

A GESTÃO DE DOCUMENTOS E A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO DOCUMENTAL EM MUNICÍPIOS GAÚCHOS: QUANDO A REGRA É A EXCEÇÃO

Marco Antônio da Luz

Mestre em preservação do patrimônio cultural pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM.
marcoantoniodaluz@yahoo.com.br

Daniel Flores

Prof.º do curso de arquivologia e pós-graduação em preservação do patrimônio cultural da Universidade Federal de Santa Maria.
danielflores@ufsm.br

Resumo: O presente artigo apresenta um estudo referente à importância das políticas públicas de arquivo para os municípios. Busca-se, inicialmente, contextualizar a importância dos documentos e informações arquivísticas para os municípios, apresentando os aspectos relevantes para a preservação do patrimônio documental, a importância da gestão de documentos e informações e alguns pontos importantes para a formação de políticas públicas de arquivo, bem como alguns desdobramentos da Lei de Acesso à Informação nos municípios. No que tange a metodologia adotada para a efetivação do presente trabalho, optou-se por uma pesquisa exploratório-descritiva, dividida em dois momentos, com a aplicação de dois questionários, um do tipo *survey*, com questões abertas e fechadas e outro somente com questões abertas. Deste modo, acredita-se que o presente estudo conseguiu identificar alguns fatores que impactam no desenvolvimento das políticas e das práticas arquivísticas, o que torna o presente artigo relevante, visto que os resultados apresentados contribuem significativamente para a área, surgindo como subsídio para a formulação de políticas públicas de arquivos nos municípios.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Arquivo. Gestão de Documentos. Patrimônio Documental. Lei de Acesso à Informação.



1 INTRODUÇÃO

Item fundamental, e de extrema importância para uma gestão pública eficaz, de qualidade e transparente, as informações, ganham destaque também no que tange a preservação e resgate da

história e da memória de uma sociedade. Os documentos e as informações produzidas e recebidas no âmbito da administração pública possibilitam a rememoração e a reconstrução da história de um país, estado ou município, exercendo papel fundamental na garantia de direitos e deveres dos cidadãos.

É nesse cenário de extrema valoração das informações públicas, que a Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, surge como uma luz para a conscientização acerca da importância das informações e documentos produzidos e recebidos pelo poder público, em benefício da sociedade, e da própria gestão pública municipal.

Considerado como a matéria prima da gestão pública, os documentos arquivísticos comumente não recebem o tratamento adequado, interferindo de maneira negativa no pleno exercício da cidadania (CAMARGO; MACHADO, 1996).

Para o Conselho Nacional de Arquivos:

[...] a administração local tem deixado, muitas vezes, de crescer porque não tem dado aos documentos produzidos, recebidos e acumulados pelo município o relevo que merecem, posto que, entre outros valores, são eles veículos da ação do governo, por testemunharem as relações deste com a comunidade a que serve e por provarem direitos e raízes históricas. (CONARQ, 2000)

Kurtz (1997) ressalta que os documentos antes de se configurarem como cultura e história, são recursos fundamentais de assessoramento para a administração, assumindo papel estratégico no processo de tomada de decisões.

Assim, há de se considerar num primeiro momento o valor administrativo e legal dos documentos arquivísticos, que servem como instrumento de apoio à tomada de decisão, e também como meio garantidor de direitos e deveres dos munícipes, para *a posteriori*, considerar os valores históricos e sociais que esses documentos poderão ou não assumir.

Nesse sentido, a inserção das políticas públicas de arquivo na pauta dos gestores públicos se faz necessária, pois essas,

alicerçadas na gestão de documentos e informações, constituem-se em ferramenta imprescindível para uma gestão pública municipal mais qualificada, eficaz, transparente e participativa, além de ser o meio garantidor da salvaguarda do patrimônio documental das instituições públicas municipais.

Para tanto, o trabalho apresenta como objetivo central a identificação da situação arquivística e dos fatores complicadores para a criação e a implementação de políticas públicas de arquivos nos municípios do Rio Grande do Sul, tendo como universo de estudo os municípios pertencentes à Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa – AMGSR.

Da mesma forma, e no intuito de subsidiar o estudo, delimitaram-se como objetivos específicos a contextualização da importância dos documentos e informações arquivísticas para os municípios, os aspectos relevantes para a preservação do patrimônio documental, a importância da gestão de documentos e informações e a formação de políticas públicas de arquivo, bem como os desdobramentos da Lei de Acesso à Informação.

