conjunto documental.	3.3.f.1) Muitas vezes a oportunidade. Estamos em uma casa política que, em determinados momentos, concentra esforços em algum tipo de trabalho. As vezes também usamos como critério a questão da consulta.

A funcionária da Assembleia legislativa citou um exemplo de descrição de documentos item a item priorizado por demanda da Casa. Escreveu ela: *3.3.g) Por ocasião da comemoração dos 20 anos da proclamação da Constituinte Mineira, o acervo da IV Constituinte, foi descrito item por item. Cerca de 1,74% da coleção.* Esse exemplo ilustra bem o porquê do tratamento arquivístico descrever conjuntos documentais representados em uma classificação, e não itens documentais, pois houve empenho para a descrição, mas se chegou a trabalhar menos de 2% de uma coleção. Esse procedimento de descrição item a item é perfeitamente considerado nos arquivos, mas depois de se classificar e descrever o conjunto documental, identificando-o com o motivo da sua criação, situação que não acontece na ALMG.

Os critérios para a priorização de acervos a serem descritos mencionados no questionário de pesquisa resumem-se, portanto, a:

- . estado de conservação;
- . importância para a historiografia;
- . demanda do produtor dos documentos;
- . fazer parte de algum projeto;
- . número de acessos na sala de consultas / interesse do usuário.

Segundo o exposto nos tópicos anteriores, todos esses critérios são válidos e justificáveis, se houver, de fato, o seu estabelecimento formal em uma política institucional, e se o ato de avaliar se der, também, de maneira formal. Para isso, algumas ações precisam ser estabelecidas, tais como, estudo de usuário – que nenhuma das instituições faz ainda, mesmo havendo recursos desenvolvidos pela biblioteconomia – e procedimentos de avaliação através de vários avaliadores *experts* nas áreas envolvidas – um conservador, um historiador, um cientista da informação e um arquivista, por exemplo – situação que, também, ainda não se verifica nos arquivos. A avaliação para a priorização de acervos a serem descritos é feita de modo informal, sem registro dos critérios e das prioridades estabelecidas.

A existência de uma política institucional nos arquivos públicos viria a ser o recurso para orientar a tomada de decisão. Uma política institucional viria expressar os objetivos e metas da instituição, fornecendo critérios e normas que definam como os serviços da instituição devem ser desenvolvidos e sob que controle (Sousa, 2006). Vázquez (2005 p. 6) defende que a Política Arquivística não seja exclusiva do Estado, mas, afirma ele, toda instituição pública ou privada deve formular e aplicar sua política de tratamento de documentos desde o seu nascimento e sobre a informação que eles contêm.

Contudo, não há essa prática nas instituições arquivísticas, o que indica a necessidade de se estabelecer a exigência de definição de políticas institucionais para o funcionamento dos arquivos públicos.

Houve oportunidade de sondá-la junto ao APCBH e ao APM nas entrevistas.

A Diretora do APCBH informou que

“as ações do Arquivo se baseiam na Lei e a gestão de documentos é centralizada na Câmara Técnica de Avaliação. Na lei ela não é definida, e o Decreto não define as Comissões Setoriais. A ideia, hoje, é alterar esse Decreto de modo a estabelecer a obrigatoriedade da constituição das Comissões Setoriais. Há uma estagiária da Arquivologia que está pesquisando sobre isso e sempre temos o apoio da Fundação (de Cultura) que, embora não seja membro da Câmara Técnica, participa de todas as reuniões. E não há uma política de doação, por exemplo, e espera-se constituir uma comissão que defina os acervos privados a serem recolhidos. Quanto à política de digitalização, estão sendo estudados critérios”.

A fala da diretora é interpretada como um entendimento de que a Lei de Arquivos e a Câmara Técnica são entidades referenciais que cumprem o papel de uma política institucional. Há uma queixa relativa à falta de respaldo legal para a criação das Câmaras Setoriais, de quem se espera atuação na elaboração do Plano de Classificação dos documentos do Município.

Identifica-se, portanto, que sua interpretação do que seria uma política institucional coincide, primeiramente, com direitos e obrigações que uma lei pode estabelecer. Por outro lado, a diretora também entende que é necessária a definição da política de doação de arquivos privados. A Diretora do APCBH, provavelmente, se referia à prática de recolhimento de documentos privados pessoais que tem ocorrido, no Brasil, através da sua doação aos arquivos, e não a necessidade de declarar como de interesse público os arquivos das empresas que desenvolvem serviços essenciais à população.

Essa diretora também menciona a política de digitalização que demanda

critérios para a priorização dos conjuntos documentais para passar por esse procedimento. Essa questão é de fato matéria para uma política institucional, considerando-se que define o modo como a lei será cumprida, como os serviços serão desenvolvidos.

A Superintendente do APM respondeu à pergunta do questionário dizendo:

“há uma predisposição para a formulação de uma política institucional. A Diretoria de Gestão fez um projeto que cumpriu o papel de uma política de gestão e pretende publicar em outubro de 2012 os Planos de Classificação e as Tabelas de Temporalidade de toda a administração direta, sendo que a administração indireta tem sido atendida de forma eventual. O Arquivo vem construindo uma política de descrição através da NOBRADE. Somos todos muito jovens em questão de arquivos”.

Dessas duas brevíssimas considerações sobre uma política institucional, sem que as entrevistadas tenham uma reflexão sobre o tema, pois o APCBH e o APM não iniciaram ainda a discussão sobre suas políticas institucionais, extraem-se mais três pontos para constar em uma política institucional, além dos critérios de priorização de acervos para a Descrição:

- critérios para priorização de conjuntos documentais a serem digitalizados;
- metas prioritárias dentro do conjunto de responsabilidades da instituição arquivística;
- recursos teóricos e metodológicos que a instituição deverá adotar.

Essas declarações manifestam a complexidade da administração de uma instituição arquivística e apontam para a necessidade de uma iniciativa conjunta que estabeleça parâmetros para a formulação de políticas institucionais.

3.2.3 O número de servidores nos arquivos e sua formação

Quanto às perguntas do questionário referentes à formação dos funcionários e estagiários, buscou-se relacionar os dados recolhidos com o desenvolvimento dos serviços arquivísticos; contudo, as duas coisas se mostraram pouco relacionadas dentro da limitação de informações colhidas pelo questionário. Extrai-se dos questionários:

Quadro 16 - Grau de formação dos que trabalham nos arquivos

Funcionários e Estagiários	
Formação	Qtde
1º grau	7
2º grau completo ou em curso	53
3º grau completo ou em curso	96
Total	156

- Acrescentou, o funcionário do TCE-MG: *Foram considerados com formação em 2º grau os servidores que foram admitidos através de concurso que exigia o 2º grau. A maioria deles tem curso superior, mas não exerce atividades relacionadas a esta formação.*
- Os funcionários e estagiários da Câmara aqui considerados estão lotados no APCBH.

Quadro 17 - Quantidade de funcionários e estagiários por entidade

Entidade	Qtde
APM	53
MPMG	7
APCBH	47
CMBH	6
ALMG	13
TCE-MG	22
TRE-MG	10*
Total	156

* Cinco estagiários do TRE-MG foram admitidos há menos de um mês. O TRE-MG vai passar a receber os documentos dos 351 Cartórios Eleitorais do interior.

A arquivista do setor de protocolo do MPMG disse que *é preciso mudança de cultura para o conhecimento da questão arquivística; é grave a falta de funcionários qualificados para a função arquivística.*

É a seguir resumida a situação do tratamento dos acervos nas instituições pesquisadas:

Quadro 18 - Atividades arquivísticas em cada fase do ciclo de vida dos documentos e as dimensões dos acervos

Acervos Tratados			
Fase do ciclo de vida	Dimensões	Entidade	Serviços desenvolvidos
Corrente	(incalculável)	APM	Elaboração de Plano de Classificação e TTDD
		APCBH	Administração da TTDD, Planos de Classificação de alguns órgãos
Intermediária	580 m lineares	MPMG	Catologação de documentos na instituição arquivística Protocolo e Reprografia, Elaboração de Plano de Classificação dos documentos transferidos para a instituição arquivística, catalogação dos itens documentais
	-	APM	Conservação e acesso de parte do acervo
	-	APCBH	Conservação e acesso de parte do acervo
	10.500 m l * 13.500 cx *	TCE-MG TRE-MG	Conservação, acesso, microfilmagem, digitalização e Plano de Classificação Conservação, Acesso, Plano de Classificação e TTDD dos documentos
Permanente	1.886 m lineares	APM	Arranjo, Descrição, Atendimento à sala de consultas, divulgação do acervo, microfilmagem, digitalização, disponibilização na Internet
	1.062 m. lin. e 853.504 unids**	APCBH	Arranjo, Descrição, Atendimento à sala de consultas, divulgação do acervo, microfilmagem, digitalização, disponibilização na Internet e educação patrimonial
	1.000 m. lin.	ALMG	Catologação, acesso e serviços da Biblioteca

* No Arquivo Geral do TCE-MG e do TRE-MG estão misturados documentos de guarda permanente - não houve seleção.

** Incluído o acervo da CMBH

Quadro 19 - Área em que os funcionários são graduados

Administração de Empresas
Arquitetura
Arquivologia
Biblioteconomia
Biologia
Ciência da Informação
Ciências Contábeis
Ciências Sociais
Direito
Educação Física
Engenharia
Gestão de RH
Gestão Pública
História
Letras
Pedagogia
Processos Gerenciais
Secretariado Executivo
Turismo

* As fontes incluíram a formação dos que ocupam cargos de direção e chefia ao responderem o questionário. Não foi possível quantificar.

Quadro 20 - Área que os estagiários estão cursando

Arquivologia
Biblioteconomia
Ciência da Informação
Conservação e Restauração
História

Através das informações coletadas, a quantidade de funcionários e o fato de esses terem formação em 3º grau não se tornaram fator indicativo de melhores resultados dos serviços desenvolvidos, embora isso seja sentido por alguns dos chefes e funcionários entrevistados. Neste momento da arquivística, mais que qualificação, a chance dos arquivos desempenharem seu papel poderá depender da política voltada para os documentos, assumida pela entidade e referendada em uma política nacional de arquivos.

Verifica-se que as instituições arquivísticas do Executivo possuem maior número de funcionários do que os setores de arquivos das outras entidades; e que elas, também, desenvolvem maior número de atividades, abrangendo maior quantidade de documentos. Nos arquivos do MPMG, TRE-MG e TCE-MG são mantidos documentos de guarda intermediária, onde é válido examinar a relação entre o número de funcionários e as dimensões do acervo. A média de documentos por funcionário é altíssima.

Quadro 21 - Média do volume documental por funcionário/estagiário no MPMG, TRE-MG TCE-MG

Funcionários por metro linear de documentos		
Metros lineares por funcionário	Entidade	Fase dos docs.
351*	TRE-MG	Intermediária
477,27	TCE-MG	Intermediária**
290***	MPMG	intermediária
Média de 372,76 metros lineares ou 4.845,88 caixas por funcionário	Entre as 3 entidades	Intermediária

* Cálculo baseado em 13 cm por caixa, perfazendo um total de quase 1.800 metros lineares

** O TCE-MG faz microfilmagem e digitalização de documentos

*** Foram considerados apenas os 2 funcionários lotados na instituição arquivística do bairro Santa Inês

São relevantes, também, as informações de que o Coordenador do Arquivo Geral do TCE-MG participe do Conselho Estadual de Arquivos e tenha participado da 1ª Cnarq em 2011, e que a Chefe do Arquivo Geral do TRE-MG frequente apenas eventos relativos à informação arquivística promovidos pela Justiça. O questionário não indagou sobre a participação em eventos; essas informações foram fornecidas ao longo das entrevistas de maneira espontânea. Os entrevistados da ALMG, CMBH e MPMG não mencionaram participação em qualquer evento ligado aos arquivos. De maneira geral, os responsáveis pelas instituições arquivísticas do Executivo e seus funcionários participam de eventos relacionados à arquivística e à arquivologia.

3.2.4 O desenvolvimento dos serviços arquivísticos

Aurora Freixo apresentou ao VI CINFOM, em 2005, uma análise da legislação brasileira pertinente ao acesso à informação governamental buscando mostrar a dicotomia entre as políticas que regulam a informação e os sistemas que as implementam. Essa autora indica que *O termo acesso relaciona-se a um direito, mas também a dispositivos que o viabilizem, ou seja, um conjunto de procedimentos e condições materiais que permitam o exercício efetivo desse direito* (acesso on-line). Isso significa que não há direito a informação sem o seu tratamento adequado.

O questionário procurou colher informações sobre o desenvolvimento dos serviços nas três fases do ciclo de vida dos documentos¹²².

As instituições arquivísticas – As duas instituições arquivísticas dos governos estadual e municipal trabalham os documentos na fase corrente, têm parte dos seus arquivos intermediários terceirizados, e guardam entre 1.000 e 1.800 metros de documentos nos seus arquivos permanentes, estando mais da metade descritos. Grande

¹²² O MPMG, a CMBH e o TRE-MG responderam a algumas perguntas sobre o acesso aos documentos de guarda permanente, embora esses responsáveis não tenham de fato um arquivo permanente sob sua custódia.

parte das descrições dos conjuntos documentais do APM foi feita antes da publicação da norma ISAD(G) e da NOBRADE e hoje, a instituição está planejando a adoção dessas normas.

O APM está em vias de publicar o Plano de Classificação e a TTDD dos documentos produzidos pelas atividades-fim de toda a Administração Direta do Governo do Estado. A elaboração do Sistema de Gestão de Documentos do Governo do Estado contou com a participação da instituição arquivística.

O APCBH implantou a TTDD dos documentos produzidos pela Administração Municipal em 1997 e vem administrando suas determinações desde então. Contudo, os documentos não têm um Plano de Classificação que os contextualize, nem há Comissão Permanente de Avaliação para cada setor da Administração. As transferências são recebidas pela instituição – neste momento se encontram suspensas por falta de espaço físico – e os recolhimentos são feitos ao serviço de arquivo permanente, que oferece tratamento mínimo aos documentos para a sua conservação e acesso. Os arranjos e descrições vão sendo elaborados na medida em que os recursos humanos e materiais permitam e as prioridades sejam definidas.

A responsável pela terceira instituição arquivística – do Ministério Público do Estado (MPMG) – não faz nem pretende fazer a gestão dos documentos, asseverando que *“a gestão não é responsabilidade da instituição arquivística”*. Ali se catalogam, item a item, os documentos de guarda intermediária recebidos do setor de finanças do Ministério.

Uma arquivista graduada, que foi rejeitada pela coordenadora da instituição arquivística do MPMG, está lotada no setor de protocolo e fez um Plano de Classificação para esses documentos já transferidos (não há levantamento dos documentos correntes na origem, situação que ocorre no Tribunal Eleitoral). Foi percebido, através do questionário e das entrevistas, que há falta de diálogo e interação entre esses dois setores que trabalham voltados para os documentos da entidade.

A Comissão Permanente de Avaliação do MPMG, renovada em 2010, definiu a Tabela de Temporalidade desses documentos transferidos para a instituição arquivística. O Plano de Classificação e a Tabela aguardam a aprovação do promotor. E há um memorial, sob a mesma diretoria da instituição arquivística, que tem recolhido e exposto alguns documentos considerados de valor histórico. Segue-se um quadro das atividades arquivísticas desenvolvidas no Poder Executivo:

Quadro 22 - Atividades arquivísticas e seu alcance nas três fases do ciclo de vida dos documentos nas instituições arquivísticas (Poder Executivo)

	Arquivo corrente	Arquivo intermediário	Arquivo Permanente
APM	Há Plano de Classificação e TTDD não publicados	Uma parte nas próprias unidades	Acervo acondicionado, 80% descritos (ainda fora da Norma)
		Uma parte transferida para a iniciativa privada	Uma parte descrita item a item e uma parte digitalizada
APCBH	Coordenação da TTDD em todas as unidades	Uma parte na sede do Arquivo com listas de acesso e acondicionamento Uma parte na Gerência de Serviços Gerais	Acervo acondicionado, 56% descritos
	Não há Plano de Classificação	Uma parte transferida para a iniciativa privada	Uma parte descrita item a item e uma parte digitalizada
MPMG	Não há gestão	Acervo do setor de finanças sendo catalogado item a item*	Há um Memorial com alguns documentos históricos
		Há Plano de Classificação e TTDD do acervo (não aprovados)	

* Este acervo está na instituição arquivística do Ministério Público, no bairro Santa Inês

Os arquivos no Poder Legislativo – A Câmara Municipal recolhe seus documentos para guarda no Arquivo da Cidade. Não há qualquer trabalho que integre ou inter-relacione os documentos dentro da Câmara: não há gestão, nem classificação arquivística ou Tabela de Temporalidade. Os arquivos intermediários, nos setores de atividades-meio, são controlados e guardados pelos seus produtores.

A responsável pelo arquivo da ALMG declarou, na entrevista desta pesquisa, que a Política Estadual de Arquivos e a Lei 8.159 são “letra morta”. Foi possível falar com a gerente geral de Documentação e Informação da Assembleia Legislativa, à qual a Diretoria de Memória Institucional é subordinada, que informou que os arquivos intermediários das atividades-meio da Assembleia estão nos setores de trabalho que os produzem – Finanças, RH, Procuradoria Jurídica e outros. Informou, também, que no dia 13/06/2012, foi redigida a minuta de uma portaria que deverá criar um grupo de trabalho para elaborar a proposta de política de gestão documental da Assembleia.

A ALMG, tal como o APCBH, construiu sua TTDD sem elaborar o Plano de Classificação dos documentos, situação que compromete as qualidades de Organicidade e de Unicidade dos documentos.

Na Assembleia, os documentos das atividades-fim permanecem no arquivo corrente, cumprindo os prazos da TTDD, até sua eliminação ou recolhimento à Gerência de Memória Institucional. Tal como acontece na Câmara, não há a interligação e o inter-relacionamento dos documentos, sendo também desconsideradas as suas qualidades preconizadas pela arquivologia.

O Arquivo Geral do TCE-MG guarda um acervo documental que possui

Plano de Classificação e TTDD – considerada, pelo seu coordenador, como desatualizada – e ainda não sofreu seleção para guarda permanente. O arquivo funciona para a guarda intermediária dos documentos, atendendo às solicitações internas. Grande parte dos documentos ainda não está embalada. O ambiente do depósito é adequado à preservação e os documentos são ordenados por Guia de Tramitação ou Ordem de Serviço. Segue-se um quadro das atividades arquivísticas desenvolvidas no Poder Legislativo:

Quadro 23 - Atividades arquivísticas e seu alcance nas três fases do ciclo de vida dos documentos (Poder Legislativo)

	Arquivo corrente	Arquivo intermediário	Arquivo Permanente
CMBH	Não há gestão	Depósitos nos setores de RH e Finanças	Depositado no APCBH e descrito
ALMG	Responsável pela TTDD	Arquivos nos setores de trabalho	40% descritos na Gerência de Memória, junto com a Biblioteca
	Não há gestão		
TCE-MG	Não há gestão	Organizado por Ordem de Serviço ou Guia de Tramitação	Não há arquivo permanente
	Há projeto de implantação da gestão	Plano de Classificação e TTDD (a ser atualizados)	Planeja-se seleção e guarda em Memorial

A chefe da Seção de Registro Normativo da Diretoria do Processo Legislativo da CMBH, indagada sobre as ações que possam promover a gestão integrada dos documentos produzidos na Câmara, respondeu que: *Houve uma palestra promovida sobre o assunto com a participação da Escola do Legislativo, mas ainda não repercutiu.* Em seguida, o diretor do Processo Legislativo, disse que reconhece a necessidade de se criar um padrão de gestão dentro da Câmara: *Já foi discutida a definição de critérios únicos para a gestão documental, mas é uma discussão muito recente. O setor já tem implantada a digitalização de documentos e a Procuradoria já usa a assinatura eletrônica que permite a geração de documentos em meio eletrônico.*

Os arquivos do Poder Judiciário – O Arquivo Geral do TRE-MG é um arquivo intermediário com Plano de Classificação e TTDD dos documentos ali depositados. O atendimento é voltado para a demanda interna. Seguem-se as atividades arquivísticas ali desenvolvidas:

Quadro 24 - Atividades arquivísticas e seu alcance nas três fases do ciclo de vida dos documentos (Poder Judiciário)

	Arquivo corrente	Arquivo intermediário	Arquivo Permanente
TRE-MG	Não há gestão	Catalogação item a item conforme Plano de Classificação e assunto. Há TTDD dos documentos já recebidos	Não há arquivo permanente
	Confecciona-se sistema no setor de informática conforme as recomendações do e-Arq		Há um Centro de Memória com alguns documentos históricos

O site do TRE-MG traz uma opção de acesso ao CENTRO DE MEMÓRIA ELEITORAL que informa ele que *se propõe a manter, catalogado e organizado um acervo de objetos, documentos e fotos*. E a chefe do Arquivo Geral informou que: *Foi criado um Centro de Memória, para onde levaram amostras de documentos de guarda permanente considerados históricos, além de objetos antigos do TRE*. A entrevistada acrescentou que:

a partir da Resolução nº 23.379¹²³ de março do ano corrente, que estabelece a gestão de documentos dos Tribunais Regionais Eleitorais, meus trabalhos têm sido orientados por essa resolução. Ela determina que as Tabelas de Temporalidade serão definidas por cada uma das Regionais e cria um Comitê de Gestão com representantes de cada Região do Brasil.

Esclareceu-se também sobre a Comissão Permanente de Avaliação: *Há Comissão de Avaliação desde 1997. Ela aprovou a Tabela em 1999. Cada setor é responsável pelos documentos que produz. Os cartórios têm uma Tabela elaborada por uma representante dos cartórios.*

Segundo mostram as portarias e resoluções dos tribunais TRT-MG, TJMG e TJM-MG, que não foram incluídos no âmbito da pesquisa de campo, esses tribunais trabalham ou pretendem trabalhar a gestão de documentos, que é, então, considerada, quase que exclusivamente, como o uso da Tabela de Temporalidade para a eliminação de documentos e a criação de memoriais.