Assim, por conseguinte, descreve-se o caminho metodológico percorrido pelo trabalho, desde a concepção dos instrumentos de pesquisa à metodologia utilizada, para somente então apresentar algumas considerações e reflexões acerca dos resultados e contribuições do estudo em voga.

2 DA IMPORTÂNCIA DOS DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES ARQUIVÍSTICAS À FORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ARQUIVO

Não se pode renegar a importância dos arquivos, documentos e informações arquivísticas para as administrações municipais, pois esses três elementos nascem em consequência das atividades e funções desempenhadas pelo poder executivo municipal.

Nesse contexto, Cunha e Pinto (2012, p. 75) destacam que: “os arquivos do governo são um ativo econômico público, que devem ser potencializados para gerar novos negócios, novos empregos e renda”.

Contudo, em pleno século XXI, no qual os meios de comunicação, as tecnologias da informação e a *internet* estão imbricados no dia a dia, constata-se uma boa parcela de descaso a esses itens. Vaz (1994) destaca que:

Os documentos que a prefeitura produz e guarda em seu poder não são simples papéis velhos para se jogar em qualquer canto; a documentação municipal possui três dimensões importantes que são:

- a) **patrimônio público** – os documentos são patrimônio público, tanto no sentido administrativo como do ponto de vista cultural;
- b) **elemento de constituição e exercício da cidadania** – se a guarda e conservação dos documentos impede que se tenha acesso ao seu conteúdo, ela provavelmente estará privando os cidadãos do direito à informação;
- c) **base de preservação da memória da sociedade** – os documentos devem ser conservados e organizados de forma que sejam um espaço para a pesquisa histórica. Isso significa não só criar condições para que os pesquisadores realizem suas pesquisas, mas para que a sociedade possa constituir e reforçar sua identidade cultural.

Figura 1: Dimensão dos documentos e informações arquivísticas municipais



Fonte: elaborado com base em Vaz (1994).

Para Bellotto (2002), os documentos de arquivo possuem em primeiro lugar uma natureza administrativa, jurídica, informacional, probatória, orgânica, serial, contínua e cumulativa,

e a soma de todas essas características, faz deles uma instituição única, inconfundível e de suma importância para a gestão administrativa de uma instituição.

Na concepção de Lopes (1993), qualquer instituição pública ou privada, que tenha mais de dois anos de atividades, passa a enfrentar o dilema dos arquivos.

Assim, a importância das informações e documentos de arquivo para a tomada de decisões, segundo Morgan (1996), se dá pelo fato das organizações, serem, de um modo geral, sistemas de tomada de decisões, que para Simon (1979), as atividades nas organizações são, essencialmente, atividades de tomada de decisão e resolução de problemas.

Visto a dinâmica da conjuntura socioeconômica, que mudanças ocorrem em passo acelerado, as informações tornam-se indispensáveis para o sucesso de qualquer atividade humana, e no setor público não poderia ser diferente, pois uma administração municipal que dispuser de uma sistemática organizada e eficaz ganhará tempo na recuperação de informações e documentos, agilizando processos e evitando prejuízos jurídicos e financeiros.

Moreno (2006, p. 59), apossando-se das palavras de Vignau e Muñoz destaca que: “A informação é um bem necessário para a tomada de decisões, é o avanço do conhecimento, é o controle das atividades, é também desenvolvimento econômico, cultural e social”.

Destarte, as informações arquivísticas contidas nos documentos públicos, além de serem utilizadas pela população em geral para análise e avaliação das atividades do governo, devem também servir à própria administração como subsídio ao planejamento das ações administrativas.

2.1 DE ESSENCIAL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO PAPEL EFETIVO NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Se num primeiro momento os documentos, os arquivos e as informações arquivísticas atendem às demandas da gestão administrativa, *a posteriori* podem vir a constituir em elementos fundamentais para prover a cidadania, o resgate da memória e a

(re) construção da história de uma instituição ou comunidade.

Assim, o acesso a informações e documentos públicos se torna relevante para o pleno exercício da cidadania, o que no Brasil é garantido pela Constituição de 1988, por intermédio da Lei Federal nº 8.159/1991, a qual trata da política nacional de arquivos públicos e privados, e mais recentemente pela Lei Federal nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação – LAI.

Entretanto, o que se observa em nível de Brasil, apesar de todas as normativas que versam sobre o assunto, são algumas iniciativas isoladas nesse campo, somado a isso, tem-se a herança da opacidade, que grande parcela dos gestores municipais ainda carrega consigo, o que acaba emperrando o desenvolvimento de ações e políticas públicas de arquivo nos municípios.

Por outro lado, a escassez de recursos financeiros também impacta negativamente na consolidação e implementação de políticas públicas voltadas à gestão de documentos e informações públicas.

Ohira e Martinez (2002, p. 02), fazendo uso das palavras de Marilena Leite Paes (1994), salientam que:

No Brasil, muitos ainda não se deram conta de que os arquivos são os depositários da experiência acumulada pelo ser humano, resultante de sua caminhada na insaciável busca do conhecimento. Além de constituírem em memória natural de sua própria história, seja como ser individual, ou como parte de uma coletividade, são, sobretudo, um recurso estratégico para se obter uma administração eficaz e eficiente, bem como a prova de direitos, obrigações e privilégios, controle de programas de trabalho e outros.

Diante do exposto, tão importante quanto o acesso dos cidadãos às informações públicas, é o resgate da memória e da história feito por intermédio de documentos e informações arquivísticas.

Nenhuma época produziu voluntariamente tantos arquivos quanto a nossa, e a “obsessão pelo arquivo que marca o contemporâneo” passou a interferir na totalização tanto na conservação do presente como na preservação do passado, dando lugar ao que se tem chamado de uma “memória arquivística”. (NORA *apud* INDOLFO, 2007, p. 52)

Contudo, Jardim (1995) lembra que no Brasil a política de salvaguarda dos documentos, na maioria das vezes, ignora os parâmetros científicos e confunde o que é histórico com aquilo que é produzido e acumulado de forma negligente pelo estado.

No mesmo sentido, Indolfo (2007, p. 55) ressalta que “é fundamental perceber, em primeiro lugar, que nem tudo que é produzido fica registrado e nem ficará conservado definitivamente”.

Assim sendo, e para que tenhamos uma melhoria no campo dos arquivos, se torna fundamental a existência de um sistema de arquivo, organizado e eficiente, pois esse, em sua concepção, reflete as ações do estado, lê-se município, e passa a ser ferramenta fundamental para garantir os direitos dos cidadãos, além de servir de repositório informacional para os gestores públicos.

2.2 A GESTÃO DE DOCUMENTOS E A RELAÇÃO COM A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO DOCUMENTAL

Ao abordar a questão de preservação do patrimônio arquivístico no Brasil, percebe-se uma carência no que tange a atenção dispensada por parte dos administradores públicos. Observa-se que em grande parte dos textos e comunicações que abordam o assunto patrimônio cultural brasileiro, os documentos arquivísticos são raramente mencionados como tal.

Para Silva (2008), a noção de patrimônio arquivístico,

[...] não tem se apresentado, historicamente no Brasil, como a melhor opção para preservar e dar acesso à informação arquivística. Pois, classificar os conjuntos arquivísticos sob a rubrica genérica de ‘patrimônio’ compromete o seu potencial de uso. (SILVA, 2008, p. 113)

Dessa maneira, e como forma de garantir a preservação do patrimônio informacional arquivístico contemporâneo, se faz necessária a criação de políticas públicas arquivísticas, que delineadas na gestão de documentos incluam ações voltadas para a preservação do patrimônio documental.

[...] as atenções direcionadas à preservação dos documentos de arquivo apenas quando considerados históricos e integrados ao patrimônio arquivístico devem voltar-se para a preservação da informação arquivística de uso corrente, administrativo, funcional e estratégico na expectativa de atender no presente e no futuro, a sociedade e o estado. Isto implica que as orientações técnico-científicas da preservação efetivamente acompanhem as da gestão de documentos. (SILVA, 2008, p. 114)

Nesse entendimento, a “gestão de documentos” estabelece medidas e rotinas visando à racionalização e eficiência na criação, manutenção, uso e avaliação de documentos arquivísticos, modificando a tradição dos arquivos voltados exclusivamente para servir à pesquisa histórica, iniciando o processo de aproximação com a administração.

E é com esse entendimento que os arquivos públicos municipais deixarão de ser simples depósitos de documentos, para tornarem-se o órgão central do sistema de arquivos e promotores das ações voltadas para a gestão de documentos e preservação do patrimônio documental.