No TRT-MG há um Programa de Gestão Documental na Secretaria do Arquivo-Geral que responde pela Comissão Permanente de Avaliação de Documentos que coordena o Programa. Os documentos de guarda permanente devem ser recolhidos ao Arquivo do Tribunal conforme designado na Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos aprovada por essa Comissão em 2003¹²⁴. E há um Centro de Memória, *inserido como um Departamento da Escola Judicial*, com a finalidade de:

*promover a formação do acervo permanente da “Memória”; realizar o inventário do acervo; estimular e inter-relacionar atividades de instituições culturais no resgate da memória trabalhista do Estado e estimular a consciência social na pesquisa, conservação e restauração do patrimônio trabalhista mineiro.*¹²⁵

Traz a Resolução Administrativa nº 152, de 18 de dezembro de 2009:

Art. 1º Reduzir os prazos de guarda em arquivo intermediário dos autos findos de processos judiciais de Primeira e Segunda Instâncias, de 15 (quinze) para

¹²³ http://www.tre-mg.jus.br/portal/website/legislacao/resolucao_tse/Res_tse_23379.pdf Esta resolução diz que “Art. 47 O Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão de Processos e Documentos da Justiça Eleitoral a ser adotado será o Moreq-jus, conforme Resolução nº 91, de 29 de setembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça”.

¹²⁴ Ato Regulamentar nº 04, de 12 de dezembro de 2003

¹²⁵ <http://www.trt3.jus.br/escola/memoria/apresentacao.htm> Acessado em 10/06/2012

5 (cinco) anos, mediante alteração na Tabela de Temporalidade e Destinação de Autos Findos de Processos Judiciais, aprovada por meio da R.A. 121/2007.

O TJMG tem uma *Gerência de Arquivo e Tratamento da Informação Documental* dentro da Diretoria Executiva de Gestão da Informação Documental ligada à sua Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes – EJEJF, órgão da Secretaria do Tribunal de Justiça. Essa Escola é:

responsável pela seleção, formação e desenvolvimento contínuo de servidores e magistrados no âmbito do Poder Judiciário Mineiro, e pela disseminação do conhecimento especializado da Instituição, visando a contribuir para o melhor funcionamento da Justiça em benefício da sociedade.

As Resoluções que estabelecem a gestão partem da consideração da Lei de Arquivos, entre outras, contudo não criam sua instituição arquivística. Em 2008 foi publicado o Manual de Gestão dos Documentos Administrativos, disponível na página da Escola Judicial¹²⁶, que orienta a classificação de documentos para sua inclusão em uma Tabela de *Classificação e Temporalidade de Documentos Administrativos*.

Encontra-se na Tabela¹²⁷ que:

Os assuntos incluídos na Tabela de Classificação e Temporalidade foram identificados a partir de Levantamentos da Produção Documental - LPD realizados no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, e a classificação dos documentos levou em conta o Decreto Estadual 40.187/1998, as normas aprovadas pelo Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ e as Tabelas em vigor nos Tribunais de Justiça do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, bem como na Justiça Federal.

[...]

*7. Destinação Final: Após o cumprimento dos prazos nas fases corrente e intermediária, o documento **poderá se eliminado ou recolhido ao Arquivo Permanente**, obedecendo aos procedimentos estipulados pela Comissão Técnica de Avaliação Documental.*

E o TJM-MG criou, em 2011, uma comissão para tratar da criação do Arquivo Geral do Tribunal e atribuiu a essa comissão, em maio de 2012, competência para dar andamento às adequações à Lei de Acesso à Informação nº 12.527.

Em 4 das entidades pesquisadas, há ou haverá em sua organização um memorial ou centro de memória, sendo que, em dois casos, elas recolhem alguns documentos considerados de valor histórico; donde se verifica a inobservância do Princípio de Manutenção da Integridade dos Fundos (MPMG e TRE-MG). No programa ainda a ser implantado pelo TCE-MG, o memorial a ser criado objetiva cumprir o papel de arquivo permanente, não se propondo à criação da instituição arquivística com as responsabilidades e prerrogativas determinadas pela Lei de

¹²⁶ PORTARIA-CONJUNTA Nº 131/2008

¹²⁷ http://www.ejef.tjmg.jus.br/home/files/organograma/gestao_arquiv/Apresentacao_PC_e_TTD.pdf

Arquivos.

De maneira geral, não há controle, nos arquivos públicos, que acompanhe o documento desde o momento do seu nascimento até sua destinação final. Há promessa desse controle com a gestão de documentos que começa a acontecer; contudo, não está prevista a criação da instituição arquivística no Judiciário.

3.3 A relação entre Estado e sociedade mediada pela informação arquivística pública

A instituição arquivística tanto disponibiliza documentos em sua sede, quanto faz a gestão dos documentos ainda encontrados nos ambientes de trabalho a fim de viabilizar sua Transparência, já que a Lei de Arquivos coloca as instituições arquivísticas responsáveis pelos documentos públicos nas três fases do seu ciclo de vida. A pesquisa buscou conhecer como é feita essa disponibilização e o envolvimento das instituições arquivísticas e dos setores de arquivo com o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação.

3.3.1 O acesso à informação arquivística pública

Arquivo de Guarda Permanente – O acesso público aos documentos produzidos e recebidos pelo poder público tem-se dado, especialmente, junto àqueles de guarda permanente do Poder Executivo que têm instituições arquivísticas abertas ao público. A consulta aos documentos tem sido o principal meio de relação dos arquivos com a população, além de visitas programadas e eventos abertos ao público.

Há uma política, no APCBH, por exemplo, de atrair os cidadãos à instituição arquivística pública. Na atualidade, há, inclusive, pressão do governo municipal para aumentar o seu público, pois faz parte da política de gestão administrativa do atual governo, avaliar suas unidades pelo número de pessoas que a elas acorrem, especialmente, sendo parte das funções da Cultura. Essa avaliação de desempenho expõe o conflito das atribuições das instituições arquivísticas em face da sua subordinação à função da Cultura, porque a gestão de documentos correntes e intermediários e o serviço de preservação dos suportes documentais não repercutem na presença dos consulentes e visitantes de forma direta.

O questionário utilizado nesta pesquisa sondou as atividades que estabelecem a relação do arquivo com a sociedade – foi perguntado se há acesso a todo o acervo recolhido para guarda permanente, se há sala de consultas, divulgação do

acervo, promoção de eventos abertos ao público, educação patrimonial, e estudo de demanda. O Quadro 25 resume as respostas dadas ao questionário:

Quadro 25 - A presença do público e o acesso aos documentos de guarda permanente

	APM	MPMG	APCBH	ALMG	TCE-MG	TRE-MG
Acesso a todo o acervo*	SIM		NÃO	SIM	NÃO	SIM
Acesso físico aberto ao público	Tem sala de consultas	Tem sala de consultas **	Tem sala de consultas	Usam-se as mesas da Biblioteca aberta ao público	Não tem sala de consultas	Não tem sala de consultas
Divulgação do acervo	SIM		SIM			
Promoção de eventos abertos ao público	SIM		SIM			
Educação Patrimonial	NÃO		SIM			
Estudo da demanda	NÃO		NÃO			

Os arquivos do TCE-MG e do TRE-MG são arquivos intermediários.

* Respostas à pergunta relativa ao arquivo permanente - 3.3.b: Existe recurso para um consulente acessar qualquer documento que deseje?

** Essa pergunta não foi respondida no questionário. Um dos funcionários da instituição arquivística do MPMG, no bairro Santa Inês, informou que há uma sala de consultas.

A Chefe do Arquivo Geral do TRE explicou que *“ficou na moda estudar a história eleitoral dos municípios e para atender à demanda, eu pesquiso e separo os documentos no Arquivo Geral e envio para uma pessoa que ficou designada exclusivamente para isso na Secretaria de Informática, e ela envia para o solicitante”*.

As demandas de pesquisa, de fato, mudam de tempos em tempos. Deduz-se que a novidade para a entrevistada está na frequência de consulentes externos, que tem aumentado. Ela não especulou sobre o Arquivo Geral do TRE-MG assumir esse atendimento com a criação de uma sala de consultas ou mesmo de uma instituição arquivística, inclusive em local mais próximo ao centro de Belo Horizonte, facilitando o acesso dos consulentes.

Arquivos correntes e intermediários – As leis do governo federal referentes ao controle social sobre as ações dos ocupantes dos cargos públicos – Lei de Responsabilidade Fiscal que exige os portais Transparência e Lei de Acesso à Informação – assumem lugar significativo dentre as iniciativas voltadas para aprimorar a relação Estado e sociedade.

Após a Lei de Acesso à Informação do final de 2011, inicia-se um novo tipo de acesso que ainda não está em pleno funcionamento e não se assenta em princípios arquivísticos até o momento. As páginas que permitem acesso à informação pública na

Internet se apresentam de maneira que desvinculam radicalmente o acesso a documentos de guarda permanente daqueles em uso corrente. Essa dicotomia – arquivos permanentes e arquivos correntes e intermediários – tende a desaparecer, ficando a gestão para o acesso público aos documentos em um único sistema. As informações disponíveis, extraídas de documentos de uso corrente, em forma de prestação de contas, são apresentadas em modelos da contabilidade que pouco oferecem para a compreensão, pelo cidadão, da aplicação do dinheiro público.

A pergunta (3.1.b), no questionário, ficou pouco clara, e os servidores do MPMG e da CMBH que a responderam, entenderam que se apurava se os dados do seu setor de trabalho constavam do Portal Transparência. Os demais responderam “não”.

Quadro 26 - Participação no Projeto Transparência

	APM	MPMG	APCBH	CMBH	ALMG	TCE-MG	TRE-MG
NÃO	X	“Link no próprio site e em mural na instituição”	X	“Pelo Portal Transparência no Site da CMBH”	-	X	X

As instituições arquivísticas e os setores de arquivo das entidades pesquisadas ainda não estão envolvidos na disponibilização, para o público, de informações arquivísticas de uso corrente e da fase intermediária. A Superintendente do APM informou que foi procurada, no mês de junho de 2012, pela Controladoria-Geral do Estado, para ser ouvida a respeito; e a Diretora do APCBH procurou a Controladoria-Geral do Município estabelecendo acordo para a promoção de iniciativas que venham possibilitar o cumprimento dessa Lei. Narrou a presidente da Fundação Municipal de Cultura:

Nós buscamos interlocução com a Controladoria Geral do Município, a partir de solicitação da diretora do Arquivo Público. A proposta inicial apresentada à Controladora foi de realização de um seminário que debatesse a questão visando, especialmente, a sensibilização do Prefeito e da administração, posto que a Diretora considera que há um entendimento muito limitado da Lei, já que falar em dar acesso supõe a documentação devidamente tratada. A Controladora considera que o instrumento não é um seminário, porque o assunto é urgente-urgentíssimo. Pediu que a diretora do Arquivo encaminhasse um documento técnico, alertando a Controladora para todas as questões envolvidas na obediência à legislação e transparência.

Na CMBH, o diretor de Finanças informou que: *Não há estrutura para o atendimento ao cidadão a partir da Lei 12.527. Os documentos são ordenados pela Ordem de Pagamento, não há profissionais qualificados e a Câmara entende que as informações fornecidas no site da Câmara são suficientes para atender ao cidadão.*

Nas demais entidades pesquisadas também ainda não há envolvimento dos

setores de arquivo com o cumprimento das leis de Responsabilidade Fiscal e Acesso a Informação.

3.3.2 O acesso à informação arquivística pública e os recursos tecnológicos

A verificação do efeito das políticas tácitas de infraestrutura tecnológica sobre o armazenamento e disponibilização das informações arquivísticas públicas dependeria de uma pesquisa de largo alcance, específica sobre esse tema, o que não se deu neste trabalho, já que não era o seu foco. O questionário indagou sobre o recolhimento de documentos gerados em suporte digital e sobre os sistemas de acesso a documentos através de recursos informatizados, tendo em vista, inclusive, avaliar as condições para a formatação de um sistema estadual que integre os arquivos. O MPMG e a CMBH não responderam a essas questões¹²⁸.

Quadro 27 - Os recursos informáticos para o acesso

	APM	APCBH	ALMG	TCE-MG	TRE-MG
Busca informatizada*	SIM	SIM	SIM uma parte dos docs.	SIM	NÃO
Página do arquivo na Internet	SIM	SIM	SIM (comum à Biblioteca)	NÃO	NÃO
Instrumento de busca pela Internet	SIM	SIM	**	***	
Documentos digitalizados	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
Sist. de acesso a docs. digitalizados	Sistema Integrado de Acesso à Informação do APM - SIA-APM	Banco de dados, internet, computador da sala de consultas.	Banco de dados BRS - a consulta estava disponível na página da ALMG.	Cannon File	

* Essa pergunta quis apurar se os arquivos se utilizavam internamente de um sistema informatizado para busca de documentos.

** A entrevistada complementou: “Esta base está temporariamente fora do ar, devido a problemas de implementação do novo portal.”

*** Houve um equívoco no preenchimento do questionário. Há acesso pela intranet do Tribunal de Contas.

Sistema informatizado de busca dentro do arquivo – Verifica-se que, dentre as entidades que responderam à pergunta, a exceção do TRE-MG, os outros quatro arquivos têm sistema informatizado de acesso interno para o desenvolvimento dos serviços arquivísticos e consulta presencial. No APM, APCBH e ALMG, a busca é nos arquivos permanentes; e no TCE-MG, no arquivo intermediário.

Os sistemas da ALMG, do APCBH e do TCE-MG dão acesso a uma parte dos seus documentos, considerando que nem todos os seus documentos estão descritos.

¹²⁸ A busca de soluções em informática é constante, o que coloca os dados dessa pesquisa em perspectiva de obsolescência muito rápida.

O *Sistema BRS* utilizado pela Assembleia Legislativa, o sistema do APM (*SIA-APM*) e o do APCBH foram desenvolvidos por empresas privadas. Esses sistemas são os mesmos disponibilizados na Internet. O APCBH também conta com alguns bancos de dados que foram criados pelos próprios funcionários através do *BrOffice* ou do *Microsoft Office*. Nas demais entidades, não ficou totalmente claro se há uso desses bancos.

O TCE-MG usa um aplicativo fornecido pelo próprio fabricante de máquinas de digitalização para dar acesso, na intranet, apenas aos documentos digitalizados.

A chefe do Arquivo Geral do TRE-MG informou, na entrevista, que pesquisou os arquivos dos TREs, no Brasil, que tivessem um sistema de acesso aos seus documentos e só encontrou na Paraíba, tendo solicitado uma cópia desse. A entrevistada acrescentou que está havendo problema para implantá-lo no arquivo do TRE-MG¹²⁹.

Página do Arquivo na Internet – Apenas o APM, o APCBH e a Assembleia têm uma página na Internet. A página do APM está alojada na página da Secretaria Estadual de Cultura; a do APCBH está na da Fundação Municipal de Cultura; e a do arquivo da Assembleia encontra-se na página da Biblioteca da Assembleia e não tem seu banco de dados disponível para o acesso no momento.

A página do APCBH, confeccionada pela Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A (PRODABEL) – da qual o Município é acionista – permite abrir a lista de fundos e coleções e, a partir desta, fazer *download* do inventário de todas as coleções e de 2 dos fundos e de 2 subfundos (de fundos diferentes) em *pdf*. A partir de um ícone, abre-se um sistema de pesquisa que se propõe a realizar buscas em um fundo que se encontra fisicamente desmembrado entre o APCBH, o APM e o Museu Abílio Barreto. No tópico PROJETOS, clicando em RELATÓRIOS DOS PREFEITOS abre-se a lista dos documentos dessa coleção e, clicando-se em um deles, abre-se a imagem de cada uma de suas páginas. Há também um ícone para esse mesmo acesso. A partir de outro ícone, abre-se uma lista para acesso a exemplares digitalizados de 2 coleções de revistas que usam um aplicativo que não permite metadados.

Banco de dados na internet – Tanto o APM quanto o APCBH possuem uma página de acesso ao seu banco de dados fora da sua página propriamente dita, que

¹²⁹ O Conselho Internacional de Arquivos disponibilizou uma base dados para descrição arquivística, o ICA-AtoM (International Council on Archives - ICA. AtoM é um acrônimo de 'Access to Memory'), que possibilita a descrição e acesso multinível do geral para o particular. Sua versão para o português deve ser lançada pelo Conarq.

dá acesso às descrições dos conjuntos documentais e a imagens de uma parte dos itens documentais que estão digitalizados.

A página do APM dá acesso ao Sistema Integrado de Acesso (SIA-APM)¹³⁰ que permite abrir a lista de fundos e coleções recolhidos ao arquivo permanente. A partir dessa lista, é possível abrir a descrição sucinta do conjunto documental escolhido e, dessa descrição, abrir o inventário em *pdf*. Os 11 conjuntos documentais cujas imagens dos itens podem ser visualizadas na tela estão listados do lado direito da página.

Paralelamente à página do APCBH – pois não foi possível localizar um *link* na página que remetesse ao banco – encontra-se um sistema para o acesso à descrição de seus documentos de guarda permanente, BH EM DOCUMENTOS¹³¹, desenvolvido por uma empresa privada, já que a PRODABEL não se propôs a tal desenvolvimento. A diretora do APCBH informou que: *Houve uma palestra de sensibilização na PRODABEL sobre a importância da gestão arquivística dos documentos, considerando que o órgão é estratégico para a gestão dos documentos de toda a Prefeitura. Eu acho que eles estão começando a entender a importância do Arquivo.*

As descrições em multiníveis partem do nível mais geral para o particular, tal como preconiza a norma ISAD(G), e também permite o acesso à imagem dos documentos já digitalizados.

Sistema de gestão informatizado – No governo do Estado, o APM em conjunto com a Superintendência Central de Governança Eletrônica (e-gov) desenvolve um sistema de gestão dos seus documentos e *workflow* – Sistema *Aurus*¹³² – com requisitos definidos pelo Departamento de Ciência da Computação da UFMG e auxílio de professores da Escola de Ciência da Informação da UFMG, onde se pressupõe a classificação arquivística dos documentos e o uso da TTDD. Não há qualquer referência aos requisitos e-Arq editados pelo Conarq. Encontra-se na página do e-gov:

A Secretaria de Estado de Cultura, por meio do Arquivo Público Mineiro, e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, através da Superintendência Central de Governança Eletrônica, se uniram para municiar os órgãos de administração pública do Estado de Minas Gerais dos instrumentos essenciais de gestão de documentos. A iniciativa dá continuidade ao Programa de Gestão de Documentos iniciado pelo APM em 2004 e viabiliza a implementação do sistema Aurus e Sistema de Gestão Eletrônica de Conteúdos e Processos.

¹³⁰ <http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/>

¹³¹ <http://www.acervoarquivopublico.pbh.gov.br/index.php?page=3>

¹³² http://www.egov.mg.gov.br/Instrumentos_de_Gestao_de_Documentos+840

O Projeto de elaboração de instrumentos de gestão de documentos envolve 20 órgãos do Governo Estadual, que receberão o Plano de classificação e a Tabela de temporalidade para as atividades finalísticas.

No Município, a PRODABEL lançou o *Plano Diretor de Tecnologia da Informação*¹³³ com 21 objetivos, sendo os quatro primeiros:

OTIC 1 - Organizar e utilizar a informação como parte integrante do patrimônio da Administração Pública Municipal.

OTIC 2 - Prover aos administradores públicos municipais de forma imediata e oportuna as informações necessárias para suportar a tomada de decisões.

OTIC 3 - Garantir a confidencialidade, a integridade, a disponibilidade e a autenticidade das informações recebidas, armazenadas, processadas e fornecidas pela Administração Pública Municipal.

OTIC 4 - Prover à comunidade o acesso fácil, consistente e generalizado às informações e serviços da Administração Pública Municipal por meio de um canal unificado para o cidadão e para as instituições. (acesso on line)

Esses quatro objetivos estão claramente inseridos nos resultados da gestão arquivística de documentos; contudo, o APCBH não faz parte deste projeto.

A Chefe do Arquivo Geral do TRE-MG informou que a Secretaria de Tecnologia e Informação do Tribunal está confeccionando um sistema de gerenciamento de documentos baseando-se no e-Arq, não havendo, contudo, a coordenação dessa atividade por parte de uma instituição arquivística ou do Arquivo Geral.

O TRE-MG também informou no questionário que:

“Foi implantado no ano passado no Tribunal o PAD (Processo Administrativo Digital). Todos os documentos administrativos do Tribunal a partir daí estão sendo produzidos em meio digital. Há um grande volume de documento já produzido e está sendo feito um estudo pela Secretaria da Tecnologia da Informação de como será o recolhimento desses documentos pela Seção de Arquivo e como será seu gerenciamento eletrônico, já que esta Seção não aceitou recebê-los antes que este estudo seja concluído.”

A Procuradoria da Câmara já tem assinatura digital que permite gerar documentos eletrônicos, mas ainda não está sendo usado.

Nenhum dos arquivos pesquisados recebeu documentos digitais ou está envolvido com a busca de soluções para o recolhimento de documentos gerados em ambiente digital. E os setores de arquivo e as instituições arquivísticas não têm contado com equipes de profissionais da ciência da computação e servidores habilitados para dar suporte à informatização dos instrumentos de consulta e à preservação das informações.

¹³³ <http://pdti.pbh.gov.br/?q=otic>

3.3.3 Os usuários da informação arquivística pública

As providências para a disseminação da informação pública irão encontrar um complicador, pois há um círculo vicioso: não se pode esperar que toda a população possa ser dita alfabetizada e com fácil acesso aos meios de comunicação porque são, justamente, as informações nesses meios que poderão promover as mudanças necessárias para a sua aquisição dos pré-requisitos para o acesso à informação.