Silva (2008) destaca que por intermédio da gestão de documentos será possível preservar todos os valores potenciais dos documentos e informações, inclusive aqueles indicados na Constituição Federal e nas leis referidas neste trabalho (o valor histórico, probatório, informativo, cultural e de memória), pois, “sem a gestão de documentos, corre-se o risco de se perder em ambos os aspectos” (SILVA, 2008, p. 114), ou seja, no âmbito administrativo e cultural.

Assim sendo, a gestão de documentos e informações passa a ser imprescindível, tanto para a gestão administrativa mais eficaz, quanto para a preservação da memória e da história dos municípios, constituindo-se assim na coluna vertebral de uma política pública arquivística municipal.

2.3 A FORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS

A temática políticas públicas de arquivos, apesar de recorrente está sempre em discussão, para tanto buscou-se compreender como se dá a formação das políticas públicas, e assim a arquivologia se debruça em outras áreas do conhecimento, como a ciência social e a ciência política, disciplinas que discutem com mais autonomia e autoridade os conceitos referentes à formação e implementação dessas políticas.

Destarte, segue alguns conceitos de políticas públicas:

Quadro 1: Evolução do conceito de política pública.

AUTOR	DEFINIÇÃO
FERNANDES (2007)	Costuma-se pensar o campo das políticas públicas, unicamente caracterizado como administrativo ou técnico, e assim livre, portanto do aspecto ‘político’ propriamente dito, que é mais evidenciado na atividade partidária eleitoral. Esta é uma meia verdade, dado que apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política, uma vez que está relacionada ao processo decisório.
SOUSA (2006)	Políticas públicas são construções de uma coletividade, que visam a garantia dos direitos sociais dos cidadãos que compõem uma sociedade humana [...]. 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.
SOUZA (2006)	Política pública na sua essência está ligada fortemente ao estado, pois é esse que determina como os recursos são usados para o benefício de seus cidadãos.
CARVALHO (2002)	Políticas públicas são construções de uma coletividade, que visam à garantia dos direitos sociais dos cidadãos que compõem uma sociedade humana. Esse é um princípio democrático fundamental.
BUCCI (2002)	Programas de ação governamental visando coordenar os meios de ação governamental e atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos autores.

Nesse sentido, e observando o preconizado pelos autores supracitados, compreende-se política pública como sendo uma

ação do poder público, que é planejada e executada devido às reivindicações sociais, e com vistas a atingir um objetivo específico, sendo esse um processo bem mais amplo e complexo do que a simples elaboração de normativas (leis, decretos, resoluções etc.).

Sousa (2006, p. 4), adota a divisão de política pública conforme Maria Teresa Miceli:

formulação – envolve a transformação de uma massa de dados em informações relevantes; a combinação de valores, ideias, princípios e ideologias com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e a transformação do conhecimento empírico e normativo em ações públicas, aqui, agora;

implementação – que pode ser vista como um processo administrativo, portanto, uma complexidade de ações conjuntas, com múltiplas normas, perspectivas diversas e atores cambiáveis. A execução das atividades depende da clareza com que metas e objetivos são fixados e da consistência com que são comunicados.

avaliação – é um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permitem compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações e que tem por objetivo orientar futuras ações. O objetivo é conhecer a relação entre condições, meios, resultados e impactos da intervenção. (grifo do autor)

Para identificar uma política pública, Muller *apud* Silva (2008, p. 53) faz uso das palavras de Yves Mény e Jean-Claude Thoenig, que descrevem cinco elementos que configuram uma Política Pública:

1. existência de um conjunto de medidas concretas;
2. decisões de natureza mais ou menos autoritárias;
3. estar inscrita em um quadro geral de ação, nunca é uma ação isolada;
4. possuir sempre um público;
5. possuir objetivos definidos.

Para Sousa (2006), a formação de políticas públicas de

arquivo está intimamente relacionada a aspectos políticos e técnico-científicos, entretanto, o que se observa no contexto brasileiro são políticas que tem como alicerce somente a legislação,

Políticas públicas são exercidas num território de divergências e de tentativas de convergências. Podem e devem ser balizadas por leis, mas não são integralmente ‘controladas’ naquilo que constitui a dinâmica própria do jogo político democrático. São tais processos políticos que ocasionam frequentemente a emergência de novas alternativas legais. (JARDIM, 2003, p. 38)

Silva (2008, p. 66), utilizando a prerrogativa de Bordieu, afirma que:

de um lado temos uma realidade que é relacional, e, de outro, mas complementar, um território que é político, algo mais que formular e aprovar leis e regulamentos, elaborar planos e distribuir responsabilidades.