O questionário desta pesquisa apurou se há avaliação do papel das páginas na Internet dos arquivos junto aos internautas:

Quadro 28 - O papel das páginas do arquivo na internet junto aos *internautas*

	APM	APCBH	ALMG
Há avaliação da página na Internet	<p>NÃO</p> <p><i>Apesar de ainda não ter havido uma avaliação formal, existe o serviço fale conosco que funciona com muito dinamismo. Por meio desse serviço os usuários apresentam suas opiniões, sugestões e demandas.</i></p>	<p>SIM</p> <p><i>Por meio de ferramenta de monitoramento de acesso (Google analytics) são produzidos relatórios mensais</i></p>	

Dentre os arquivos que têm uma página na Internet, a ALMG não respondeu; e o APM e o APCBH informaram outros recursos dos quais se utilizam para conhecer o internauta ou a quantidade de visitas feitas à página, mas não há estudo de demanda dos consulentes.

Vê-se que se inicia uma tentativa de comunicação do cidadão com a instituição no APM, que ainda não tem um trabalho específico voltado para essa meta que envolve muitos complicadores, especialmente a falta de competência informacional – do inglês, *information literacy* – dos cidadãos brasileiros, e não pode se limitar a dados estatísticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formulação e assunção de uma política nacional de arquivos no Brasil

Apresenta-se a seguir uma síntese da discussão estabelecida ao longo dos capítulos anteriores, além de algumas assertivas às quais foi possível chegar a partir deste trabalho.

Primeiramente, considerando que os valores da pesquisadora devem ficar suficientemente claros, fica estabelecido, como perspectiva que norteia o pensamento neste trabalho, que acredito que a formulação de uma política nacional de arquivos – e sua assunção pelo poder público, resultando em atos que a implementem – é condição para o aprimoramento da democracia no Brasil, resultando na melhora da interação entre o Estado e a sociedade, que viabilize a participação dos cidadãos nas decisões tomadas, ao modo de uma democracia participativa.

O exame realizado em busca das políticas subjacentes às ações voltadas para os arquivos de interesse público sugere, de início – considerando-se a publicação da complementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2009, e a publicação da Lei de Acesso à Informação, de 2011 – que há uma política nacional, nesse início de século, voltada para a transparência e o controle social do Estado brasileiro, através do acesso público às informações documentais orgânicas produzidas e recebidas pelo poder público. Contudo, o quadro político nacional indica que essa política não se faz com força suficiente para mudar, em curto espaço de tempo, a opacidade do Estado e sua postura historicamente autoritária.

O poder no Brasil concentra-se no Executivo, e a publicação dessas leis é uma ação política que parte da Presidência da República, e não do Congresso. Tal situação decorre do modo como os direitos sociais e políticos foram estabelecidos – em períodos de exceção, por governos ditatoriais, quando o legislativo, se não estava fechado, era apenas decorativo (Carvalho, 2003) – e deixa a negociação política sem a mediação da representação. Além dos períodos de exceção, a construção da democracia no Brasil, após o período colonial, ao longo de mais de um século, ainda não se consolidou como representativa ou institucionalizada, e acontece de forma delegativa (O'Donnell, 1991).

As instituições democráticas são instituições políticas que possuem relação direta com a tomada de decisão, com os canais de acesso aos cargos de decisão e com a configuração dos interesses que reivindicam tal acesso. A falta de referenciais sólidos nos acordos, propostas e ações políticas transparece na fragilidade das instituições políticas no país – os partidos políticos não são reconhecidos por seus programas, o debate de ideias inexistente e os cidadãos não interferem na ou participam da vida política daqueles por eles eleitos para representá-los. Tradicionalmente, *as influências particulares e as ações dos indivíduos teriam uma influência relativamente maior sobre os acontecimentos políticos* (Frey, 2000).

Os autores pesquisados mostram que, após o fim do regime ditatorial militar no início dos anos 80 do século passado, a superação desse estado de coisas não encontrou alternativa que a conduzisse. Nesse momento, se iniciava a implementação do projeto neoliberal de Sociedade da Informação (Matellart, 2002; Phipps, 2000), que, assumindo os discursos da democracia e da liberdade como formas de minimização do poder do Estado e liberalização do mercado, transfere o poder para as mãos de quem controla os processos informacionais. Dessa forma, o Estado – em especial o Poder Executivo – enquanto controlador de muitos desses processos, torna-se parte integrante do mercado, disputando com a iniciativa privada a sua predominância no mercado. Ou seja, o modelo de intervenção estatal é suplantado pela economia de mercado que impõe a redução do Estado e o hibridismo do público e privado (Pereira, 2004).

Novos conceitos passam a reger os planejamentos e estratégias do Estado e da iniciativa privada: política de resultados, governança, inovação, dentre outros, centrados nas Tecnologias de Comunicação e Informação, com vistas à apropriação dos vários processos pelos quais a informação é criada, processada e utilizada (Braman, 2006). As TICs são o instrumento através do qual a sociedade é regida política e economicamente, impondo consequências aos processos de formulação de políticas públicas, em especial, de políticas nacionais de informação.

No Brasil não há uma política nacional de informação, assumida pelo poder público e voltada para atender à sociedade, o que deixa as instituições públicas sem bases claras para a tomada de decisões relativas à informação, não só no âmbito administrativo como também no político. Lara e Conti (2003, p.30-31) constataam essa falta no Brasil e denunciam a ausência de um referencial teórico mais sólido. Algumas leis, projetos e regulações são adotados, principalmente, no que se refere a direito autoral, direito a privacidade, inclusão digital, segurança nacional, e governo eletrônico.

Mais recentemente, as leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação Pública vieram, em especial, acalmar os investidores, embora tenham o potencial de promover o acesso amplo à informação por parte da sociedade.

A ausência de políticas nacionais de informação no mundo globalizado deixa lugar para as políticas tácitas e para a invisibilidade das leis. A dinâmica dos processos políticos, na atualidade, acontece permeada pelos problemas impostos pela globalização. Os principais problemas para a sua formulação se encontram na interdependência das políticas entre os países, no reflexo da política de um setor econômico em outro, e na falta de delimitação precisa entre os poderes público e privado (Braman, 2006).

O caráter de *commodity* dado às informações faz, a partir das leis de mercado, com que se crie a demanda pela sua transparência, de modo a trazer segurança aos investidores nos cálculos de risco. Paradoxalmente, o valor da informação também cria a estratégia do segredo, que se mostra como recurso para sua valorização pela escassez, propiciando o seu uso privilegiado por quem tem trânsito nos núcleos do poder. Essa estratégia, portanto, é um dos motivos da opacidade da informação arquivística de interesse público.

As oportunidades de atuação no mercado através de privilégios políticos, por excederem as oportunidades econômicas no país, fazem com que se alastre a corrupção. No Brasil, a corrupção se instala de forma sistêmica, o que também promove, como resposta, a ideia de transparência (Pereira, 2004). Menos do que trocar os ocupantes dos cargos públicos, torna-se mais eficaz o controle das suas ações através do acesso público às informações que transpareçam seus atos, combatendo a corrupção, fortalecendo as instituições políticas e gerando segurança para o investidor. Nas eleições de 2010 houve campanha pela não reeleição de senadores e deputados a fim de se “limpar” o Congresso. Contudo, pela análise de Pereira, o problema não seria amenizado, pois os novos ocupantes dos cargos encontrariam os mesmos estímulos para se corromper. O que indica a estratégia de controle dos atos dos ocupantes dos cargos públicos através do acesso à informação pública.

Nos países semiperiféricos do sistema internacional, como o Brasil, o fortalecimento das instituições políticas depende de ações que superem o déficit, não só em *accountability*, mas também em governança, e *empowerment* (Eisenberg; Cepik, 2002). Tais ações envolvem tratamento e acesso a informações orgânicas, de modo a dar visibilidade às atividades desenvolvidas para o planejamento de ações futuras com

eficácia e eficiência; para haver conhecimento do Estado pelo mercado e pela sociedade; e para promover conhecimentos que viabilizem a participação social nas decisões do Estado, desde que assentada em uma comunicação dialógica.

A revisão da literatura vem mostrar que, a partir da facilitação das comunicações e do hibridismo público-privado, a concepção do que é ser cidadão assume novos matizes, ampliando o seu *status* de relação Estado-sociedade para também sociedade-sociedade (Vieira, 2001). A cidadania passa também a supor o conceito de *exclusão* que adquire significado em contraposição ao de *pertencimento* (Phipps, 2000), condição que depende de integrações cívica, econômica, social e interpessoal. Há uma nova forma de se perder a cidadania através da *exclusão* imposta pelo surgimento dos ricos em informação e dos pobres em informação.

Os brasileiros, em sua maioria, não reconhecem seus direitos de cidadania – políticos, civis ou sociais. Os cidadãos não costumam se organizar em torno de interesses comuns a toda sociedade. Sua ação política, na atualidade, – herdada da ideologia comunitarista – resume-se a movimentos em defesa de interesses de grupos, como na defesa da preservação da natureza e dos direitos de grupos “minoritários”, tais como os da mulher, os étnicos, os de orientação sexual diversa, e outros. A política presidencial brasileira tem dado providências com vistas a dar atenção à “bandeira da diferença” dos grupos sociais organizados. Surgem, nesta última década, as chamadas Ações Afirmativas que, dentre outras providências, amplia a licença maternidade e cria cotas de vagas para negros nas universidades.

Concomitantemente, os cidadãos orientados pela ideologia neoliberal – que é referendada no discurso das mídias – consideram que suas ações não sejam políticas, agem baseados no individualismo, pressupondo a ação do Estado como técnica, voltada para atender ao mercado, esse visto como um ente autônomo e onipresente, regido por forças que não têm suas identidades definidas. Dentre as medidas globais advindas da percepção do Estado como necessário para garantir o funcionamento do mercado na década de 90, o Brasil engajou-se com o Plano Real visando ao fim da hiperinflação e, a partir da década seguinte, deu início às privatizações das empresas estatais.

As ações da Polícia Federal, de investigação de alguns casos de corrupção, respaldadas pelo Governo Federal e disseminadas pela mídia, chegam aos cidadãos sem trazer consigo bases de conhecimento para a discussão que conduza os cidadãos a atos objetivos na defesa dos seus direitos. Isso resulta em uma revolta impotente contra os

ocupantes dos cargos públicos e, o que tem consequências mais graves, contra os políticos e as instituições políticas.

A política presidencial de informação, identificada implicitamente às leis publicadas nos últimos anos, no Brasil, ao mesmo tempo em que atende às exigências do mercado global, busca atender às proposições da UNESCO – que tem em vista as Sociedades do Conhecimento, centradas mais no humano do que no tecnocrático – e à sociedade em seu anseio pelo combate à corrupção e pela disponibilização de documentos que podem explicar marcas deixadas por períodos políticos, que hoje ainda, interferem na vida da sociedade. As publicações da Lei nº 131 em 2009 – que complementou e fez valer a Lei de Responsabilidade Fiscal; e da Lei de Acesso à Informação, em 2011, tentam impor uma mudança de cultura no que se refere a “transparência e controle social”. Mas as prestações de conta que os órgãos têm disponibilizado na Internet seguem modelos da contabilidade que são ininteligíveis para o cidadão comum.

O conceito de *política*, definido em capítulo anterior, no contexto de uma política nacional explícita e a ser implementada pelo poder público, se delimita como: metas e objetivos baseados em princípios e estratégias que são estabelecidos no âmbito da própria política. Essa definição visa a distinguir uma política de programas ou projetos que não podem estabelecer diretrizes amplas de médio e longo prazo. Uma política nacional visa a nortear a formulação de programas e projetos, estabelecendo *a priori* os seus fundamentos, tendo como objetivo último criar novos meios de integração cívica, econômica, social e, mesmo, interpessoal (Phipps, 2000) que melhorem a vida dos cidadãos e propiciem a superação de problemas já estabelecidos.

A informação arquivística assume lugar predominante no contexto do cumprimento dessas leis. Desde que se reconheça que os documentos públicos precisem de tratamento arquivístico para que haja acesso de qualidade aos documentos orgânicos públicos, o cumprimento da Lei de Acesso à Informação poderá mudar a relação entre Estado e sociedade.

Há, [...], uma relação profunda entre a gestão da informação arquivística como um recurso e a qualidade dos serviços prestados pelo Estado à sociedade civil. As possibilidades de acesso à informação governamental pelo administrador público e o cidadão encontram-se diretamente relacionadas com o conjunto de práticas desenvolvidas pela administração pública no decorrer desse ciclo informacional. (Jardim, 1999, p.33)

O primeiro grande problema da arquivística no Brasil é a falta de reconhecimento das atribuições arquivísticas pelo poder público. O fato de a Lei colocar

a Controladoria-Geral da União como o órgão central das suas disposições, desconsiderando a imprescindibilidade do acompanhamento do Conarq para que haja tratamento arquivístico adequado, de modo a promover a compreensão do significado dos documentos – mesmo que o atual Conselho, não tenha mencionado em suas Reuniões a publicação dessa lei e suas implicações – faz com que tal Lei seja insuficiente para um aprimoramento expressivo da relação entre Estado e sociedade.

Dentre os conceitos prioritários e fundamentais do campo, a *informação arquivística* ficou definida como informação documental orgânica, na qual documento é considerado como a informação e o suporte que a contém, utilizáveis para fins de consulta ou prova; e onde o predicado de *orgânica* acrescido à informação indica, em uma abordagem jenkinsoniana, a natureza “imparcial” e inter-relacionada dos documentos que são gerados em processos de realização de determinada missão em organizações privadas ou públicas.

É, pois, a partir das informações documentais orgânicas que se conhecem as organizações, desde que essas informações sejam representadas nos moldes da arquivologia, com referência ao motivo da sua criação, pois o volume documental arquivístico é sempre maior do que a vista pode alcançar. No Brasil, as informações arquivísticas públicas são de responsabilidade das instituições arquivísticas públicas que devem ser criadas em cada instância de poder e em seus três níveis, conforme a Lei de Arquivo publicada em 1991. As determinações da Lei estabelecem o controle, a representação, a disseminação e a preservação das informações arquivísticas públicas e privadas de interesse público que viriam viabilizar a governança, o *accountability*, o *empowerment* e a construção da memória nacional, que cumpre papel fundamental no fortalecimento das instituições políticas.

O acesso a documentos de empresas privadas que toquem os interesses da sociedade é preconizado pela comunidade arquivística internacional, tendo em vista a transparência democrática, o combate à corrupção e como uma estratégia para documentar o desenvolvimento histórico de todos os segmentos sociedade. A essa perspectiva foi dado o nome de Arquivos Totais. Contudo, o recolhimento de documentos privados no Brasil tem-se resumido, até este momento, aos documentos de pessoas ilustres às quais são atribuídas, de forma aleatória, atividades de grande significação para o país. Quanto aos documentos de empresas responsáveis por atividades que determinam o Índice de Qualidade de Vida da população brasileira em seu cotidiano, não se conhece o seu destino.

O campo da arquivologia é pouco considerado e conhecido, especialmente no Brasil. A Gestão do Conhecimento, campo de estudos voltado para se criarem bases para os planejamentos estratégicos nas organizações, depende radicalmente das informações arquivísticas, embora os profissionais da ciência da informação ainda não tenham incluído os recursos teórico-metodológicos da arquivologia em seus desenvolvimentos. Assim também, a ciência da computação e a administração pública ou de empresas, não incluem em seus currículos de curso, a teoria dos arquivos.

A criação do curso de Arquivologia, na Escola de Ciência da Informação da UFMG, abriu um processo de mudança no quadro arquivístico em Belo Horizonte, trazendo o debate e ampliando os horizontes dos envolvidos com os arquivos. Promete preparar uma nova geração de profissionais, cuja presença futura nos arquivos promoverá, mais rapidamente, o tratamento, acesso e preservação dos documentos aqui produzidos, com qualidade. Como foi discutido em capítulo anterior, o arquivista também molda a informação a ser disponibilizada e preservada, o que leva à conclusão de que a teoria não é inocente, especialmente a de uma disciplina da área das ciências sociais aplicadas que nasceu no âmbito do Estado e continua atuando dentro dele. Mesmo que a dimensão política não apareça, de maneira explícita, nas suas proposições, os modos de se tratar os arquivos determinam a dimensão e a qualidade do acesso e definem a memória que será deixada para as próximas gerações.

A ação arquivista, portanto, demanda capacidade crítica, além do domínio técnico-metodológico das funções arquivísticas e conhecimento das leis e normatizações. Ressalte-se a recomendação de Vázquez (2005) de inclusão de uma disciplina de política de arquivos no currículo desses cursos. A análise dos currículos de parte dos cursos de arquivologia no Brasil indica a inclusão de disciplinas das áreas de ciências sociais e filosofia, embora não se tenha alcançado clareza sobre os conteúdos ministrados.

Por outro lado, a ausência de uma disciplina obrigatória de arquivologia nos currículos dos cursos de biblioteconomia tem prejudicado a compreensão, por parte dos bibliotecários, do que sejam as funções arquivísticas junto às informações nas organizações. Esses profissionais trabalham a gestão da informação que precisa ser distinguida da gestão arquivística de documentos com um estudo específico que promova esse discernimento. Essa falta gera conflitos, muitas vezes incontornáveis nos ambientes de trabalho – como foi possível verificar na pesquisa de campo – onde se estabelece uma política de gestão da informação nos moldes biblioteconômicos e se

ignoram as funções arquivísticas e as responsabilidades e prerrogativas estabelecidas em lei, das instituições arquivísticas.

As responsabilidades atribuídas às instituições arquivísticas, pela Lei de Arquivos, lhes dão poderes para vetar listas de eliminação de documentos¹³⁴ e para representar e descrever os conjuntos documentais, bem como, através do Conarq, solicitar a declaração de interesse público e social de conjuntos documentais gerados por entidades privadas. O tratamento de documentos, com base nos princípios da arquivologia, faz com que seus metadados espelhem as ações desenvolvidas dentro das organizações/entidades, propiciando o acesso e a pesquisa que gera novos conhecimentos a partir dos atos dos seus produtores e preservando as informações documentais orgânicas, que guardam em si parte significativa da memória nacional. Se as informações contábeis da prestação de contas dos órgãos públicos fossem apresentadas dentro do modelo arquivístico de classificação dos documentos, a possibilidade de compreensão do significado dessas informações cresceria consideravelmente.

Reza a Lei que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem criar suas instituições arquivísticas correspondentes, nos níveis federal, estadual e municipal. Os arquivos do Estado legitimam o poder, embora tenham o potencial de servir ao povo (Vázquez, 2005), mas a tradição de instituições arquivísticas a serviço do Estado, como arquivos históricos abertos à consulta pública, iniciada no Executivo no nível federal, é ainda reproduzida nos níveis estadual e municipal. O Senado, a Câmara e o Supremo Tribunal federais mantêm arquivos em suas sedes em Brasília, inclusive abertos à consulta pública, mas nenhum deles criou sua instituição arquivística com as responsabilidades e prerrogativas estabelecidas na Lei de Arquivos, e essa política também se reproduz nos níveis estadual e municipal. Situação que ocorre com os tribunais de justiça, assembleias e câmaras legislativas.

A relação entre arquivo, poder e democracia se faz nas práticas burocráticas que permitem o segredo e os usos e não-usos (Jardim, 1999) da informação documental orgânica pública a fim de legitimar o Estado e reproduzir a hegemonia das classes dominantes. Para Cruz Mundet e Fugueras (1999, p. 103), “*a incorporação do direito [a informação] no ordenamento jurídico distingue os países democráticos dos não-*

¹³⁴ Art. 9º A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência.

democráticos e, entre os primeiros, o nível de maturidade” da democracia. A opacidade da informação arquivística de interesse público, além de ser uma estratégia de valorização da informação no mercado, é uma estratégia de poder, tal como Jardim demonstrou em 1999. A arquivística nos países que se dizem democráticos deve, então, deixar de se constituir em um saber de Estado e passar a atender à sociedade e ao Estado na sua função de servir à sociedade (Cook, 1997).

O principal marco na vida dos arquivos se deu com a aprovação da Lei 8.159 em 8 de janeiro de 1991. A Lei de Arquivos veio estabelecer, como base estrutural da informação arquivística pública e privada de interesse público, no Brasil, a criação das instituições arquivísticas e do Conselho Nacional de Arquivos, responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Arquivos, além de um conjunto de responsabilidades que assegurariam o controle, processamento, preservação e acesso a essas informações.

A presente pesquisa permitiu perceber uma falha nessa base estrutural e a reivindicação da sua mudança foi especificamente definida no âmbito das propostas da 1ª Cnarq, através da autonomia e democratização do Conarq, e da punição pelo descumprimento da Lei de Arquivos. A Conferência também apresentou uma moção de apoio à eleição para diretor de instituição arquivística. As propostas da 1ª Cnarq, se implantadas, deverão promover uma efetiva melhora na preservação, tratamento e difusão das informações arquivísticas, principalmente, se resultarem, de fato, na criação das instituições arquivísticas em todas as esferas e níveis do Poder Público.

Numa democracia delegativa como a do Brasil, de poder oligárquico, os arquivos são geridos com base nos interesses dos ocupantes dos altos cargos, e não a partir dos interesses da sociedade. As ações arquivísticas desenvolvidas trazem em si a política de manter os arquivos voltados para atender ao Estado sem, sequer, conseguir torná-los instrumento para a boa governança a partir de uma efetiva gestão documental arquivística. Essa política inclui ações que mantêm o desenvolvimento das funções arquivísticas como um todo, de modo precário. Ressalte-se que as leis orçamentárias não incluem recursos destinados especificamente para os arquivos.

O não cumprimento da Lei de Arquivos é atribuído a uma situação de conforto dos ocupantes de altos cargos do poder público para gerir as informações a seu serviço, especialmente, porque a regulamentação da Lei não prevê punição pelo seu descumprimento. Ainda que a 1ª Cnarq tenha proposto providências nesse sentido, não ficou suficientemente clara, em sua proposta, a necessidade de punição pela não

observância da Lei nos Três Poderes e nos três níveis da Federação, além do Distrito Federal.

O Conselho Nacional de Arquivos seria uma instituição política na melhor expressão do termo: órgão democrático de fiscalização, normatização e promoção do debate de ideias que resultem em ações voltadas para os documentos de interesse público visando a atender a sociedade como um todo. A pesquisa deste trabalho mostrou que quando cabem à mesma pessoa, simultaneamente, a direção da instituição arquivística e a presidência do conselho, suas atribuições acabam por se confundir, anulando o papel político do conselho. O “embaralhamento” do Conarq com o Arquivo Nacional trouxe consigo uma política de constrangimento às iniciativas que venham exigir, afinal, o enfrentamento do governo, fazendo com que o Conselho assuma os programas de governo. Ademais, os conselhos ficam identificados com o Poder Executivo cujas decisões são vistas como intromissão no Legislativo e Judiciário, induzindo estes últimos à desconsideração de sua defesa da Lei de Arquivos.

A proposta de desvinculação do Conarq do Arquivo Nacional feita pela Conferência Nacional de Arquivos e defendida, em sua abertura, pelo próprio Ministro da Justiça, se concretizada, poderá melhorar a relação dos poderes Legislativo e Judiciário com o Conselho, propiciar sua maior atenção aos interesses da sociedade como um todo, além de eliminar alguns entraves para a sua ação – pergunta-se, por exemplo, depois de debates e publicações criticando o plano de classificação de documentos das atividades-meio da administração pública, publicado em 2001, o porquê dessa classificação não ter sido refeita¹³⁵. E ainda, por que não são tomadas as providências necessárias para a implantação de um sistema nacional de arquivos depois de identificados problemas na sua definição na lei e de tentativas fracassadas da sua implantação.

Uma política nacional está entre aquelas que o poder adota e, portanto, depende dos ocupantes dos cargos públicos para ser implementada. Contudo, ela é voltada para a sociedade como um todo, e atenderá sua demanda se os cidadãos participarem da sua formulação. Na atualidade, quando as políticas de informação não são explícitas, as ações que delas resultam assumem a face autoritária que se contrapõe

¹³⁵ As atas da 65ª e 66ª reuniões do Conarq, realizadas no início de março de 2012, as primeiras reuniões após a Conferência Nacional de Arquivos, que tratou da questão da sua desvinculação e democratização, só ficou disponível no início do mês de dezembro de 2012. Foi indagado, através do FALE CONOSCO o porquê dessa demora de nove meses, e a resposta trouxe que só se aprova uma ata para sua divulgação, na reunião seguinte. Curioso é que se verificou, através de outras atas, que outros documentos têm sido aprovados através de correio eletrônico.

à democracia representativa de fato. A experiência da 1ª Conferência Nacional de Arquivos e da 1ª Conferência Nacional sobre transparência e controle social, com a adoção de pré-conferências regionais, mostrou a viabilidade de participação da sociedade na formulação de políticas. Contudo, a implementação dessas políticas por parte dos ocupantes dos cargos públicos depende da criação de canais eficientes para que a sociedade a exija e acompanhe. Com o papel dos representantes no Legislativo anulado pela predominância do Executivo e pela existência de corrupção, e com a falta de acesso a informações e meios de comunicação do Estado com a sociedade, a participação da sociedade nesse processo político, de modo a atender aos seus anseios, fica inviabilizada, e os ocupantes dos cargos públicos adotam as políticas que são mais convenientes à manutenção do *status quo*.

Nesse quadro político se insere o cotidiano das instituições arquivísticas e dos conselhos de arquivo, além de setores de trabalho dentro das entidades públicas, que são responsáveis pelos arquivos, mas que não foram institucionalizados.

A evolução positiva no tratamento da informação arquivística neste século, percebida através da pesquisa, encontra-se na efetivação dos serviços de gestão documental dos documentos das atividades-meio nos órgãos públicos do Poder Executivo Federal e nos estaduais das regiões Sul e Centro-sul, mesmo com deficiências que se aliam aos problemas detectados no Plano de Classificação que lhes tem servido de modelo. Houve também aumento do número de cursos de graduação e criação de um de pós-graduação em arquivologia, o que significa um processo de ampliação do número de profissionais capacitados, embora isso ainda não tenha resultado em uma bibliografia rica e consistente como o campo demanda. Acrescente-se, que mesmo de alcance ainda reduzido, o Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos, a coleta de informações sobre as instituições arquivísticas a partir de um formulário, a tradução e publicação das normas de descrição e a edição dos requisitos para sistemas do Conarq são iniciativas que contribuíram positivamente para a arquivística de maneira geral.

A indagação que norteou este trabalho – que políticas subjazem as ações nos arquivos – induziu à identificação de uma macropolítica internacional contraditória quanto à Transparência e a Opacidade; uma macropolítica nacional que não faz cumprir a Lei de Arquivos e atrela o Conselho Nacional de Arquivos ao Poder Executivo; e políticas locais que reproduzem e refletem essas macropolíticas. As ações relativas aos documentos arquivísticos, apontados pela literatura e pela análise de documentos

institucionais, indica que o tratamento dos documentos de interesse público não tem em vista atender à sociedade, mas ao Estado-Mercado e à manutenção do *status quo*. A pesquisa de campo veio reafirmar e referendar esse estado de coisas.

A epígrafe nas primeiras páginas deste trabalho, que cita Mark Twain, refere-se à dificuldade de se coletarem informações e de se conduzir uma entrevista que pretenda conhecer, primeiro, o trabalho do entrevistado no serviço público e, principalmente, a política a ele subjacente. As decisões relativas à informação arquivística de interesse público são decisões políticas sem, contudo, haver a sua explicitação. O campo desta pesquisa se mostrou inconsistente e opaco.

Diante de tal dificuldade, a pergunta colocada sobre as políticas que estariam subjacentes às ações nos arquivos não pôde ser respondida de maneira embasada. A constatação é de que nos Poderes Legislativo e Judiciário, em Belo Horizonte, não há obediência à Lei 8.159 nem aos princípios arquivísticos de gestão documental, e que os presidentes das casas desses poderes desconsideraram as questões arquivísticas; e no Poder Executivo, a constatação é de que se cumpre a Lei de forma precária, também sem obedecer de maneira rigorosa aos princípios arquivísticos, ficando evidenciados o desconhecimento e a desconsideração dos governantes no que se refere às responsabilidades e prerrogativas das instituições arquivísticas.

Essa política de ignorar a Lei, que significa, em especial, ignorar os meios de tornar as informações produzidas pelo poder público em Belo Horizonte compreensíveis, acessíveis e salvaguardadas, reproduz a política arquivística do poder público no nível federal, que nessa discussão, ficou relacionada à falta de sanções por desobediência à Lei de Arquivos e à falta de autonomia e democracia no Conselho.

A pesquisa de campo voltada para o cotidiano do tratamento dos arquivos públicos em Belo Horizonte, a fim de se alcançarem dados de realidade que indiquem problemas a serem superados pela formulação e pela implantação de uma política de arquivos, mostrou, além dos problemas nas bases estruturais, a necessidade de políticas institucionais que venham estabelecer objetivos, estratégias e critérios para o trabalho arquivístico. Foram identificados 4 pontos, cuja falta de definição formal por um grupo multidisciplinar de *experts* em vários campos do conhecimento, e sua consideração pelos diretores e chefes de serviço, deixa o tratamento arquivístico à mercê de decisões baseadas em situações circunstanciais, permeadas pela subjetividade desses atores. São eles:

- metas prioritárias dentro do conjunto de responsabilidades da instituição arquivística;

- critérios para a priorização de conjuntos documentais a serem descritos nos arquivos de guarda permanente – segundo os entrevistados, os critérios seriam 1. o estado de conservação dos suportes documentais; 2. a sua importância para a historiografia; 3. a demanda do produtor dos documentos; 4. o fato de o conjunto documental estar incluído em um projeto de específico da entidade; e 5. o número de acessos aos documentos na sala de consultas e/ou a demanda dos consulentes. Além de critérios para se definir o grau de detalhamento dessa Descrição – se analítica, sumária ou item a item;

- critérios para a priorização de conjuntos documentais a serem digitalizados; e

- definição dos recursos teóricos e metodológicos que a instituição deve adotar.

Esses pontos e os critérios indicados pelos entrevistados para a priorização de acervos a serem descritos podem cumprir o papel de dar início à identificação de orientações bem embasadas a comporem uma política institucional, pois não abarcam toda a gama de decisões que são tomadas cotidianamente nos arquivos.

A perspectiva de identificar as políticas subjacentes às ações nos arquivos, em entidades públicas de Belo Horizonte, permitiu identificar as ações políticas, em si mesmas, decorrentes de decisões políticas, e que geram problemas a serem considerados na formatação de uma política de arquivos. A ação política decorre de uma decisão política – ou não-decisão, como identificou Jardim (2008) – sendo, portanto, toda aquela ação que advém de uma *visão particular de como a sociedade deve ser* (Braman, 1989), ou da visão de como a relação entre o poder público e a sociedade deva ser.

A pesquisa de campo fez destacar 23 ações políticas recorrentes nos órgãos públicos. A argumentação que justifica, nesta enumeração, a qualificação dessas ações como geradoras de problemas foi feita nos capítulos anteriores, e são problemas atribuídos à falta de uma política nacional assumida pelos ocupantes dos altos cargos públicos, e não aos diretores, coordenadores e funcionários dos arquivos que, de maneira geral, trabalham muito e com responsabilidade, conseguindo salvar e dar acesso a muitos documentos apesar das dificuldades. Elas são listadas em seguida, ressaltando que essas ações não acontecem, necessariamente, em todas as entidades pesquisadas. Inicialmente listam-se as ações políticas identificadas no Poder Executivo:

1. colocar a instituição arquivística subordinada à função da Cultura;
2. nomear seu diretor com compromissos assumidos com metas de governo;
3. fracionar, terceirizar e/ou colocar o arquivo intermediário dentro das funções de zeladoria e almoxarifado, ou ainda, mantê-lo nos setores de trabalho onde foram gerados;

Não-ações de caráter político:

4. não respeitar a Lei 8.159 de 8 de janeiro de 1991;
5. não designar recursos suficientes para o desenvolvimento das atividades arquivísticas em um orçamento próprio;
6. não formular política institucional que estabeleça os objetivos, as metas, os critérios para as decisões e as normas técnicas de tratamento arquivístico;
7. não vincular as funções arquivísticas à função de gestão da informação dentro da função de Administração;
8. não vincular a abordagem arquivística ao processamento de dados;
9. não prover o arquivo de número suficiente de pessoal e não editar concursos públicos específicos para prover cargos suficientes na instituição arquivística;
10. não criar respaldo legal, nem condições administrativas para o levantamento documental nos setores de trabalho, ou para elaboração e implantação de Plano de Classificação, ou para a criação das Comissões Permanentes de Avaliação;
11. não criar cursos de formação e capacitação nas suas instituições de ensino;
12. não prover a instituição arquivística com profissionais gabaritados e em número suficiente das áreas de processamento de dados e de comunicação;

Nos poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, outras ações políticas se somam às já listadas¹³⁶. São elas:

¹³⁶ Muitas dessas ações e não-ações que não se perceberam no Poder Executivo em Belo Horizonte ocorrem no Poder Executivo Municipal no interior do país; contudo suas entidades não fizeram parte da pesquisa de campo.

13. dar destinação final a documentos sem temporalidade estabelecida em uma tabela por comissão mista de avaliação;
14. autorizar a publicação de editais de eliminação pelas mãos do seu produtor;
15. criar instituição arquivística com a finalidade de funcionar como um arquivo intermediário;
16. nomear diretor de arquivo bibliotecário com resistência às abordagens da arquivologia;
17. instalar a instituição arquivística em prédio inadequado e/ou fora da área central da cidade;
18. criar memorial ou centro de memória que retire documentos considerados de valor histórico do conjunto ao qual pertença por proveniência; ou que pretenda apenas substituir o serviço de arquivos permanentes de uma instituição arquivística;
19. manter o arquivo junto com a biblioteca sob a mesma direção;
20. designar setor de trabalho, dentro da estrutura do órgão, diferente do setor responsável pela guarda permanente, para criar Plano de Classificação;

Não-ações de caráter político nos poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas que se somam às já listadas:

21. não criar instituição arquivística;
22. não manter sala de consultas nos setores de arquivo;
23. não vincular os serviços arquivísticos às determinações das leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação.

A superação dos problemas gerados pelas políticas subjacentes a essas ações e não-ações depende de se substituí-las pela implementação de uma política explícita e orientada. As propostas da 1ª Cnarq configuram-se como as principais providências para que essa política aconteça, mas as estratégias para a sua implementação dependem das demais políticas nacionais e internacionais que coparticipem e interfiram nos processos informacionais arquivísticos na Sociedade da Informação, tais como a questão da opacidade como recurso de valorização no mercado da informação enquanto *commodity*, a disputa pelo controle das tecnologias de informação e comunicação; e a desvirtuação do exercício da cidadania, que moldaria a democracia representativa, mas

foi substituído pela aquisição de bens de consumo que é equivocadamente considerada como determinante para a inclusão social.

Uma política depende de procedimentos de base que a sustentem e orientem. Ao longo deste trabalho, foram identificadas providências a serem tomadas que permitirão maior eficiência ao processo, quais sejam:

1. politizar a discussão (Jardim, 1999),
2. definir Política Nacional de Arquivos, seu objeto e seus objetivos (Jardim *et al.*, 2009; Vázquez, 2005; Montviloff, 1990),
3. identificar a diversidade arquivística brasileira (Jardim, 2009) e a diversidade dos usuários da informação arquivística de interesse público (Lara e Conti, 2003),
4. considerar a necessidade de geração de conhecimento através da comunicação compreensível e bidirecional (Araújo *et al.*, 2005; Lara e Conti, 2003; Jardim, 1999; Uhlir, 2006),
5. considerar que as instituições arquivísticas possam ser fóruns mediadores do debate político (Morigi e Veiga, 2007).

1. Politizar a discussão significa levá-la para a *polis*, para o âmbito da sociedade, instalando o debate e o confronto entre opiniões, valores e ideologias diferentes, de maneira que o próprio discurso amadureça, conduzindo a uma política de arquivo que corresponda aos anseios dos brasileiros e lhes traga resultados satisfatórios.

2. A definição do que seja uma Política Nacional de Arquivos torna-se importante tendo em vista o fato que se observou relativamente às políticas nacionais de informação. Diante das dificuldades conjunturais para se formular uma política nacional de informação, a prática tem sido considerar os projetos e regulações voltados para a informação como se fosse uma política. Os autores do campo têm defendido que uma política nacional é aquela que estabelece metas e objetivos baseados em princípios político-sociais, indicando as principais estratégias e diretrizes a serem seguidas no momento de se desenvolverem projetos ou se criarem regulações.

Os objetivos de uma política nacional de arquivos ficaram definidos como:

- a democratização e o aumento da qualidade do acesso à informação arquivística pública e à privada de interesse público,
- a promoção da boa governança,
- a promoção do *accountability*,

- a promoção da geração de conhecimento a partir das ações do poder público,
- a promoção da participação dos cidadãos nas decisões dos ocupantes dos cargos públicos, e
- a construção da memória nacional.

O objeto de uma política nacional foi identificado como sendo a instituição arquivística – incluindo seu objeto e seus sujeitos – além daquelas entidades e sujeitos que coparticipam da ação arquivística. Dessa forma, o objeto da política se traduz em:

- a instituição arquivística pública,
- os documentos arquivísticos públicos e aqueles privados de interesse público,
- os órgãos e entidades que produzam esses documentos,
- os profissionais envolvidos,
- as entidades que ofereçam cursos e outros meios para a formação e capacitação do arquivista,
- os conselhos de arquivos e outras entidades de promoção e fiscalização da atividade arquivística;
- os órgãos e entidades implicados no processamento eletrônico da informação arquivística pública; e
- aqueles órgãos implicados na comunicação e difusão da informação arquivística pública.

3. Diante da complexidade e das dimensões de uma pesquisa que estabeleça com maior precisão a diversidade arquivística brasileira e a multiplicidade de usuários da informação arquivística, os recursos destinados às pesquisas acadêmicas ou aos conselhos de arquivos se mostram insuficientes para coletar e processar os dados necessários. Tal capacidade deve ser encontrada no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entidade brasileira destinada à pesquisa, equipada suficientemente para esse levantamento. Incluir, nos censos, os usuários e os documentos arquivísticos dos Três Poderes, nos três níveis da Federação, e os de entidades privadas de interesse público – aquelas mesmas que atuam em áreas que sejam consideradas nos cálculos para a definição do Índice de Qualidade de Vida – seria o meio de viabilizar o conhecimento necessário. Esses dados da realidade brasileira viriam oferecer bases para se formatar uma proposta política que pudesse abranger o conjunto da sociedade.

Independentemente de se alcançar tal nível de informação sobre os documentos arquivísticos, Jardim (2011) já apontou, que a pesquisa acadêmica no campo dos arquivos deve estudar, como foi a intenção inicial da presente pesquisa, por amostragem mais significativa, como se encontram esses documentos que refletem a realidade da vida pública brasileira.

4. O acesso à informação pública, moldado de forma a gerar conhecimento, depende da representação arquivística – aquela feita a partir das atividades que geraram a informação e que, portanto a contextualizam – e de desenvolvimentos da área de comunicação. O cidadão comum não costuma ler os diários oficiais, por exemplo, por motivos que vão da falta de hábito mesmo da leitura e do exercício da cidadania até a dificuldade encontrada no contato com a diagramação dos diários – seja em papel ou na Internet – e com a linguagem burocrática que é do domínio de poucos. Uma aluna comentou em sala de aula: *na página da UOL a gente acha o que quer com facilidade*. Uma política de arquivos deve, portanto, considerar *a priori* que a comunicação da informação arquivística pública precisa ser atrativa e de fácil compreensão.

5. As interações cidadão-Estado e cidadão-cidadãos supõem fazer cumprir a Lei 8.159 e tirar a instituição arquivística do papel de agência do poder simbólico (Jardim, 1999) para transformá-la de fato em mediadora da relação entre o Estado e a sociedade (Morigi e Veiga, 2007). Essas interações podem ter vários níveis e propiciar conhecimentos de várias naturezas. O diálogo entre o poder público e os cidadãos, de forma a propiciar o controle e a participação nas decisões do Estado, não pode limitar-se ao acesso facilitado às informações arquivísticas, embora este, necessariamente, precise estar incluído, pois é insuficiente. Esse diálogo, mediado pelas informações arquivísticas, inclui a escuta do poder público ao que diz o cidadão, não em forma de dados estatísticos, mas em forma de proposições construídas coletivamente. A ideia de Morigi e Veiga (2007), de que *os arquivos podem se estabelecer como esferas públicas informacionais, colocando-se como um fórum capaz de mediar o debate público*, depende de uma série de providências, a partir de decisões políticas, sendo plenamente viável e se mostrando como uma das vias para o amadurecimento da nossa democracia.

No presente trabalho, não se pôde chegar ao que González de Gomes (2002), entre outros, recomendou como “regime de informação”. O universo da informação arquivística é tão grande quanto este país e envolve temas múltiplos, pois ela cumpre papel determinante na vida dos cidadãos, do Estado e das empresas, relacionando-se diretamente com as questões políticas, econômicas, tecnológicas e também técnicas,

quando se considera o modo peculiar de oferecer acesso que a disciplina voltada para ela desenvolveu.

Principalmente, a fragilidade das instituições políticas no Brasil e a falta de institucionalização do tratamento dos documentos arquivísticos de interesse público de maneiras formal e informal – não basta que as instituições arquivísticas estejam criadas, é preciso que elas sejam reconhecidas pelo poder público e, dentro de uma evolução, também reconhecidas pela sociedade – dificulta ou mesmo impossibilita a definição do regime de informação arquivística no país. Contudo, o esboço do “regime de informação” arquivística que foi possível traçar aqui indica, primeiramente, a complexidade desse universo, e de modo mais objetivo, indica que a informação arquivística no Brasil depende de providências legais e do envolvimento da comunidade arquivística, dos cidadãos, dos empresários e dos ocupantes dos cargos públicos para formatar e implementar uma política nacional de arquivos, de modo que essa informação torne-se de fato instrumento de promoção da boa governança, de construção da memória nacional e de aperfeiçoamento da nossa democracia.

Trabalhos futuros

Os temas aqui tratados não puderam atingir o grau de aprofundamento desejado e, portanto esse trabalho deve ser enriquecido com outras pesquisas.

A começar pela Sociedade da Informação, o tópico focou a minimização do Estado e sua entrada para o mercado, a corrupção em sua relação com a falta de disseminação das informações de interesse público, e na relação do Estado com a sociedade, abordando a formatação da cidadania hoje. Assim, a identificação do papel das TICs como instrumento de dominação não foi detalhado e demanda um estudo que analise a produção e comercialização de máquinas, sistemas e aplicativos nacional e internacional, bem como um estudo do controle e uso de protocolo na rede mundial de computadores, buscando detectar como, de fato, acontece o controle das TICs e, por conseguinte, o controle dos rumos da economia e da sociedade. Esse trabalho poderia vir a atender, em parte, a definição do regime de informação arquivística no país, verificando como estão formatados os “ambientes onde convivem os sistemas de recuperação da informação” arquivística e os “seres humanos com suas necessidades informacionais”.

O tópico sobre política de informação sugere pesquisa que venha atualizar o quadro político informacional nos países de ponta no mercado internacional. Sabe-se, por exemplo, da informatização ampla e geral dos documentos públicos no Reino Unido, além de condições de acesso universal à Internet pelos cidadãos, contudo, não se sabe se há uma política que de fato coloque as informações a serviço dos cidadãos, problema apontado por Phipps em 2001, e até que ponto essas medidas informacionais contribuem mais para a “exclusão”. Além do Reino Unido, as diretrizes informacionais dos demais países do hemisfério norte precisam ser melhor conhecidas, pois se refletem no Brasil.

Também se faz necessário um estudo da legislação que envolva informação no Brasil, bem como o exame dos programas e projetos de governo voltados para informação, de modo a se conhecer sua implementação ou não, incluindo-se aí o encaminhamento das propostas da 1ª Consocial. Ademais, uma pesquisa aprofundada sobre o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação, indicando como ele tem sido feito e o que dizem os usuários, permitiria o estabelecimento de metas a serem superadas e a identificação mais precisa do papel das instituições arquivísticas e do Conarq nesse atendimento.