Silva (2008, p. 66), considera que a “formulação e implementação das políticas públicas é também uma questão política que, [...] implica e relaciona confiança, influência, divergência e convergência”.

Jardim enfatiza que uma política pública arquivística é:

o conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social – que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico etc.) relativos à produção, ao uso e à preservação da informação arquivística de natureza pública e privada (JARDIM, 2003, p. 38).

Ao encontro do que foi discutido, Silva (2008, p. 73) destaca uma análise feita por Jardim (2003), quando esse faz uma relação entre legislação e políticas públicas arquivísticas:

Não são raros os equívocos que levam a acreditar que uma legislação arquivística anteceda e controle uma política pública de arquivo. Pelo contrário, entende-se que as políticas públicas se desenvolvem entre divergências e esforços

convergentes do ambiente democrático. E que mais que controlar uma política pública, a legislação pertinente é muitas vezes é produto de uma política. E que uma legislação somente provoca impactos quando vai além de princípios conceituais ou redefinições institucionais, e reconhece também quem a legislação é um dos fundamentos para a definição e implementação de políticas públicas arquivísticas, porém tal legislação acaba comprometida se não for simultaneamente, instrumento e objeto de uma política arquivística.

Assim sendo,

Pensar em políticas públicas de arquivo vai muito além da construção de um corpus de leis. Há a dimensão técnico-científica, que deve ser levada em consideração, pois a simples existência de leis ou de determinações não garante as ações concretas que a viabilizem. (SOUSA, 2006, p. 8)

Jardim (2003) tem o mesmo entendimento quando opina dando ênfase de que é preciso considerar as duas dimensões – a política e a técnica – faces de uma mesma moeda e que só com o exercício das duas será possível formular e viabilizar políticas públicas arquivísticas.

Desse modo, para a formação e implementação de uma política pública de arquivos e informações, vários fatores devem ser levados em consideração, e a combinação desses fatores com certeza contribui para a consolidação das práticas voltadas para a gestão e preservação do patrimônio documental arquivístico.

Dentre alguns fatores, destacam-se, preliminarmente os seguintes:

1. vontade política dos governantes;
2. reivindicação da sociedade/demanda social;
3. disponibilização de recursos financeiros para planejar e manter políticas voltadas para a área dos arquivos;
4. legalização e execução da legislação e suas penalidades;
5. fiscalização da implementação de tais políticas e ações.

A seguir, segue um *framework* onde se buscou ilustrar as

fases, as ações e os resultados esperados quando da implementação de políticas públicas de arquivos alicerçadas não somente em normativas (leis, decretos, normas etc.), mas também, com a participação efetiva da área técnica e o apoio político necessário.

Quadro 2: Proposição de um *framework* ilustrativo dos aspectos imprescindíveis para a formação de políticas públicas arquivísticas.



Fonte: elaborado pelo autor, com base em: Silva (2008); Sousa (2006); Jardim (2003) e outros.

3 MÉTODO

Para este estudo optou-se por uma pesquisa exploratório-descritiva, ou seja, uma pesquisa que tem como principal objetivo explorar um problema ou uma situação, para prover critérios e compreensão (MALHOTRA, 2006). A pesquisa é descritiva, pois, segundo Pietrangelo (2001), esse tipo de pesquisa tem como principal objetivo a descrição de algo. Selltiz *et al.* (*apud* MATTAR, 1993) salientam que os estudos descritivos são aqueles que descrevem um fenômeno ou situação, mediante estudo

realizado em determinado espaço-tempo.

Quanto à metodologia utilizada, devido a uma questão temporal, e a aprovação da Lei de Acesso à Informação Pública – LAI, fracionou-se a pesquisa em dois momentos, nos quais foram aplicados dois questionários distintos. No primeiro momento da pesquisa (2009-2010) aplicou-se um questionário do tipo *survey*, com questões abertas e fechadas, onde se buscou averiguar a situação arquivística nos municípios da região em estudo. No segundo momento da pesquisa (2012-2013), aplicou-se um questionário com questões abertas, que almejou identificar os reflexos da Lei de Acesso à Informação Pública – LAI sob os olhos da arquivística.

Para o questionário do tipo *survey*, o universo da pesquisa englobou todos os municípios pertencentes à Associação de Municípios da Grande Santa Rosa (AMGSR), conforme quadro que segue:

Quadro 3: Municípios integrantes da Associação de Municípios da Grande Santa Rosa (AMGSR).

MUNICÍPIOS	
ALECRIM	ALEGRIA
BOA VISTA DO BURICÁ	CAMPINA DAS MISSÕES
CÂNDIDO GODÓI	DOCTOR MAURÍCIO CARDOSO
HORIZONTINA	INDEPENDÊNCIA
NOVA CANDELÁRIA	NOVO MACHADO
PORTO LUCENA	PORTO MAUÁ
PORTO VERA CRUZ	SANTA ROSA
SANTO CRISTO	SÃO JOSÉ DO INHACORÁ
SENADOR SALGADO FILHO	TRÊS DE MAIO
TUCUNDUVA	TUPARENDI

Fonte: FAMURS.

Tendo como sujeitos principais os prefeitos municipais ou o secretário de Administração. Já para a segunda etapa da pesquisa, quando da aplicação do questionário com as questões abertas, elegeu-se os três municípios com as maiores populações, ou seja, Santa Rosa, Três de Maio e Horizontina.

No tocante à estruturação dos instrumentos de coleta de

dados, o questionário do tipo *survey*, construído para averiguar a situação arquivística encontrada nos municípios, apresenta-se estruturado em quatro blocos contendo questões abertas e fechadas, com as seguintes temáticas: identificação do município, os arquivos, os documentos e o município, a produção, o controle, a destinação e a preservação dos documentos públicos municipais, e por final, as políticas arquivísticas e o patrimônio documental dos municípios.

Para o questionário da segunda fase da pesquisa, que buscou identificar os reflexos da Lei de Acesso à Informação Pública – LAI na ótica arquivística, buscou-se num primeiro momento contextualizar o gestor público acerca da LAI, no qual foi apresentado um texto explicativo seguido das questões abertas, para que os gestores relatassem a situação dos municípios frente aos desdobramentos da LAI.

Entretanto, antes da aplicação dos questionários, os mesmos passaram por uma validação, que no caso da *survey*, foi feita por especialistas, docentes e profissionais da área da arquivologia. No caso do questionário com questões abertas, utilizou-se como validação a qualificação da dissertação do mestrado.

Assim sendo, após o devido planejamento, elaboração e validação dos instrumentos da pesquisa, operacionalizou-se a coleta dos dados. Para a *survey*, planejou-se inicialmente efetivá-la via correio eletrônico, contudo não se obteve o resultado esperado quanto à participação dos municípios, momento em que se optou pela visita pessoal aos 20 municípios pertencentes à AMGSR. Essa visita serviu para expor aos gestores públicos os objetivos e os benefícios da pesquisa, bem como para entregar em mãos o material referente à coleta de dados, uma carta de apresentação, o questionário (*survey*) e o termo de responsabilidade.

No que se refere à efetivação da segunda fase da pesquisa, aplicação do questionário referente à LAI, optou-se por enviá-lo via correio eletrônico, onde constatou-se previamente os gestores dos três municípios, via telefone, antes de efetivamente reter o questionário.

Quanto à colaboração dos municípios, no que tange a efetivação da pesquisa, ocorreu que mesmo os gestores compreendendo e colocando-se à disposição para participar da pesquisa, o nível de engajamento ficou aquém do esperado, pois somente 4 dos 20 municípios devolveram a *survey* devidamente preenchida. Frente a isso, contactou-se novamente os municípios que não tinham remetido o material dentro do período pré-determinado, aumentando o índice de municípios participantes para 8, no universo de 20, um aumento ainda longe do ideal.

No que se refere à efetiva participação dos gestores na aplicação do segundo questionário, do universo de 3 municípios, somente 1 deu retorno positivo, com o questionário respondido devidamente e com riqueza de detalhes.

E mesmo com esse panorama, operacionalizou-se a análise dos dados, primeiramente se fez necessária a migração do questionário tipo *survey*, editado inicialmente no *Microsoft Word*[®] para a plataforma *Sphinx Survey-Lexica*[®] – versão 5, o que permitiu uma análise quantitativa e qualitativa dos dados, ou seja, o mesmo *software* gerou os dados estatísticos, os gráficos e agrupou as questões abertas da *survey*, proporcionando assim uma visão global dos dados e informações.