É recomendado examinar o Conarq e os conselhos estaduais de arquivo a fim de se criarem referenciais bastante objetivos em relação ao seu funcionamento, com o exame de suas atas e resoluções, a sua composição, suas metas estabelecidas e conquistas, os meios de comunicação utilizados na disseminação da sua informação junto à comunidade arquivística e à sociedade em geral, além da sua relação com programas e projetos dos governos executivos.

Este trabalho também aponta para uma pesquisa voltada para a história dos arquivos públicos no Brasil, mostrando, em especial, o momento político em que mudanças ocorreram e se refletiram na criação de arquivos, leis e regulamentações a eles referentes, bem como no modo de se tratarem e acessarem os documentos. Inclui-se, nessa historiografia, a evolução dos currículos disciplinares dos cursos de arquivologia e a evolução dos quadros de funcionários lotados nos arquivos do poder público e da iniciativa privada.

Ademais, as perspectivas abordadas para o acesso à informação arquivística e mesmo a formatação de um sistema nacional de arquivos, suscitam o exame aprofundado do uso das tecnologias de informação e comunicação nos arquivos, a fim de se identificarem os diversos fatores que interferem na facilitação do controle e do acesso à informação arquivística e que definem a segurança, o custo, a produção, manutenção e preservação dessa informação ao longo do ciclo de vida dos documentos, incluindo-se a produção de documentos oficiais em meio digital e sua preservação.

Também um recurso técnico que é determinante das diretrizes políticas dos arquivos refere-se à descrição arquivística dos documentos na origem. Evidenciar as diferenças da descrição em cada fase do ciclo de vida dos documentos e orientar a descrição além da criação de manuais, como hoje é recomendado, o quais permitem, não só um maior entendimento da integração dos arquivos, mas a possibilidade técnica da efetivação do tratamento dentro de um *continuum*.

O trabalho sugeriu também estudos relacionados à área de comunicação social que identifiquem as melhores metodologias a serem usadas nos estudos de usuários e no processo de dialogação do poder público com a sociedade, de forma a possibilitar a produção de conhecimento através da informação arquivística e a interação do cidadão com o Estado. A proposta de Vázquez (2005) de que haja obrigatoriedade de publicação e não apenas fornecimento da informação quando solicitada ao poder público, reforçada por outros autores, tal como no artigo da *Revista*

*Interesse Nacional*¹³⁷, alojada no portal UOL, com o uso da expressão *transparência ativa*, questão que não chegou a ser amadurecida neste trabalho. Afinal os diários oficiais publicam a maioria das ações dos Três Poderes e a Lei de Responsabilidade Fiscal torna obrigatória a publicação. Sendo assim, a questão se mostra mais como um problema para a área de comunicação, em diálogo com a arquivologia, de modo que se ofereça a informação de forma atraente à leitura e de fácil compreensão.

Considerando a proposição a que se chegou, de que a teoria não é inocente, as pesquisas futuras, focadas em especial nos arquivos públicos, deverão incluir em seu escopo a dimensão da relação Estado-sociedade através dos arquivos, referendando as abordagens teóricas na capacidade dos arquivos públicos de serem mediadores entre Estado e sociedade.

¹³⁷ <http://interessenacional.uol.com.br/2012/10/impactos-da-lei-de-transparencia-no-controle-das-compras-publicas/>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ARANTES, Paulo Eduardo. Vida e Obra in: *Hegel*, vol. I, Coleção Os Pensadores, São Paulo: Nova Cultural, 1988.
2. ARAÚJO, Adriana; GONÇALVES, Leandra; CARDOSO, Ana Maria; BEMFICA, Juliana. Incertezas do e-gov: informação governamental e acesso virtual na região metropolitana de Belo Horizonte. *Anais*. Salvador/BA: VI CIFORM - Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa da Informação, 2005
3. ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Tereza Cristina Scatena. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. *Revista Latino-americana de Enfermagem*. vol. 11, no. 3, Ribeirão Preto/SP, May/June 2003, pp. 376-382. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rlae/v11n3/16549.pdf>
4. ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS HOLANDESES. *Manual de arranjo e descrição de arquivos*. S. Müller, J.A. Feith y R. Fruin. Tradução de Manuel Adolfo Wanderley. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional. 1960.
5. AUN, Marta Pinheiro. A construção de políticas nacional e supranacional de informação: desafio. *Ciência da Informação*, V. 28, n. 2, 1999. Disponível em www.revista.ibict.br/index.php/ciinf/article/download/276/244
6. BELLOTTO, Heloísa Liberalli. *Arquivos permanentes: tratamento documental*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
7. _____. *Arquivística: objetos, princípios e rumos*. São Paulo: Associação de Arquivistas de São Paulo, 2002. (Scripta, 1)
8. BERNARDES, Ieda Pimenta. *Como avaliar documentos de arquivo*. São Paulo: Arquivo do Estado, 1998. (Projeto como fazer ; v. 1)
9. BRAMAN, Sandra. Defining information - an approach for policymakers. *Telecommunications Policy - The International Journal of ICT Economy, Governance and Society*. September, 1989.
10. _____. *Change of state: information, policy and power*. Cambridge: MIT Press, 2006.
11. BROWNE, Mairéad. The field of information policy II: redefining the boundaries and methodologies. *Journal of information science*, n.23, v.4, 1997, p.339-351
12. BUCKLAND, Michael K. Information as thing. *Journal of the American Society for Information Science*, New York, v.45, n.5, p.351-360, 1990.
13. BURCH, Sally. Sociedade da informação/ Sociedade do conhecimento. In: *Desafios de Palavras: Enfoques Multiculturais sobre as Sociedades da Informação*. Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, Tunis, 2005. Disponível em <http://vecam.org/article519.html>

14. CAMARGO, Ana Maria de A. Sobre o valor histórico dos documentos. *Revista do Arquivo de Rio Claro*. Rio Claro (SP): Arquivo do Município de Rio Claro, 2003, n.1.
15. CAMPBELL, Colin; BARBOSA, Livia. *Cultura, Consumo e Identidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
16. CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *RAP - Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, 24(2)30-50, fev./abr.1990. Disponível em <http://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Accountability-+Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf>
17. CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4ª ed. RJ: Civilização Brasileira, 2003
18. CEPIK, Marco. Direito à informação: situação legal e desafios. *IP - Informática Pública*. Belo Horizonte/MG: PRODABEL, v.2, n. 2, 2000..
19. COOK, Michael. *Archives Administration: A Manual for Intermediate and Smaller Organizations and for Local Government*. Folkestone, England: William Dawson & Sons, 1977.
20. _____. *Information management and archival data*. Library Association Publishing. London, 1990.
21. COOK, Terry. What is Past is Prologue: A History of Archival Ideas Since 1898, and the Future Paradigm Shift. *Archivaria - The Journal of the Association of Canadian Archivists*, n. 43, Spring 1997. Disponível em <http://journals.sfu.ca/archivar/index.php/archivaria/article/view/12175/13184>
22. _____. Fashionable Nonsense or Professional Rebirth: Postmodernism and the Practice of Archives. *Archivaria - The Journal of the Association of Canadian Archivists*. n. 51, Spring 2001.
23. COSTA, CÉLIA. O Arquivo Público do Império: o Legado Absolutista na Construção da Nacionalidade. In: *Estudos Histórico*, vol. 14, n.26, 2000. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2000.
24. CRUZ MUNDET, José R. e FUGUERAS, Ramón A. ¡Archívese! - Los documentos del poder. El poder de los documentos. Madri: Alianza Editorial, 1999.
25. CUBILLO, Julio, Políticas públicas de información en América Latina: ¿cuánto nos hemos renovado? *DataGramZero - Revista de Ciência da Informação* - v.4 n.4 ago/03. Disponível em http://www.dgz.org.br/ago03/Art_03.htm
26. CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da. Meios eletrônicos e transparência: interação do vereador brasileiro com o cidadão e o poder executivo. *Anais. X Congresso Internacional del CLAD - Centro Latinoamericano de Administración*

- para el Desarrollo - sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Chile, 2005. Disponível em https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3045/1/meios_eletronicos_transparencia_interacao.pdf
27. COUZINET, Viviane. Transmitir, difundir: formas de institucionalização de uma disciplina. Belo Horizonte: *Perspectivas em Ciência da Informação*. Número especial, 2009, p.5-18. Disponível em: <http://www.eci.ufmg.br/pcionline/index.php/pci/article/viewFile/915/605> (Unidade IV)
 28. DAGNINO, Evelina Dagnino, ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.
 29. DANTAS JUNIOR, Hamilcar Silveira. Estado, educação e hegemonia: reflexões teóricometodológicas da Filosofia da Práxis de Antonio Gramsci. *Revista HISTEDBR On-line - "História, Sociedade e Educação no Brasil"* - UNICAMP, Campinas/SP, n.20, p. 28 - 44, dez. 2005. Disponível em http://www.histedbr.fae.unicamp.br/art04_20.pdf
 30. DERVIN, Brenda. Information ↔ Democracy: An Examination of Underlying Assumptions. *Journal of The American Society for Information Science*. 45(6): 369-385, 1994.
 31. DURANTI, Luciana. Registros documentais contemporâneos como prova de ação. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v.7, n.13, 1994.
 32. EISENBERG, José; CEPIK, Marco. *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
 33. FAZENDA, Ivani C. Arantes. Interdisciplinaridade: História, teoria e pesquisa. Campinas/SP: Papirus, 1994 (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).
 34. FERREIRA, Maria de Lourdes. Os arquivos da administração pública nos municípios do grande ABC paulista - a busca do fio de Ariadne. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em História Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2005.
 35. FONSECA, Maria Odila. Informação, arquivos e instituições arquivísticas. *Arquivo & Administração*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 33-44, jan./jun./ 1998
 36. _____. Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas. *Ciência da Informação*, v.28, n.2, 1999. Disponível em <http://revista.ibict.br/index.php/ciinf/article/view/289/255>
 37. FREIXO, Aurora. Gestão da informação no Estado brasileiro: aplicação da legislação sob a ótica das estruturas organizacionais e dos sistemas. *Anais. V CIFORM - Encontro Nacional de Ciência da Informação*. UFBA,

- Salvador/BA, 2004. Disponível em http://www.cinform.ufba.br/v_anais/artigos/aurorafreixo.html
38. FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 21, junho de 2000.
39. FROHMANN, Bernd. Taking information policy beyond information science: applying actor network theory. In: Annual Conference of Canadian Association for Science / Association Canadienne des Sciences de L'Information, 23., 1995. Disponível em <http://www.ualberta.ca/dept/slis/cais/frohmann.htm>
40. GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito – CONPEDI, Anais, 16 p. Manaus: 2005. Disponível em: <http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/24cccb375b45d32a6df8b183f8122058.pdf>
41. GONZÁLEZ DE GOMEZ, Maria Nélide. Novos cenários políticos para a informação, *Ciência da Informação*, Brasília, v. 31, n. 1, p. 27-40, jan./abr. 2002
42. GREENE, Mark A.; MEISSNER, Dennis. More Product, Less Process: Revamping Traditional Archival Processing. *The American Archivist*, v. 68, Fall/Winter, 2005.
43. HARRIS, Verne. Claiming Less, Delivering More: A Critique of Positivist Formulations on Archives in South África. *Archivaria - The Journal of the Association of Canadian Archivists*, n. 44, 1997
44. INDOLFO, Ana Celeste. *O uso das normas arquivísticas no Estado brasileiro: uma análise do Poder Executivo Federal*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, da Universidade Federal Fluminense em convênio com o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Niterói/RJ, 2008. Disponível em <http://ibict.phlnet.com.br/anexos/anacelesteindolfo.pdf>
45. _____. Vinte anos da lei de arquivos: a questão da gestão de documentos. In: *Universidades & Arquivos: gestão, ensino e pesquisa*. Venâncio, Renato; Nascimento, Adalson (org.). Belo Horizonte : Escola de Ciência da Informação da UFMG, 2012.
46. JARDIM, José Maria. *Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*, Niterói : EdUFF, 1999.
47. _____. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. *Mesa Redonda Nacional de Arquivos*. Rio de Janeiro: Conarq, 13 a 15 de Julho de 1999b. Disponível em http://www.cid.unb.br/publico/setores/000/84/materiais/2007/1/550/modulo_5-informa%C3%A7%C3%A3o_arquiv%C3%ADstica_no_Brasil.doc
48. _____. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). IX Encontro Nacional de Pesquisa

- em Ciência da Informação. *Anais*. São Paulo, 2008. Disponível em <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/30774/public/30774-32938-1-PB.pdf>
49. _____. Diversidade arquivística e políticas de arquivos. *PontodeAcesso*, Salvador, v. 3, n. 1, p. 46-59, abril 2009. Disponível em http://www.lucasmt.com/diversidade_e_politicas.pdf
 50. _____. Os obstáculos à construção de políticas nacionais de arquivos: uma análise comparativa entre Brasil e Espanha. *Liinc em Revista*, Vol. 7, No 1 (2011). Disponível em <http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/viewFile/409/283>
 51. _____. A Construção de uma política nacional de arquivos: os arquivos estaduais brasileiros na Ordem Democrática (1988-2011). Comunicação Oral ao XII ENANCIB. *Anais*. 2011b.
 52. JARDIM, José Maria; FONSECA, Maria Odila. Arquivos. In: *Formas e expressões do conhecimento: introdução às fontes de informação* - Bernadete Santos Campello, Paulo da Terra Caldeira, Vera Amália Amarante Macedo (orgs.) – Belo Horizonte: Escola de Biblioteconomia da UFMG, 1998.
 53. JARDIM, José Maria; MARCONDES, Carlos Henrique. Políticas de Informação Governamental: a construção de Governo Eletrônico na Administração Federal do Brasil. *DataGramaZero* - Revista de Ciência da Informação, v.4, n.2, abril/2003. Disponível em http://www.dgz.org.br/abr03/F_I_art.htm
 54. JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação, *Perspectivas em Ciência da Informação*, v.4, n.1, p.2-22, jan./abr. 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-99362009000100002&script=sci_arttext&tlng=es
 55. JENKINSON, Hilary. *A Manual of Archive Administration*. London : Percy Lund, Humphries & Co. Ltd, 1965.
 56. KERR PINHEIRO, Marta Macedo. Processo de transformação das políticas de informação no Estado informacional. *Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia*. Brasília, v.3, n.1, p.113-126, jan./dez. 2010.
 57. LARA, Marilda Lopes Ginez de; CONTI, Vivaldo Luiz. Disseminação da informação e usuários. *São Paulo em Perspectiva*, 17(3-4):26-34, 2003. Disponível em http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v17n03-04/v17n03-04_03.pdf
 58. LE GOFF, J. Documento monumento. *História e memória*. São Paulo: Ed. da UNICAMP, 1992. p.535-553.
 59. LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Cadernos de Finanças Públicas*, ESAF/Ministério da Fazenda, Brasília, n.8, p. 5-40, dez.2007. Disponível em http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP8/CFP_n8_art1.pdf

60. MACHADO, Helena Corrêa. *Subsídios para a implantação de uma política municipal de arquivos - o arquivo municipal a serviço dos cidadãos*. Rio de Janeiro: CONARQ, 2000. Disponível em http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/subsdios_poltica_de_arquivos.pdf
61. MACHADO, Helena Corrêa; CAMARGO, Ana Maria de Almeida. *Como implantar arquivos públicos municipais*. São Paulo: Arquivo do Estado/Imprensa Oficial, 2000. (Como Fazer 3).
62. MARQUES, A. A. C. (Org.) ; RONCAGLIO, C. (Org.) ; RODRIGUES, G. M. (Org.) . *A formação e a pesquisa em Arquivologia nas universidades brasileiras*. I Reunião Brasileira de Ensino e Pesquisa em Arquivologia - Reparq. Brasília: Thesaurus, 2011.
63. MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. RJ: Zahar, 1967
64. MARTORELL, Lluís Cermenó; PALÁ, Elena Rivas. Valoración, selección y eliminación. In: Coordinadora de Asociaciones de Archiveros y Gestores de Documentos (CAA). José Ramón Cruz Mundet (Dir.). *Administración de documentos y archivos. Textos fundamentales*, pp-215-266 Madrid, 2011. <http://www.archiveros.net/LIBRO.ARCHIVOS.IBEROAMERICANOS.pdf>
65. MATTELART, Armand. *História da sociedade da informação*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
66. MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do modelo Racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia Estatal. O&S - Organizações & Sociedade, v.13. n.37, abr/jun 2006. Salvador: UFBA, p.143-160.
67. MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2.ed. Brasília : UNESCO, 2009. Disponível em http://portal.unesco.org/pv_obj_cache/pv_obj_id_B22C219DAF6058851ECDF4D761EF0695A8572200/filename/freedom_information_pt.pdf
68. MENNE-HARITZ, Angelika. Appraisal or Documentation: Can We Appraise Archives by Select Content? *American Archivist*, Vol.57. Summer 1994
69. MONTVILOFF, Victor. Políticas Nacionales de Información. Manual sobre la formulación, aprobación, aplicación y funcionamiento de una política nacional sobre la información. *Programa General de Información y UNISIST*. Paris: UNESCO, 1990. Disponible em <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000869/086995sb.pdf>
70. MORIGI, Valdir José; VEIGA, Alexandre. Esfera pública informacional: os arquivos na construção da cidadania. *Informação & Sociedade*. João Pessoa, v.17, n.2, p.31-39, maio/agosto, 2007.
71. NESMITH, Tom. Seeing Archives: Postmodernism and the Changing Intellectual Place of Archives. *The American Archivist*. v. 65, Spring/Summer 2002. p. 24-41

72. O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69. Disponível em <http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/odonnell.pdf>
73. PAUL, Karen Dawley. Archivists and Records Management. In: *Managing Archives and Archival Institutions*. James Gregory Bradsher (Edited by). London: Mansell Publishing Limited, 1988
74. PAES, Marilena Leite; SOUZA, Maria de Lourdes Costa e. I Congresso Brasileiro de Arquivologia. *Arquivo & Administração*, v. I, n. 1, abril/1973. Disponível em <http://www.aab.org.br/digitalizacao/revistas/V1N11973.pdf>
75. PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado, Transparência e Democracia no Brasil. *Observatorio de la economia latinoamericana* - Universidade de Málaga na Espanha, n. 26, 10 de junio de 2004. Disponível na página BVC - Biblioteca Virtual sobre Corrupção do site da Controladoria Geral da União do portal www.brasil.gov.br https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3066/1/reforma_estado_tranparencia_democracia.pdf
76. PHIPPS, Linda. Controle Social pelos Excluídos: modelos para a sociedade da informação. *Informática Pública*, Belo Horizonte: PRODEMGE v.2, maio 2000.
77. PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro: FGV, 43(6): 1343-1368, nov./dez. 2009.
78. REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18 nº 51 fevereiro/2003
79. REIS, Linda G. *Produção de monografia: da teoria à prática*. Brasília: Senac-DF, 2008.
80. RIBEIRO, Ivan César. Relações entre judiciário, corrupção e desenvolvimento: o balanceamento entre desburocratização e garantia do controle da atividade pública. 2005. 40 f. Monografia (1º Concurso de Monografias e Redações da Controladoria-Geral da União) - Controladoria-Geral da União, Brasília, DF, 2005. Disponível em BVD - Biblioteca Virtual sobre Corrupção <https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/3345>
81. RODAS, Leandro Cianconi de Paiva. Democracia e cidadania na Web social: Participação, colaboração e produção coletiva de conhecimento. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Niterói/RJ, 2009. Disponível em <http://extralibris.org/wp-content/themes/inuitypes/teses/democracia-cidadania-web-social-leandro-cianconi.pdf>
82. ROUSSEAU, Jean-Yves e COUTURE, Carol. *Os fundamentos da disciplina arquivística*. Lisboa : Publicações Dom Quixote, 1994.

83. ROWLANDS, Ian; EISENSCHITZ, Tamara; BAWDEN, David. Frame analysis as a tool for understanding information policy. *Journal of Information Science*. London, 28 (1) 2002, pp. 31-38
84. RUGGIERO, R. (Dir.), *Enciclopédia Einaudi*, vol. 7: Modo de Produção, Desenvolvimento e Subdesenvolvimento, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1987, pp. 63-106
85. SCHELLENBERG, Theodore Roosevelt. *Arquivos modernos: princípios e técnicas*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2004.
86. SHERA, J. H. Padrão, estrutura e conceituação na classificação. In: Shera, J. H.; Kent, A. and Perry, J. W. *Information Systems in documentation*. New York, Interscience, 1957, p.15-38. Tradução de Hagar Espanha Gomes.
87. SILVA, Armando Malheiro da; RIBEIRO, Fernanda; RAMOS, Júlio; REAL, Manuel Luís. *Arquivística - Teoria e prática de uma ciência da informação*. Porto: Edições Afrontamento, 2002.
88. SILVA, Jaime Antunes da. Por uma Política Nacional de Arquivos. *Mesa Redonda Nacional de Arquivos*. Rio de Janeiro: Conarq, 13 a 15 de Julho de 1999. Disponível em http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/mesa/por_uma_politica_nacional_de_arquivos.pdf
89. SILVA, Sérgio Conde de Albite. Repensando a Arquivística contemporânea. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2004. (Papeis Avulsos ; 48)
90. _____. *A Preservação da Informação Arquivística Governamental nas Políticas Públicas do Brasil*. Tese apresentada à Universidade Federal Fluminense em convênio com IBICT. Niterói/RJ, 2008. Disponível em <http://ibict.phlnet.com.br/anexos/AlbiteTese2008.pdf>
91. SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. O Arquivista e as políticas públicas arquivísticas. *Anais. II Congresso Nacional de Arquivologia*, Porto Alegre/RG, 2006 <http://arquivoememoria.files.wordpress.com/2009/05/as-politicas-publicas-de-arquivo.pdf>
92. _____. *Em busca de um instrumental teórico-metodológico para a construção de instrumentos de classificação de documentos de arquivo*. In: Gestão em arquivologia: abordagens múltiplas / Bartalo, Linete; Moreno, Nádina Aparecida (orgs.). Londrina: EDUEL, 2008.
93. SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>
94. UHLIR, Paul F. Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público. Brasília: UNESCO, 2006. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363por.pdf>
95. UNGER, Roberto José Gervásio; FREIRE, Isa Maria. Regimes de Informação na Sociedade da Informação: uma contribuição para a gestão da informação.

- Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, Campinas, v.2, n. 2, p. 87-114, jan/jun. 2008. Disponível em http://www.sbu.unicamp.br/seer/ojs/index.php/sbu_rci/article/viewFile/384/260
96. VÁZQUEZ, Manuel. *Hacia una política archivística*. São Paulo: Associação dos Arquivistas de SP, Coleção SCRIPTA, n. 8, 2005.
97. VENÂNCIO, Renato P. Antes da Gestão de Documentos: prospecção na legislação brasileira. *Anais. XII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - ENANCIB*. Brasília, 23 a 26 de Outubro 2011.
98. VIEIRA, Liszt. *Os Argonautas da Cidadania - a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001. Disponível no Google Livros: http://books.google.com.br/books?id=5pIbfj3QcZMC&printsec=frontcover&dq=Os+argonautas+da+cidadania+:++++a+sociedade+civil+na+globaliza%C3%A7%C3%A3o&hl=pt-BR&ei=3MYDTrPfmZS4tgfV6OmUDg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CC4Q6AEwAA#v=onepage&q&f=false
99. VIEIRA, Solange Paiva; MENDES, André Gustavo Salcedo Teixeira. Governança corporativa: uma análise de sua evolução e impactos no mercado de capitais brasileiro. *Organizações em Contexto*, Ano 2, n. 3, junho/2006, pp.48-67. Disponível em <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/OC/article/viewFile/1316/1334>
100. WILSON, Ian E. Information, knowledge, and the role of Archives. *Canadian Journal of Information and Library Science*. n.1, 2000.

ANEXOS

Os ANEXOS se compõem:

- quadro construído para a análise dos currículos da Arquivologia em vigor nas escolas brasileiras em 2010;
- modelo do questionário aplicado nas entidades pesquisadas;
- Lei nº 8.159 de 8 de janeiro 1991, a Lei de Arquivos;
- Decreto nº 4.073 de janeiro de 2002 que regulamenta o Conarq e o SINAR;
- Lei nº 19.420, de 11 de janeiro 2011/ MG que estabelece a Política Estadual de Arquivos do Estado de Minas Gerais;
- Decreto nº 39.504 de 24 de março de 1997 que cria o Conselho Estadual de Arquivos de MG; e
- 9 tabelas que serviram de referência para a formatação dos Quadros de 1 a 28 constantes do Capítulo 3.

QUADRO DAS DISCIPLINAS MINISTRADAS EM 10 CURSOS DE ARQUIVOLOGIA¹³⁸

Disciplinas constantes nos currículos de arquivologia em 2010

UnB	UEL	UNESP	UFBA	UFMG	UFES	UNIRIO	FURG	UFF	
Instituições de direito público e privado	4. Instituição de direito público e privado	NÚCLEO ESPECÍFICO Introd. ao direito público e privado	OPTATIVOS Instituição de direito público e privado		Direito adm.		Noções de Direito para Arquivos	1. Aspectos legais dos proces. informac	
					Legislação sobre guarda	Leg. arqu.			
História social e política do Brasil	4. História adm. do Brasil	História do Brasil	História dos arquivos e docs	História da adm. no Brasil	História social do Brasil	Hist. do Brasil	Hist. polit. e adm. do Brasil	OPTATIVAS História da arte	
Intr. ao estudo da história	4. Int. ao estudo da história	Hist. do Brasil contemporâneo			Intr. história	Hist. do Estado do Espírito Santo	Introdução à história	OPTATIVAS Hist da imprensa	
(DISCS. DA BIBL.) História	4. Teoria história	História da cultura				História e memória			
	3. História e acervos documentais								
Cont. geral e sistema contábil aplicado à arquivologia	4. Inst. de contabilidade e auditoria empresarial	Documentação contábil			Noções de contabilidade	Elementos de contabilidade para arquivologia	Arquivos contábeis		
Estatística	4. Estatística		Estatística		Estatística para arqu.		Estatística	FORM. ESPEC. Estatística	
Introdução à arquivologia	1. Fund. da CI e da Arquivologia		Fund. da Arquivologia, Biblioteconomia e CI	TRONCO ESPECÍFICO Fund. da Arquiv.	Intr. ao estudo da Arquivologia	FUNDAMENTOS Intr. a Arquivologia	OBRIGATÓRIAS Introd à Arquivologia	Fund. de Arquivologia	7. Fund. teóricos da Arquivolog.
				TRONCO COMUM Introd à Biblioteconomia, Arquivologia e Museologia	Fundamentos da arquivística		Constr. do pensamento arquivístico		

¹³⁸ MARQUES, A. A. C. (Org.) ; RONCAGLIO, C. (Org.) ; RODRIGUES, G. M. (Org.) . *A formação e a pesquisa em Arquivologia nas universidades brasileiras*. I Reunião Brasileira de Ensino e Pesquisa em Arquivologia - Reparq. Brasília: Thesaurus, 2011.

Continuação - Disciplinas constantes nos currículos de arquivologia em 2010

UnB	UEL	UNESP	UFBA	UFMG	UFES	UNIRIO	FURG	UFF
(DISCS. DA BIBL.) paleografia	4. Paleografia	paleografia	Paleografia e diplomática		Paleografia	Paleografia e diplomática	OPTATIVAS Paleografia	Paleografia
Diplomática	3. Diplomática contemp.	Diplomática		Diplomática e tipologia doc	Diplomática		Diplomática	4. Diplomática I, II
Teorias da comunicação	2. Comunic. e difusão em arquivos	Comunicação	Marketing em serviços de inf.		Referência e difusão em arq.	Comunicação e linguagem	Comunicação	Rel. públ. aplicadas à arquivologia
Introdução à comunicação								
Comunicação e negociação								
	2. Estudo de uso e usuário de arquivo			Usuários da inf.		Estudo d usuários de inf		Est. de uso e usuários da inform.
						Estudos de público de inf.		
(DISCS. DA BIBL.) notariado	4. Direito notarial	Direito notarial					Direito Notarial	
			Gestão arq. de docs. eletr.	Gest. arq. de docs eletr.			Gestão arq. de docs. eletr.	Gerenc. arq. de docs. eletro
Projeto de implantação de sists. arqs.		Automação em arquivos	Tecnologia da inf. arquivística	Planej. e gestão de redes e sist. de arq.		ORG. E GESTÃO D SERV. ARQS. Introd à tecnol. da inf	Informática aplica a arq.	Prod. doc. eletr.
Intr. à C. da Computação aplicada a doc.		Introdução à Ciência da Computação	Gerenciamento de BD e documentação	Introdução aos bancos de dados	BD aplicados à arquiv.	SGBD		SGBD arquivísticos
Informática documentária		gestão eletrônica de docs	Gerenciamento eletrônico de docs.					
Intr. à produção documental microinformát.	6. (Tecnologia da informação)	Redes de computad. e internet	Sistema de inf. gerencial	Informática aplicada à CI	Processam. da inf. digital	Tecnologia da inf. I, II e III		4. Tecnologias da informação
organização e sistemas		Arquitetura da inf. digital		Planej. em unidades e sistemas inf.			Redes e sistemas de inf. arq.	Proj. e Sistemas de arquivos

Continuação - Disciplinas constantes nos currículos de arquivologia em 2010

UnB	UEL	UNESP	UFBA	UFMG	UFMS	UFES	UNIRIO	FURG	UFF
(DISCIPL. DA BIBL.) Reprografia		Reprografia			Reprografia	Reprografia	Tecnol. de reprod e armazenagem de docs	Reprografia e microfilm	8. Reprodução de documentos
Conservação e restauração de docs	3. Preserv. e restauração de docs	Conservação e restauro	Preservação de acervos	Preservação do acervo	Conserv. preventiva	Preservação	Conservação	Fund. da conserv. preserv. docs.	8. Preservação e conservação
			Preserv. digital		Restauração de docs.	Restauração	Restauração		
		Evolução dos suportes da inf.	Org. e preserv. de acervos fotográficos				Doc. audiovisual e digital	Arquivos especiais	
		Doc. audiovisual	Org. e preserv. acervos sonoros e audiovisuais					Introd às técnicas de fotografia	
			Rep. e rec. de imagens						
(DISCS. DA BIBL.) Arqs. universitários		Arquivos especializ. e empresariais	Arquivos empresariais				Arq. médicos	Arquivos especializ.	10. Fontes de inf gerais e especializ.
			Arquivos médicos						
			Arq. de eng.						
			Arq. de inst. de ensino						
	1. Elem. da lóg. aplic. à arq.		Lógica				Lógica	Introdução à Lógica	
	2. Ética prof. arquivística	Form. e atuaç. do profissional	Formação ética do arquivista		Ética e legis. arq.		Ética prof. arq.	Ética prof.	9. Ética e inf.
		Prática profiss. em arquivologia						Relaç. hum. no trabalho	

Continuação - Disciplinas constantes nos currículos de arquivologia em 2010

UnB	UEL	UNESP	UFBA	UFMG	UFSM	UFES	UNIRIO	FURG	UFF
	2. Políticas d inform. em CI		Políticas de arquivos				Polít. de acesso a inf. arq.	Polít. e legisl. em arquivos	1 Políticas informacionais
Planej. e gestão de instituições arquivísticas					Gerência de arquivos I e II		Gestão da inst. arquiv.		3. Gestão de serviços arquivísticos
Proj. e gestão de inst. arquiv.					Arquivística aplicada		Organiz prática de arq		3. Gestão de insts. arqs.
(DISCS. DA BIBL.) Teoria do planejamento		Elab. de proj. p/ captação de recurso							
(DISCS. DA BIBL.) Ciência Política, Economia, Filosofia, Sociologia	1. Sociologia e informação	Arquivo, memória e sociedade	Ação cultural e educacional nos arquivos	Cultura da inf.			Memória, cult. e soc.		Ação cultural em unidades de inf.
	1. Arquivos e cultura brasileira		Arquivos e cultura bras.	Memória e patrimônio			Filosofia da cult		FORM. ESPEC. Sociologia da burocracia
	3. Arquivo, patrimônio e memória		Arquivo, memória e sociedade	Bibliotecas, arquivos e museus digitais			Introd à sociol		FORM. ESPEC. Filosofia
							Antropologia cultural		
							Inf, memória e doc		
Análise da informação		BASE COMUM Intr. à Ciência da Informação	OBRIGATÓRIOS Fundamentos da informação	Fund. de organiz. da inf.		Mediação e acesso às inf. arq.	Intr. a CI		Serviços de referência e inf
Introdução ao controle bibliográfico			Administração de unidades de inf.	Análise de assunto		Representação temática			5. Normas e padrões p/ trat e recup da inf
				Linguagens de indexação		Conhec. e linguagem			9. Fund. teóricos da CI
				Competência informacional					5. Análise de documentos
		Produção documental	Planejamento de unid. de infor	Gestão de unidades de inf.					1. Gestão de unids de inf.
									10. Represent. da inf

Acrescentem-se as disciplinas de língua portuguesa e estrangeira e as metodologias de pesquisa e elaboração do trabalho científico.

A pesquisa de campo

Modelo do questionário aplicado:

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

1. Sobre o entrevistado

- 1.1 Cargo/função:
1.2 Data de ingresso na instituição:
1.3 Data de início no cargo / função:

2. Sobre a instituição arquivística ou divisão de serviço arquivístico

- 2.1 Fontes de recursos financeiros (Dê um número de 1 a 6 em ordem de magnitude):
a) repasse (___);
b) projetos junto a entidades públicas (___);
c) projetos junto a entidades privadas (___);
d) atividades desenvolvidas pela própria instituição (___);
e) doação (___);
f) outras (___) Quais?
- 2.2 Existe alguma entidade de apoio ao arquivo? (Associação de amigos ou similar) ?
Qual a sua composição? (cargo ou profissão dos membros) Quais são as suas ações?
- 2.3 A instituição/órgão trabalha em parceria com outras entidades (universidades, empresas, unidades da mesma estrutura organizacional, órgãos de outros poderes, etc.)? Qual (is)?
- 2.4 Mantém relação com Conselho Nacional de Arquivos - Conarq?
2.4.1 Se 'Sim', de que forma?
- 2.5 Participa do Conselho Estadual de Arquivos?
- 2.6 Sobre o pessoal que trabalha no arquivo:
2.6.1) quantos estagiários há?
2.6.2) com qual a formação? (Escreva o numero de estagiários em cada categoria abaixo)
2.6.3) quantos funcionários há?
2.6.4) com qual a formação? (Escreva o número de funcionários em cada categoria abaixo)
2.6.5) quais cargos de chefia/coordenação há e qual a formação dos ocupantes dos cargos?
2.6.6) Há promoção da reciclagem/ capacitação dos funcionários? Se 'Sim', como?

3. Sobre os serviços

- 3.1 Arquivos correntes Caso seja respondido por outra pessoa, informar cargo/função:
a) São desenvolvidas atividades de gestão?
No caso de 'Sim', quais dentre as seguintes atividades são desenvolvidas?
a.1) Plano de Classificação dos documentos de atividades-meio: Quais unidades organizacionais?
a.2) Plano de Classificação dos documentos de atividades-fim: Quais unidades organizacionais?
a.3) TTDD de atividades-meio: Se 'Sim', de quais unidades organizacionais?
a.4) TTDD de atividades-fim: De quais unidades organizacionais?
a.5) outras atividades desenvolvidas pelo serviço de gestão:
a.6) No caso de 'Não' desenvolver atividades de gestão: Por que?
a.7) Que tipo de informação instituição/órgão arquivística(o) tem já levantado a respeito dos documentos que estão nas unidades organizacionais?
a.7.1) Existência ou não de 'arquivo morto' (___);
a.7.2) Práticas de eliminação (___);
a.7.3) Tipo de organização adotada (___);
a.7.4) Outros
- b) A instituição/órgão participa do projeto Transparência Pública? No caso de 'Sim', de que forma?
c) Quais as principais carências ou fragilidades do serviço de gestão?
d) Quais as principais conquistas?
- 3.2 Arquivo intermediário
Caso seja respondido por outra pessoa, informar cargo/função:
a) Há um Arquivo intermediário? Sim (___) Não (___);
Algumas unidades mantêm seu próprio arquivo intermediário (___)
a.1) No caso de 'Sim', onde são os depósitos?
b) Há outro órgão ou setor que receba a transferência de documentos?
b.1) No caso de 'Sim', qual o sistema de acesso?
b.2) qual a relação desta instituição/órgão com ele?
b.3) o serviço é terceirizado?
c) Quais as principais carências ou fragilidades do serviço de Arquivo intermediário? (Escreva em ordem de importância)

- d) Quais as principais conquistas? (Escreva em ordem de importância)
- 3.3 Arquivo de guarda permanente
- Caso seja respondido por outra pessoa, informar cargo/função:
- a) Há recolhimento?
- a.1) No caso de 'Não', por que?
- a.2) No caso de 'Sim', há recolhimento regular conforme a TTDD?
- a.2.1) No caso de 'Não', por que?
- a.3) Os documentos chegam acompanhados de:
- a.3.1) uma lista que os discrimina (___);
- a.3.2) plano de classificação (___);
- a.3.3) descrição (___);
- a.3.4) outro
- a.4) Por quais etapas de tratamento passam os acervos ao serem recolhidos?
- a.4.1) conferência (___)
- a.4.2) higienização (___)
- a.4.3) elaboração de lista para o acesso nos depósitos (___)
- a.4.4) acondicionamento (___)
- a.4.5) disponibilização na sala de consultas (___)
- a.4.6) elaboração de arranjo (___)
- a.4.7) descrição arquivística (___) a.4.8) outras etapas:
- b) Existe recurso para um consulente acessar qualquer documento que deseje?
- c) As normas arquivísticas são seguidas? No caso de 'Sim', quais?
- c.1) ISAD(G) (___);
- c.2) NOBRADE (___);
- c.3) ISAAR (___);
- c.4) e-ARQ (___);
- c.5) ISDF (___);
- C.6) outras orientações
- c.7) No caso de 'Não', por que?
- c.7.1) Os funcionários não são preparados para tanto (___);
- c.7.2) Não há funcionários suficientes para tanto (___);
- c.7.3) As normas não são totalmente adequadas à nossa realidade (___);
- c.7.4) Desconhecemos as normas (___);
- c.7.5) outros motivos:
- d) há um sistema de código de arranjo/classificação?
- d.1) e um de localização dos documentos nos depósitos?
- e) Qual o tamanho do acervo (nas unidades de medida que foram mais convenientes para facilitar esta resposta)?
- f) (em porcentagem aproximada do total do acervo) quantos conjuntos documentais já foram arranjados/classificados e descritos?
- f.1) Qual o critério para priorizar a descrição de um certo conjunto documental?
- g) (em porcentagem aproximada do total do acervo) quantos documentos foram descritos item a item?
- h) Documentos digitais já foram recolhidos? No caso de 'Sim', que tipo de problema tem sido enfrentado para o seu tratamento?
- i) Há documentos digitalizados? No caso de 'Sim', todos têm sistema de busca e acesso? Qual o seu sistema de acesso?
- j) Há sistemas informatizados para a busca e acesso a documentos?
- j.1) No caso de 'Sim', estão na Internet? Sim (___) Não (___) Uma parte (___)
- k) sobre as condições dos depósitos:
- k.1) o espaço é suficiente?
- k.2) os móveis são suficientes?
- k.3) os recursos para o controle do ambiente são suficientes?
- l) qual a principal dificuldade na administração dos depósitos? (Escreva em ordem de importância)
- 3.4 Divulgação do acervo, acesso e educação patrimonial
- Caso seja respondido por outra pessoa, informar cargo/função:
- a) Há uma sala de consultas aberta ao público?
- a.1) Se 'Não', por que?
- a.2) Se 'Sim', quais as ações de divulgação do acervo?
- a.2.1) convites / folders (___);
- a.2.2) publicações vendidas/distribuídas(___);
- a.2.3) site / página na Internet (___);
- a.2.4) serviço de assessoria de imprensa (___);
- a.2.5) outras
- a.3) Há instrumentos de controle das consultas que são realizadas?
- a.4) Há estudo das demandas dos consulentes? Se "Sim", com qual finalidade?

- b) Que tipos de eventos para o público externo são promovidos pelo arquivo? (Indicar o número de eventos por ano em cada categoria)
- b.1) exposição (___/ _____);
 - b.2) curso(___/ _____);
 - b.3) seminário (___/ _____);
 - b.4) lançamento de publicações(___/ _____);
 - b.5) visitas monitoradas (___/ _____); b.6) outros
- c) Quais as ações de educação patrimonial? (Indicar o número de eventos por ano em cada categoria)
- c.1) propaganda (___/ _____);
 - c.2) visitas às escolas (___/ _____);
 - c.3) material didático para os professores (___/ _____);
 - c.4) exposições itinerantes (___/ _____);
 - c.5) visitas monitoradas (___/ _____);
- outras:
- d) Há um site ou página do arquivo na Internet?
- d.1) Quem define o seu conteúdo?
 - d.2) Quem (cargo) é responsável pela sua atualização?
 - d.3) Há avaliação do papel desempenhado pelo site junto aos internautas?
Se sim, com que frequência? (quantas vezes por ano)

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

de arquivo nas instituições integrantes do SINAR;

XII - recomendar providências para a apuração e a reparação de atos lesivos à política nacional de arquivos públicos e privados;

XIII - promover a elaboração **LEI Nº 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991.**

Regulamento

Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

Decreto nº 2.942, de 18.1.99, Regulamenta os arts. 7º, 11 e 16 (revogado)

Decreto nº 4.553, de 27.12.02

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 1º É dever do Poder Público a gestão documental e a de proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Art. 2º Consideram-se arquivos, para os fins desta lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.

Art. 3º Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Art. 4º Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Art. 5º A Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma desta lei.

Art. 6º Fica resguardado o direito de indenização pelo dano material ou moral decorrente da violação do sigilo, sem prejuízo das ações penal, civil e administrativa.

CAPÍTULO II

Dos Arquivos Públicos

Art. 7º Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias.

§ 1º São também públicos os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por instituições de caráter público, por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos no exercício de suas atividades.

§ 2º A cessação de atividades de instituições públicas e de caráter público implica o recolhimento de sua documentação à instituição arquivística pública ou a sua transferência à instituição sucessora.

Art. 8º Os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes.

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

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

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

Art. 9º A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência.

Art. 10º Os documentos de valor permanente são inalienáveis e imprescritíveis.

CAPÍTULO III

Dos Arquivos Privados

Art. 11. Consideram-se arquivos privados os conjuntos de documentos produzidos ou recebidos por pessoas físicas ou jurídicas, em decorrência de suas atividades.

Art. 12. Os arquivos privados podem ser identificados pelo Poder Público como de interesse público e social, desde que sejam considerados como conjuntos de fontes relevantes para a história e desenvolvimento científico nacional.

Art. 13. Os arquivos privados identificados como de interesse público e social não poderão ser alienados com dispersão ou perda da unidade documental, nem transferidos para o exterior.

Parágrafo único. Na alienação desses arquivos o Poder Público exercerá preferência na aquisição.

Art. 14. O acesso aos documentos de arquivos privados identificados como de interesse público e social poderá ser franqueado mediante autorização de seu proprietário ou possuidor.

Art. 15. Os arquivos privados identificados como de interesse público e social poderão ser depositados a título revogável, ou doados a instituições arquivísticas públicas.

Art. 16. Os registros civis de arquivos de entidades religiosas produzidos anteriormente à vigência do Código Civil ficam identificados como de interesse público e social.

CAPÍTULO IV

Da Organização e Administração de Instituições Arquivísticas Públicas

Art. 17. A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

§ 1º São Arquivos Federais o Arquivo Nacional do Poder Executivo, e os arquivos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. São considerados, também, do Poder Executivo os arquivos do Ministério da Marinha, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Exército e do Ministério da Aeronáutica.

§ 2º São Arquivos Estaduais o arquivo do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 3º São Arquivos do Distrito Federal o arquivo do Poder Executivo, o Arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 4º São Arquivos Municipais o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo.

§ 5º Os arquivos públicos dos Territórios são organizados de acordo com sua estrutura político-jurídica.

Art. 18. Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos.

Parágrafo único. Para o pleno exercício de suas funções, o Arquivo Nacional poderá criar unidades regionais.

Art. 19. Competem aos arquivos do Poder Legislativo Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Legislativo Federal no exercício das suas funções, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.

Art. 20. Competem aos arquivos do Poder Judiciário Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Judiciário Federal no exercício de suas funções, tramitados em juízo e oriundos de cartórios e secretarias, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.

Art. 21. Legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e nesta lei.

CAPÍTULO V

Do Acesso e do Sigilo dos Documentos Públicos

Art. 22. É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos.

Art. 23. Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.

§ 1º Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos.

§ 2º O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período.

§ 3º O acesso aos documentos sigilosos referente à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da sua data de produção.

Art. 24. Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte.

Parágrafo único. Nenhuma norma de organização administrativa será interpretada de modo a, por qualquer forma, restringir o disposto neste artigo.

Disposições Finais

Art. 25. Ficará sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social.

Art. 26. Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (Sinar).

§ 1º O Conselho Nacional de Arquivos será presidido pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional e integrado por representantes de instituições arquivísticas e acadêmicas, públicas e privadas.

§ 2º A estrutura e funcionamento do conselho criado neste artigo serão estabelecidos em regulamento.

Art. 27. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 28. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 8 de janeiro de 1991; 170º da Independência e 103º da República.

FERNANDO COLLOR
Jarbas Passarinho

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 9.1.1991.

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 4.073, DE 3 DE JANEIRO DE 2002.

Regulamenta a Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991, DECRETA:

Capítulo I

DO CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS

Art. 1º O Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional, criado pelo art. 26 da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991, tem por finalidade definir a política nacional de arquivos públicos e privados, bem como exercer orientação normativa visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo.

Art. 2º Compete ao CONARQ:

I - estabelecer diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivos;

II - promover o inter-relacionamento de arquivos públicos e privados com vistas ao intercâmbio e à integração sistêmica das atividades arquivísticas;

III - propor ao Chefe da Casa Civil da Presidência da República normas legais necessárias ao aperfeiçoamento e à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados;

III - propor ao Ministro de Estado da Justiça normas legais necessárias ao aperfeiçoamento e à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados; (Redação dada pelo Decreto nº 7.430, de 2011) Vigência

IV - zelar pelo cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que norteiam o funcionamento e o acesso aos arquivos públicos;

V - estimular programas de gestão e de preservação de documentos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, produzidos ou recebidos em decorrência das funções executiva, legislativa e judiciária;

VI - subsidiar a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo metas e prioridades da política nacional de arquivos públicos e privados;

VII - estimular a implantação de sistemas de arquivos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e nos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios;

VIII - estimular a integração e modernização dos arquivos públicos e privados;

IX - identificar os arquivos privados de interesse público e social, nos termos do art. 12 da Lei no 8.159, de 1991;

X - propor ao Presidente da República, por intermédio do Chefe da Casa Civil da Presidência da República, a declaração de interesse público e social de arquivos privados;

X - propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado da Justiça, a declaração de interesse público e social de arquivos privados; (Redação dada pelo Decreto nº 7.430, de 2011) Vigência

XI - estimular a capacitação técnica dos recursos humanos que desenvolvam atividades de cadastro nacional de arquivos públicos e privados, bem como desenvolver atividades censitárias referentes a arquivos;

XIV - manter intercâmbio com outros conselhos e instituições, cujas finalidades sejam relacionadas ou complementares às suas, para prover e receber elementos de informação e juízo, conjugar esforços e encadear ações;

XV - articular-se com outros órgãos do Poder Público formuladores de políticas nacionais nas áreas de educação, cultura, ciência, tecnologia, informação e informática.

Art. 3o São membros conselheiros do CONARQ:

I - o Diretor-Geral do Arquivo Nacional, que o presidirá;

II - dois representantes do Poder Executivo Federal;

III - dois representantes do Poder Judiciário Federal;

IV - dois representantes do Poder Legislativo Federal;

V - um representante do Arquivo Nacional;

VI - dois representantes dos Arquivos Públicos Estaduais e do Distrito Federal;

VII - dois representantes dos Arquivos Públicos Municipais;

VIII - um representante das instituições mantenedoras de curso superior de arquivologia;

IX - um representante de associações de arquivistas;

X - três representantes de instituições que congreguem profissionais que atuem nas áreas de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais.

§ 1o Cada Conselheiro terá um suplente.

§ 2o Os membros referidos nos incisos III e IV e respectivos suplentes serão designados pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente.

§ 3o Os conselheiros e suplentes referidos nos inciso II e V a X serão designados pelo Presidente da República, a partir de listas apresentadas pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República, mediante indicações dos dirigentes dos órgãos e entidades representados.

§ 3o Os conselheiros e suplentes referidos nos inciso II e V a X serão designados pelo Presidente da República, a partir de listas apresentadas pelo Ministro de Estado da Justiça, mediante indicações dos dirigentes dos órgãos e entidades representados. (Redação dada pelo Decreto nº 7.430, de 2011) Vigência

§ 4o O mandato dos Conselheiros será de dois anos, permitida uma recondução.

§ 5o O Presidente do CONARQ, em suas faltas e impedimentos, será substituído por seu substituto legal no Arquivo Nacional.

Art. 4o Caberá ao Arquivo Nacional dar o apoio técnico e administrativo ao CONARQ.

Art. 5o O Plenário, órgão superior de deliberação do CONARQ, reunir-se-á, em caráter ordinário, no mínimo, uma vez a cada quatro meses e, extraordinariamente, mediante convocação de seu Presidente ou a requerimento de dois terços de seus membros.

§ 1o O CONARQ funcionará na sede do Arquivo Nacional.

§ 2o As reuniões do CONARQ poderão ser convocadas para local fora da sede do Arquivo Nacional, por deliberação do Plenário ou ad referendum deste, sempre que razão superior indicar a conveniência de adoção dessa medida.

Art. 6o O CONARQ somente se reunirá para deliberação com o quorum mínimo de dez conselheiros.

Art. 7o O CONARQ poderá constituir câmaras técnicas e comissões especiais, com a finalidade de elaborar estudos, normas e outros instrumentos necessários à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados e ao funcionamento do SINAR, bem como câmaras setoriais, visando a identificar, discutir e propor soluções para questões temáticas que repercutirem na estrutura e organização de segmentos específicos de arquivos, interagindo com as câmaras técnicas.

Parágrafo único. Os integrantes das câmaras e comissões serão designados pelo Presidente do CONARQ, ad referendum do Plenário.

Art. 8o É considerado de natureza relevante, não ensejando qualquer remuneração, o exercício das atividades de Conselheiro do CONARQ e de integrante das câmaras e comissões.

Art. 9o A aprovação do regimento interno do CONARQ, mediante proposta deste, é da competência do Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 9o A aprovação do regimento interno do CONARQ, mediante proposta deste, é da competência do Ministro de Estado da Justiça. (Redação dada pelo Decreto nº 7.430, de 2011) Vigência

Capítulo II

DO SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS

Art. 10. O SINAR tem por finalidade implementar a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo.

Art. 11. O SINAR tem como órgão central o CONARQ.

Art. 12. Integram o SINAR:

- I - o Arquivo Nacional;
- II - os arquivos do Poder Executivo Federal;
- III - os arquivos do Poder Legislativo Federal;
- IV - os arquivos do Poder Judiciário Federal;
- V - os arquivos estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- VI - os arquivos do Distrito Federal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- VII - os arquivos municipais dos Poderes Executivo e Legislativo.

§ 1o Os arquivos referidos nos incisos II a VII, quando organizados sistemicamente, passam a integrar o SINAR por intermédio de seus órgãos centrais.

§ 2o As pessoas físicas e jurídicas de direito privado, detentoras de arquivos, podem integrar o SINAR mediante acordo ou ajuste com o órgão central.

Art. 13. Compete aos integrantes do SINAR:

I - promover a gestão, a preservação e o acesso às informações e aos documentos na sua esfera de competência, em conformidade com as diretrizes e normas emanadas do órgão central;

II - disseminar, em sua área de atuação, as diretrizes e normas estabelecidas pelo órgão central, zelando pelo seu cumprimento;

III - implementar a racionalização das atividades arquivísticas, de forma a garantir a integridade do ciclo documental;

IV - garantir a guarda e o acesso aos documentos de valor permanente;

V - apresentar sugestões ao CONARQ para o aprimoramento do SINAR;

VI - prestar informações sobre suas atividades ao CONARQ;

VII - apresentar subsídios ao CONARQ para a elaboração de dispositivos legais necessários ao aperfeiçoamento e à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados;

VIII - promover a integração e a modernização dos arquivos em sua esfera de atuação;

IX - propor ao CONARQ os arquivos privados que possam ser considerados de interesse público e social;

X - comunicar ao CONARQ, para as devidas providências, atos lesivos ao patrimônio arquivístico nacional;

XI - colaborar na elaboração de cadastro nacional de arquivos públicos e privados, bem como no desenvolvimento de atividades censitárias referentes a arquivos;

XII - possibilitar a participação de especialistas nas câmaras técnicas, câmaras setoriais e comissões especiais constituídas pelo CONARQ;

XIII - proporcionar aperfeiçoamento e reciclagem aos técnicos da área de arquivo, garantindo constante atualização.

Art. 14. Os integrantes do SINAR seguirão as diretrizes e normas emanadas do CONARQ, sem prejuízo de sua subordinação e vinculação administrativa.

Capítulo III

DOS DOCUMENTOS PÚBLICOS

Art. 15. São arquivos públicos os conjuntos de documentos:

I - produzidos e recebidos por órgãos e entidades públicas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias;

II - produzidos e recebidos por agentes do Poder Público, no exercício de seu cargo ou função ou deles decorrente;

III - produzidos e recebidos pelas empresas públicas e pelas sociedades de economia mista;

IV - produzidos e recebidos pelas Organizações Sociais, definidas como tal pela Lei no 9.637, de 15 de maio de 1998, e pelo Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, instituído pela Lei no 8.246, de 22 de outubro de 1991.

Parágrafo único. A sujeição dos entes referidos no inciso IV às normas arquivísticas do CONARQ constará dos Contratos de Gestão com o Poder Público.

Art. 16. Às pessoas físicas e jurídicas mencionadas no art. 15 compete a responsabilidade pela preservação adequada dos documentos produzidos e recebidos no exercício de atividades públicas.

Art. 17. Os documentos públicos de valor permanente, que integram o acervo arquivístico das empresas em processo de desestatização, parcial ou total, serão recolhidos a instituições arquivísticas públicas, na sua esfera de competência.

§ 1o O recolhimento de que trata este artigo constituirá cláusula específica de edital nos processos de desestatização.

§ 2o Para efeito do disposto neste artigo, as empresas, antes de concluído o processo de desestatização, providenciarão, em conformidade com as normas arquivísticas emanadas do CONARQ, a identificação, classificação e avaliação do acervo arquivístico.

§ 3o Os documentos de valor permanente poderão ficar sob a guarda das empresas mencionadas no § 2o, enquanto necessários ao desempenho de suas atividades, conforme disposto em instrução expedida pelo CONARQ.

§ 4o Os documentos de que trata o caput são inalienáveis e não são sujeitos a usucapião, nos termos do art. 10 da Lei no 8.159, de 1991.

§ 5o A utilização e o recolhimento dos documentos públicos de valor permanente que integram o acervo arquivístico das empresas públicas e das sociedades de economia mista já desestatizadas obedecerão às instruções do CONARQ sobre a matéria.

Capítulo IV

DA GESTÃO DE DOCUMENTOS

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Seção I

Das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos

Art. 18. Em cada órgão e entidade da Administração Pública Federal será constituída comissão permanente de avaliação de documentos, que terá a responsabilidade de orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção da documentação produzida e acumulada no seu âmbito de atuação, tendo em vista a identificação dos documentos para guarda permanente e a eliminação dos destituídos de valor.

§ 1o Os documentos relativos às atividades-meio serão analisados, avaliados e selecionados pelas Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos dos órgãos e das entidades geradores dos arquivos, obedecendo aos prazos estabelecidos em tabela de temporalidade e destinação expedida pelo CONARQ.

§ 2o Os documentos relativos às atividades-meio não constantes da tabela referida no § 1o serão submetidos às Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos dos órgãos e das entidades geradores dos arquivos, que estabelecerão os prazos de guarda e destinação daí decorrentes, a serem aprovados pelo Arquivo Nacional.

§ 3o Os documentos relativos às atividades-fim serão avaliados e selecionados pelos órgãos ou entidades geradores dos arquivos, em conformidade com as tabelas de temporalidade e destinação, elaboradas pelas Comissões mencionadas no caput, aprovadas pelo Arquivo Nacional.

Seção II

Da Entrada de Documentos Arquivísticos Públicos no Arquivo Nacional

Art. 19. Os documentos arquivísticos públicos de âmbito federal, ao serem transferidos ou recolhidos ao Arquivo Nacional, deverão estar avaliados, organizados, higienizados e acondicionados, bem como acompanhados de instrumento descritivo que permita sua identificação e controle.

Parágrafo único. As atividades técnicas referidas no caput, que precedem à transferência ou ao recolhimento de documentos, serão implementadas e custeadas pelos órgãos e entidades geradores dos arquivos.

Art. 20. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deverá, tão logo sejam nomeados os inventariantes, liquidantes ou administradores de acervos para os órgãos e entidades extintos, solicitar à Casa Civil da Presidência da República a assistência técnica do Arquivo Nacional para a orientação necessária à preservação e à destinação do patrimônio documental acumulado, nos termos do § 2o do art. 7o da Lei no 8.159, de 1991.

Art. 20. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deverá, tão logo sejam nomeados os inventariantes, liquidantes ou administradores de acervos para os órgãos e entidades extintos, solicitar ao Ministro de Estado da Justiça a assistência técnica do Arquivo Nacional para a orientação necessária à preservação e à destinação do patrimônio documental acumulado, nos termos do § 2o do art. 7o da Lei no 8.159, de 1991. (Redação dada pelo Decreto nº 7.430, de 2011) Vigência

Art. 21. A Casa Civil da Presidência da República, mediante proposta do Arquivo Nacional, baixará instrução detalhando os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, para a plena consecução das medidas constantes desta Seção.

Art. 21. O Ministro de Estado da Justiça, mediante proposta do Arquivo Nacional, baixará instrução detalhando os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades da administração pública federal, para a plena consecução das medidas constantes desta Seção. (Redação dada pelo Decreto nº 7.430, de 2011) Vigência

Capítulo V

DA DECLARAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO E SOCIAL DE ARQUIVOS PRIVADOS

Art. 22. Os arquivos privados de pessoas físicas ou jurídicas que contenham documentos relevantes para a história, a cultura e o desenvolvimento nacional podem ser declarados de interesse público e social por decreto do Presidente da República.

§ 1o A declaração de interesse público e social de que trata este artigo não implica a transferência do respectivo acervo para guarda em instituição arquivística pública, nem exclui a responsabilidade por parte de seus detentores pela guarda e a preservação do acervo.

§ 2o São automaticamente considerados documentos privados de interesse público e social:

- I - os arquivos e documentos privados tombados pelo Poder Público;
- II - os arquivos presidenciais, de acordo com o art. 3o da Lei no 8.394, de 30 de dezembro de 1991;
- III - os registros civis de arquivos de entidades religiosas produzidos anteriormente à vigência da Lei no 3.071, de 1o de janeiro de 1916, de acordo com o art. 16 da Lei no 8.159, de 1991.

Art. 23. O CONARQ, por iniciativa própria ou mediante provocação, encaminhará solicitação, acompanhada de parecer, ao Chefe da Casa Civil da Presidência da República, com vistas à declaração de interesse público e social de arquivos privados pelo Presidente da República.

Art. 23. O CONARQ, por iniciativa própria ou mediante provocação, encaminhará solicitação, acompanhada de parecer, ao Ministro de Estado da Justiça, com vistas à declaração de interesse público e social de arquivos privados pelo Presidente da República. (Redação dada pelo Decreto nº 7.430, de 2011) Vigência

§ 1o O parecer será instruído com avaliação técnica procedida por comissão especialmente constituída pelo CONARQ.

§ 2o A avaliação referida no § 1o será homologada pelo Presidente do CONARQ.

§ 3o Da decisão homologatória caberá recurso das partes afetadas ao Chefe da Casa Civil da Presidência da República, na forma prevista na Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

§ 3o Da decisão homologatória caberá recurso das partes afetadas ao Ministro de Estado da Justiça, na forma prevista na Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Redação dada pelo Decreto nº 7.430, de 2011) Vigência

Art. 24. O proprietário ou detentor de arquivo privado declarado de interesse público e social deverá comunicar previamente ao CONARQ a transferência do local de guarda do arquivo ou de quaisquer de seus documentos, dentro do território nacional.

Art. 25. A alienação de arquivos privados declarados de interesse público e social deve ser precedida de notificação à União, titular do direito de preferência, para que manifeste, no prazo máximo de sessenta dias, interesse na aquisição, na forma do parágrafo único do art. 13 da Lei no 8.159, de 1991.

Art. 26. Os proprietários ou detentores de arquivos privados declarados de interesse público e social devem manter preservados os acervos sob sua custódia, ficando sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente.

Art. 27. Os proprietários ou detentores de arquivos privados declarados de interesse público e social poderão firmar acordos ou ajustes com o CONARQ ou com outras instituições, objetivando o apoio para o desenvolvimento de atividades relacionadas à organização, preservação e divulgação do acervo.

Art. 28. A perda acidental, total ou parcial, de arquivos privados declarados de interesse público e social ou de quaisquer de seus documentos deverá ser comunicada ao CONARQ, por seus proprietários ou detentores.

Capítulo VI

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 29. Este Decreto aplica-se também aos documentos eletrônicos, nos termos da lei.

Art. 30. O Chefe da Casa Civil da Presidência da República baixará instruções complementares à execução deste Decreto.

Art. 30. O Ministro de Estado da Justiça baixará instruções complementares à execução deste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 7.430, de 2011) Vigência

Art. 31. Fica delegada competência ao Chefe da Casa Civil da Presidência da República, permitida a subdelegação, para designar os membros do CONARQ de que trata o § 3o do art. 3o.

Art. 31. Fica delegada competência ao Ministro de Estado da Justiça, permitida a subdelegação, para designar os membros do CONARQ de que trata o § 3o do art. 3o. (Redação dada pelo Decreto nº 7.430, de 2011) Vigência

Art. 32. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 33. Ficam revogados os Decretos nos 1.173, de 29 de junho de 1994, 1.461, de 25 de abril de 1995, 2.182, de 20 de março de 1997, e 2.942, de 18 de janeiro de 1999.

Brasília, 3 de janeiro de 2002; 181o da Independência e 114o da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Silvano Gianni

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. 4.1.2002

Lei nº 19.420, de 11 de janeiro de 2011**Estabelece a política estadual de arquivos.**

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, promulgo a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A política estadual de arquivos, que compreende as ações do Estado relacionadas com a produção, a classificação, o uso, a destinação, o acesso e a preservação de arquivos públicos e privados, atenderá ao disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se arquivo o conjunto de documentos de qualquer natureza produzidos e recebidos por pessoa natural ou jurídica, qualquer que seja o suporte da informação.

Art. 2º A política estadual de arquivos tem como objetivos:

- I – fortalecer a rede de instituições arquivísticas públicas;
- II – assegurar a adequada administração dos documentos públicos;
- III – preservar o patrimônio arquivístico público e privado de interesse público e social;
- IV – atender às demandas informacionais do Estado para apoiar o processo decisório;
- V – assegurar o acesso às informações contidas nos arquivos, observadas as disposições legais;
- VI – promover o reconhecimento dos arquivos como recursos fundamentais para o desenvolvimento do Estado e da sociedade;
- VII – contribuir para a promoção da transparência do poder público por meio da documentação de suas ações;
- VIII – garantir o livre fluxo de informações entre o Estado e a sociedade;
- IX – proteger o direito individual à privacidade na prestação das informações contidas nos arquivos;
- X – incentivar o uso de arquivos como fonte de pesquisa e de informação científica e tecnológica;
- XI – promover a adoção de inovações e o intercâmbio de informações científicas e tecnológicas na área arquivística;
- XII – contribuir para a constituição e a preservação da memória estadual e da nacional;
- XIII – apoiar tecnicamente a constituição e a manutenção de arquivos nos Municípios;
- XIV – estimular a participação da sociedade na constituição de arquivos públicos e privados de interesse social.

Art. 3º A política estadual de arquivos será coordenada pelo Conselho Estadual de Arquivos – CEA –, órgão colegiado de natureza deliberativa, normativa, propositiva e consultiva, ao qual compete estabelecer normas técnicas de organização dos arquivos públicos e dos arquivos privados de interesse público e social.

§1º Integram o CEA representantes das instituições arquivísticas públicas estaduais e de instituições da sociedade, na forma do regulamento.

§ 2º O CEA instituirá câmaras temáticas para dar suporte às ações de sua competência.

Art. 4º Para os fins desta Lei, são documentos:

- I – correntes os que se conservam nas instituições de origem em razão de sua vigência e de seu uso para fins administrativos, legais e fiscais;
- II – intermediários os que, originários dos documentos correntes, mantêm valores prescricionais e precaucionais e, por essa razão, aguardam destinação, até que possam ser eliminados ou recolhidos para guarda permanente;
- III – permanentes os que, originários dos documentos intermediários, são definitivamente preservados devido a seu valor informativo ou probatório.

§1º Os documentos permanentes de valor probatório, a que se refere o inciso III do caput deste artigo, são os que dizem respeito à origem, à estrutura e ao funcionamento de instituição ou registram informações sobre pessoa natural.

§ 2º Os documentos permanentes de valor informativo, a que se refere o inciso III do caput deste artigo, são os que contêm informações relevantes para a pesquisa histórica, cultural ou científica.

Art. 5º Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas relativas à produção, à classificação, à tramitação, ao uso, à avaliação e ao arquivamento de documentos, em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou a seu recolhimento para guarda permanente.

Art. 6º Os documentos permanentes constituem o patrimônio arquivístico-documental de Minas Gerais.

Art. 7º Os documentos permanentes são inalienáveis, e a sua guarda, imprescritível

CAPÍTULO II

DOS ARQUIVOS PÚBLICOS

Art. 8º São arquivos públicos aqueles cujos documentos tenham sido produzidos ou recebidos pelos órgãos e pelos Poderes do Estado, bem como pelas entidades por ele constituídas.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, consideram-se arquivos públicos, além dos previstos no caput deste artigo, os conjuntos de documentos produzidos ou recebidos por entidade privada prestadora de serviço público.

Art. 9º A gestão dos arquivos públicos cabe ao poder público, que manterá órgãos especializados e garantirá os recursos indispensáveis à guarda e à conservação dos documentos.

Art. 10. A gestão, o recolhimento, a guarda permanente, a preservação e a garantia de acesso aos documentos públicos, bem como a implementação da política estadual de arquivos, competem às instituições arquivísticas públicas estaduais, no âmbito de sua esfera de atuação.

Parágrafo único. A gestão de documentos públicos coordenada pelas instituições arquivísticas públicas em conjunto com os órgãos e as entidades que lhes deram origem, no âmbito de sua esfera de atuação.

Art. 11. São instituições arquivísticas públicas de Minas Gerais os arquivos mantidos pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas do Estado.

Art. 12. Serão constituídas comissões de avaliação de documentos de arquivo em cada unidade administrativa dos órgãos e dos Poderes do Estado, nas entidades por ele constituídas, bem como nas entidades privadas prestadoras de serviço público, sob a coordenação da instituição arquivística pública responsável, com o objetivo de selecionar os documentos de guarda permanente e os que, destituídos de valores probatório e informativo, deverão ser eliminados.

Parágrafo único. As comissões a que se refere o caput deste artigo elaborarão os instrumentos técnicos de gestão de documentos, os quais serão submetidos à aprovação das instituições arquivísticas competentes.

Art. 13. A eliminação de documentos públicos depende da aprovação das instituições arquivísticas públicas a que se refere o art. 11 desta Lei.

Art. 14. Serão publicados no órgão oficial do Estado editais de eliminação de documentos, com a divulgação dos prazos decorrentes da aplicação das tabelas de temporalidade dos órgãos a que os documentos pertencem.

Parágrafo único. Os interessados nos documentos a serem eliminados terão prazo de trinta a quarenta e cinco dias, nos termos de regulamento, para manifestarem sua discordância em relação à medida ou para requererem desmembramento de documentos ou cópias de peças de processos.

Art. 15. É assegurado a todos o acesso aos documentos públicos, salvo aqueles considerados sigilosos, nos termos da legislação vigente.

Art. 16. Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou ao esclarecimento de situação pessoal da parte.

CAPÍTULO III

DOS ARQUIVOS PRIVADOS

Art. 17. São privados os arquivos cujos documentos tenham sido produzidos ou recebidos por pessoa natural ou jurídica de direito privado, exceto os previstos no parágrafo único do art. 8º.

Art. 18. Arquivos privados poderão ser declarados interesse público e social, mediante parecer do CEA aprovado pela autoridade competente no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, do Ministério Público ou do Tribunal de Contas do Estado.

Art. 19. Os registros civis de arquivos de entidades religiosas produzidos anteriormente à vigência do Código Civil são considerados de interesse público e social.

Art. 20. A declaração de que um arquivo privado é de interesse público e social não implica a transferência do acervo para guarda em instituição arquivística pública nem exclui a responsabilidade por parte de seus detentores pela guarda e pela preservação do acervo.

Parágrafo único. O acesso aos documentos de arquivo privado de interesse público e social dependerá de autorização expressa de seu proprietário ou possuidor.

Art. 21. Os arquivos privados de interesse público e social poderão ser depositados, a título revogável, ou doados, a título irrevogável, a instituição arquivística do Estado de Minas Gerais.

Art. 22. Os arquivos privados declarados de interesse público e social não poderão ser alienados com dispersão ou perda da unidade documental, nem transferidos para o exterior.

Art. 23. O Estado incentivar a proteção e o acesso arquivos privados de interesse público e social.

Art. 24. A perda acidental, total ou parcial, de arquivo privado de interesse público e social será comunicada ao CEA por seu proprietário ou detentor.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 25. O poder público manterá cadastro centralizado e atualizado dos arquivos públicos e dos arquivos privados de interesse público e social do Estado.

Art. 26. A destruição ou a adulteração de documento de valor permanente sujeitam o responsável a penalidades administrativas, civis e criminais, nos termos da legislação em vigor.

Art. 27. Na hipótese de cessação das atividades de órgão ou entidade responsável pela guarda e pela gestão de documentos arquivísticos públicos e privados de interesse público, o acervo será transferido à instituição sucessora ou recolhido em instituição arquivística pública da mesma esfera de competência.

Art. 28. Ficam revogados os arts. 26 a 40 da Lei nº 11.726, de 30 de dezembro de 1994.

Art. 29. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Palácio Tiradentes, em Belo Horizonte, aos 11 de janeiro de 2011; 223º da Inconfidência Mineira e 190º da Independência do Brasil.

ANTONIO AUGUSTO JUNHO ANASTASIA

Danilo de Castro

Maria Coeli Simões Pires

Renata Maria Paes de Vilhena

Decreto nº 39.504, de 24 de março de 1997

Cria o Conselho Estadual de Arquivos - CEA, e dá outras providências.

(Publicação – Diário do Executivo – "Minas Gerais"- 25-03-1998)

(Retificação – Diário do Executivo – "Minas Gerais"- 26-03-1998)

O Governador do Estado de Minas Gerais, no uso de atribuição que lhe confere o artigo 90, inciso VII, da Constituição do Estado, e tendo em vista o disposto no artigo 83 da Lei nº 11.726, de 30 de dezembro de 1994,

DECRETA:

Art. 1º Fica criado o Conselho Estadual de Arquivos, órgão colegiado com função deliberativa, previsto no artigo 83 da Lei nº 11.726, de 30 de dezembro de 1994, subordinado diretamente ao Governador do Estado de Minas Gerais.

Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, a sigla CEA e a palavra Conselho equivalem à denominação Conselho Estadual de Arquivos.

Art. 2º O CEA tem por finalidade coordenar as ações da política estadual de arquivos, bem como estabelecer normas técnicas de organização dos arquivos da Administração Pública Estadual, definir os planos de regionalização do Arquivo Público Mineiro e de funcionamento dos serviços ou unidades de arquivos nos órgãos públicos estaduais.

Art. 3º Compete ao CEA:

I - estabelecer diretrizes visando à gestão, à preservação e ao acesso a documentação de arquivos;

II - promover o inter-relacionamento entre os arquivos públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estaduais;

III - propor a edição de instrumentos normativos necessários ao aperfeiçoamento e à implementação da política estadual de arquivos;

IV - zelar pelo cumprimento da legislação que disciplina o funcionamento e acesso aos arquivos públicos;

V - colaborar com o Conselho Nacional de Arquivos na identificação de arquivos privados de interesse público e social;

VI - elaborar subsídios e emitir pareceres, sempre que solicitados, nas questões pertinentes ao patrimônio arquivístico do Estado de Minas Gerais;

VII - estimular programas de gestão e de preservação de documentos públicos, de âmbito estadual e municipal, produzidos ou recebidos em decorrência das funções executiva e legislativa;

VIII - subsidiar a elaboração de planos estaduais de desenvolvimento, sugerindo metas e prioridades da política estadual de arquivos;

IX - estimular a capacitação técnica dos recursos humanos que desenvolvam atividades de arquivo nas instituições integrantes do Sistema Estadual de Arquivos;

X - recomendar providências para a apuração e a reparação de atos lesivos à política estadual de arquivos públicos e arquivos privados de interesse público e social;

XI - articular-se com outros órgãos e entidades do poder público formuladores de políticas estaduais de planejamento, de educação, de ciência e tecnologia, de informação e de informática;

XII - exercer as atividades correlatas que lhe forem delegadas.

Art. 4º O Conselho Estadual de Arquivos tem a seguinte composição:

I - Diretor do Arquivo Público Mineiro, que é seu Presidente;

II - 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração;

III - 1 (um) representante do Poder Judiciário;

IV - 1 (um) representante do poder Legislativo;

V - 1 (um) representante de Arquivo Público de Município;

VI - 2 (dois) representantes do Arquivo Público Mineiro;

VII - 1 (um) representante do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – IEPHA-MG;

VIII - 1 (um) representante da Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE;

IX - 2 (dois) representantes de instituições não governamentais que atuem na área de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais.

§ 1º - A cada membro do Conselho Estadual de Arquivos corresponderá um suplente, que o substituirá em caso de ausência ou impedimento.

§ 2º - Os membros do CEA e seus respectivos suplentes serão indicados pelos dirigentes dos órgãos, entidades ou Poder que representam e designados por ato do Governador do Estado.

§ 3º - Os membros do Conselho terão mandato de 2 (dois) anos, permitida a recondução por igual período.

Art. 5º O exercício da função de membro do Conselho Estadual de Arquivos é considerado serviço público relevante.

Art. 6º O Plenário, órgão superior de deliberação do Conselho Estadual de Arquivos, reunir-se-á, ordinariamente, no mínimo, uma vez a cada 6 (seis) meses e, extraordinariamente, mediante convocação de seu Presidente ou a requerimento de 2/3 (dois terços) de seus membros.

Art. 7º O suporte técnico e administrativo necessário ao funcionamento do Conselho será prestado pelo Arquivo Público Mineiro.

Art. 8º O CEA constituirá câmaras técnicas e comissões especiais, com a finalidade de elaborar estudos e normas necessários à implementação da política estadual de arquivos públicos e ao funcionamento do Sistema Estadual de Arquivos.

Parágrafo único. Os integrantes das câmaras e comissões serão designados pelo Presidente do Conselho e referendados pelo Plenário.

Art. 9º O Regimento Interno do Conselho Estadual de Arquivos será elaborado e aprovado pelo seu Plenário.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário.

Eduardo Azeredo
Governador do Estado

Consolidação de informações apuradas na pesquisa

Tabela 1 - Fontes de recursos financeiros

	APM	MPMG	APCBH	CMBH	ALMG	TCE-MG	TRE-MG
a) repasse	1		1				3
b) projetos junto a entidades públicas	2	X	2				
c) projetos junto a entidades privadas	3		3				
d) atividades desenvolvidas p/ própria instituição				3		X	3
e) doação							2
f) outras		Fundos			*		

* Observação da Gerente no questionário: Não se aplica. Na ALMG os recursos são obtidos via projetos internos. Os recursos necessários ao funcionamento do arquivo (1 dos acervos da Gerência) são fornecidos pela ALMG. Não existe recurso financeiro específico.

Redução de 13% nos recursos oriundos do Tesouro do Município - de 24.480,84 para 21.495,00 (da média de 2.040,07 mensais para 1.791,25);

Aumento de 226,53% se somados aos recursos oriundos do **Tesouro do Município** repassado à Associação Cultural do APCBH;

Redução de aproximadamente 92% nos recursos oriundos da **Fundação Municipal de Cultura** (da média de 563,97 mensais para 43,90);

Aumento de 1.485% de recursos oriundos de **projeto e convênio**;

No total, houve um aumento de, aproximadamente 550%, de um ano para o outro.

Tabela 2. Entidades pesquisadas, lugar do arquivo e seu responsável

	APM	MPMG	APCBH	CMBH	ALMG	TCE-MG	TRE-MG
Instituição / Setor em que fica o arquivo	Instituição Arquivística	Diretoria de Informação e Conhecimento	Instituição Arquivística	Seção de Registro Normativo	Gerência de Memória Institucional	Coordenação do Arquivo Geral	Seção de Arquivo Geral
Responsável pelo arquivo							
1.1 Cargo/ função	Superintendente	Diretora *	Diretora	Chefe da Seção	Gerente **	Coordenador	Chefe da Seção
2.6.5 Formação	Biblioteconomia e Pós na área de Arquivologia	Biblioteconomia ***	História e Mestrado em Administração Pública	Comércio Exterior	Biblioteconomia	Bibliotec. e Espec. em Gestão de Docs. e Arquivos	Pedag. e Espec. em Gestão de Docs. e Arquivos
1.2 Ingres. na instit.	10/03/2011		01/02/2004	01/07/2008	20/03/2006	19/03/2008	04/08/1996
1.3 Início no cargo	10/03/2011		01/12/2011	05/01/2011	01/02/2009	19/03/2008, abr/2012 ****	ago/2000
Tempo ao assumir o cargo	X	(não foi informado)	6 anos e 10 meses	2 anos e 5 meses	3 anos	4 anos e 2 mês	4 anos
Tempo no cargo	11 meses		2 meses	1 ano e 1 mês	3 anos	1 mês	12 anos

* Não foi possível entregar o questionário à Diretora de Informação e Conhecimento, responsável pela instituição arquivística, que, mais tarde concedeu entrevista.

** Essa gerência é responsável pelo arquivo permanente e pela biblioteca da Assembleia.

*** Não há informação sobre a natureza da sua pós-graduação.

**** O Coordenador do Arquivo Geral ainda era Técnico quando respondeu ao questionário, antes da entrevista

Tabela 3 - Servidores que preencheram parte do questionário e/ou concederam entrevista

	APM	MPMG	APCBH	CMBH	ALMG	TCE-MG	TRE-MG
1.1 Cargo/ função	Diretora de Gestão de Documentos	Analista Arquivista da Divisão de Protocolo Geral e Reprografia	Chefe da Divisão de Arquivos Permanentes	Resp. p/ arquivo da Diretoria de Recursos Humanos			
2.6.5 Formação	Biblioteconomia	Arquivologia *	Bibliotec. e Especializ. Arquivos	Especialização em gestão de documentos e arquivos			
1.1 Cargo/ função			Chefe do Depart. de Trat., Pesq. e Acesso	Diretor de Finanças			
2.6.5 Formação			História e Mestrado em História	(não há informação)			

* A funcionária do MPMG, que consta desta Tabela, foi designada para responder o questionário e também concedeu entrevista. A Coordenadora da Divisão de Protocolo Geral e Reprografia é formada em Comunicação e não foi possível entrevistá-la

Tabela 4 - Sobre as conquistas, carências e fragilidades nos serviços de gestão de **arquivos correntes**.

	APM	MPMG	APCBH	TCE-MG
Carências	Quadro reduzido de funcionários	Falta de recursos humanos	Falta de pessoal	
	Alta rotatividade dos membros das CPADs		Falta de reconhecimento por parte da adm. municipal	
Conquistas	Elaboração do Plano de Classif. e TTDD para as atividades-meio desde 1998	Constituição da CPAD e elaboração do Plano de Clas. e Tabela	Tabela de temporariedade aplicada desde 1997	Constituição do GPAD, c/ regulamento próprio e vinculado à Pres.
	Elaboração do Plano de Cl. e TTDD das ativ. finalísticas		Crescente inserção na Administração Municipal	

A câmara Municipal não respondeu a essas perguntas

A Diretora de Memória Institucional da Assembleia declarou que não há serviço de gestão de documentos correntes, apesar de sua participação nos processos de eliminação de documentos baseados na TTDD.

O TRE-MG não tem serviço de gestão de documentos correntes, sua Classificação e TTDD referem-se aos documentos transferidos para o arquivo intermediário

Tabela 5 - Sobre as conquistas, carências e fragilidades nos serviços de gestão de **arquivos intermediários**.

	APM	MPMG	APCBH	TCE-MG	TRE-MG
Carências	Inexistência de um Arquivo Intermediário Central		Falta de informações relativas ao principal serviço de arq. intermediário	Falta de Plano de Clas. e Tabela que contemplem toda documentação	Falta de servidores suficientes
	Terceirização de armazenamento		Falta de local adequado para separação e envio p/ o arq. terceirizado		Falta de estrutura física adequada.
			Falta de pessoal		
			Baixa qualificação do pessoal		
			Baixa posição na hierarquia da adm. municipal		
Conquistas	Sensibilização de gestores			Programa de Modernização dos Arquivos	Arquivos deslizantes
					Estagiários

Os arquivos intermediários da Câmara Municipal de BH e Assembleia Legislativa Estadual de MG estão nos setores de trabalho e as funcionárias que responderam ao questionário não forneceram informações sobre eles.

Tabela 6 - Sobre as conquistas e dificuldades com os **depósitos**

	APM	MPMG	APCBH	TCE-MG	TRE-MG	ALMG
Dificuldades	Não há nenhum problema nas áreas de armazenagens dos documentos		Há falta de pessoal para cuidar da manutenção dos depósitos	Remanejamento devido ao crescimento do acervo	Controle ambiental inadequado	Inexistência de controle ambiental adequado
	O espaço disponível não é suficiente para abrigar a documentação a ser recolhida.		O espaço físico é insuficiente para atual demanda		Espaço	Espaço
			O mobiliário existente é insuficiente		Mobiliário	Falta equipamentos adequados

Tabela 7 - Os funcionários e estagiários, sua formação e o tamanho do acervo

	APM	MPMG	APCBH	CMBH	ALMG	TCE-MG	TRE-MG
1º grau	6 func.					1 func.	
2º grau	15 func.	2 func.	9 func. + 8 estag.			19 func.*	
3º grau ou em curso	23 func. + 9 estag.	3 func. no Protocolo e Reprografia; e 2 func. na inst. arquivística	20 func. + 8 estag.	2 func**. + 4 estag.	8 func. + 5 estag.	2 func.	5 func. + 5 estag***.
Área - Estagiários	História, Arquivol., Conserv. e Restaur.		Arquivologia, Biblio e História	Ciência da Informação	Arquivol., Biblio, História		
Área - Funcioná- rios	História, Bibliotec., C. da Inf., Gest. Públ., Adm. Empr, Direito, Pedagogia, Gest. RH, C. Sociais, Turismo, Ed. Física	Arquivologia e Letras no Protoc. e Reprog. - Proces. Gerenciais (Pós Gest. Pública e Direito Adm.) e História (Pós Adm. Públ. e Dir. do Trab.) na inst. arquivística	Arquitetura, Bibliotec., Biologia, C. Sociais, Direito, Engenharia, História e Turismo	História	Arquivol., Bibliotec., História	Direito e Bibliotec.	História e Direito (Pós Direito Púb) C. Contáb. (Pós Direito Eleitoral) Secretariado Exec. (Pós em RH) Administr. e Direito
Tamanho do acervo	- Arqs. Corr. Adm. Est; - parte do Arq. Interm. - 1.886 metros de Arq. Perm.	Arq. Interm. da Finanças + Protocolo e Reprog.	- TTDD da Adm. Mun. - parte do Arq. Interm. - 1.062 m. e 853.504 unids. A. P.	-	1000 m. do Arq. Perm.	10.500 m. de Arq. Intermediário	13.500 caixas Arq. Intermediário
Total de funcion. e estagiar.	53	7	47 (parte é terceiriz.)	6	13	22 func.	10

* Escreveu o funcionário: *Foram considerados com formação em 2º grau os servidores que foram admitidos através de concurso que exigia o 2º grau. A maioria deles tem curso superior, mas não exerce atividades relacionadas a esta formação.*

** A Câmara mantém dois funcionários no Arquivo da Cidade com graduação em História, sendo que um deles tem especialização em arquivos.

*** Admitidos há menos de um mês

Tabela 8 - O acervo, o ciclo de vida dos documentos e a elaboração e uso da Tabela de Temporalidade

	APM	MPMG	APCBH	CMBH	ALMG	TCE-MG	TRE-MG
Arquivo corrente	Há Plano de Class. e TTDD não publicados	Não há gestão	Coord. da TTDD em todas as unidades - Não há Plano de Classif.	Não há gestão	Responsável pela TTDD instituída em 2008 - Não há gestão	Não há gestão - Há projeto de implementação da gestão	Não há gestão - Confecciona-se sistema conforme e-Arq
Arquivo intermediário	Uma parte nas próprias unidades + Uma parte transferida para a iniciativa privada	580** Acervo do setor de finanças sendo catalogado item a item*** - Há Plano de Class. e TTDD do acervo (não aprovados)	Uma parte na sede do Arq. + Uma parte na Ger. de Serv. Gerais + Uma parte transf. para a iniciat. privada	Depósito no setor de RH e Depósito no setor financeiro	Não há arquivo intermediário	10.500** organizados por Ordem de Serv. ou Guia de Tramitação - Class. e TTDD (a serem atualizados)	± 13.000 caixas - Todos catalogados conforme Classif. - Há TTDD dos documentos recebidos
Arquivo Permanente	1.886**	Há um Memorial c/ alguns documentos históricos	1.062** + 853.504 unid. (incluídos docs, da CMBH)	168,24** + 5.381 unidades*	1.000**	Não há arq. permanente - Planeja-se Memorial p/ docs. perman.	Não há arq. permanente - Há um Centro de Memória
	80% descritos (ainda fora da Norma) - uma parte descrita item a item		56% descritos - uma parte descrita item a item	Depositado no APCBH e descrito	40% descritos na Gerência de Memória, junto com a Biblioteca		

O TRE-MG, a CMBH e o MPMG responderam a algumas perguntas sobre o acesso aos documentos de guarda permanente, embora esses responsáveis não tenham de fato um arquivo permanente sob sua custódia.

* Segundo o inventário disponível na página do APCBH na Internet.

** metros lineares

*** Este acervo está na instituição arquivística do Ministério Público, no bairro Santa Inês

Tabela - 9 Arquivos Permanentes em Belo Horizonte

Situação dos acervos de guarda permanente				
Fase do ciclo de vida	Qtde	Entidades	Descritos	Descritos com normas internacionais
Permanente	4.000 metros lineares + 853.504 unids.	APM, ALMG, APCBH (incluídos os da CMMG)	> 66,7%	> 16%