Para o segundo questionário, por esse conter somente questões abertas, e em número reduzido se comparado a *survey*, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, que segundo Frankfort-Nachnias e Nachmias, (1996 *apud* FREITAS e JANISSEK-MUNIZ, 2000), consiste em uma leitura aprofundada de cada uma das respostas, na qual, codificando-se cada uma, obtém-se uma ideia sobre o todo.

Ressalta-se ainda que, por se tratar de uma pesquisa que envolveu agentes políticos e em alguns casos servidores de carreira, alguns quesitos foram observados, tais como a confecção de um termo de consentimento livre e esclarecido, comprometendo-se com o sigilo e com a divulgação dos resultados sem expor os agentes da pesquisa.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS: situação arquivística nos poderes executivos dos municípios da AMGRS

Mesmo com as dificuldades encontradas na coleta dos dados, já relatadas anteriormente, conseguiu-se obter dados condizentes com a realidade arquivística encontrada na região. Assim sendo, questionou-se inicialmente os gestores públicos sobre a Lei Federal nº 8.159/91, a Lei dos Arquivos. Nesse sentido, a situação entre os oito municípios que efetivamente participaram da pesquisa foi a seguinte: 62,5% dos gestores apontaram ter conhecimento da referida lei, contra 37,5% que não tinham conhecimento dessa lei.

Por conseguinte questionou-se a respeito do patrimônio cultural/documental, que os documentos produzidos e recebidos pelas administrações municipais podem assumir em decorrência da função pelos quais foram produzidos, obtendo o seguinte panorama: 1 (um) município, (12,5%), respondeu desconhecer esses valores, os outros 7 (sete) municípios, (87,5%), responderam que consideram e têm conhecimento desses valores, evidenciando novamente que os documentos recebem tratamento adequado.

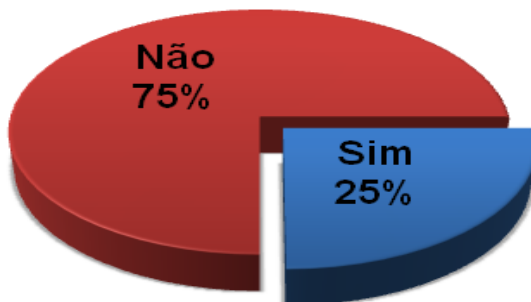
Buscando averiguar também o conhecimento dos gestores municipais acerca de órgãos como o Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ, e do Sistema Estadual de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul, 5 (cinco) municípios, ou seja, 62,5% afirmaram ter conhecimento desses órgãos, os outros 3 (três) municípios, 37,5%, informaram que não conheciam esses órgãos.

Visto que de modo geral os gestores municipais demonstraram ter conhecimento acerca da Lei dos Arquivos, dos valores condizentes ao patrimônio cultural/documental, intrínsecos aos documentos municipais, e de órgãos como o CONARQ e o Sistema Estadual de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul observa-se um baixo nível de constituição formal de arquivos municipais/arquivos públicos municipais.

No gráfico que segue, 75% dos municípios investigados, ou

seja, do universo de 8 (oito) municípios, 6 (seis) não tem arquivo municipal devidamente instituído.

Gráfico 1: Índice de municípios com arquivo municipal constituído.



Fonte: elaborado pelo autor, (2014).

No que se refere à importância dos documentos e informações produzidas e recebidas pelas administrações municipais, os gestores foram unânimes, todos consideraram de suma importância documentos e informações, porém com níveis diferentes de valoração. Entre os oito municípios, 1 (um), 12,5%, considera os documentos e informações produzidas importante, 5 (cinco), 62,5%, consideram muito importante e 2 (dois), 25%, considera extremamente importante.

Dando prosseguimento à apresentação dos resultados, no quesito de importância da racionalização na produção e no controle de documentos e informações, 100% dos municípios consideraram essa prática imprescindível. No entanto, a realidade apresentou-se diferente, pois somente 1 (um) município, 12,5%, registra e gerencia o trâmite de documentos, os outros 87,5% dos municípios, 7 (sete), só registram as solicitações e requerimentos, não havendo nenhum controle para onde são encaminhados e onde estão as demandas.

Quando o assunto abordado no questionário foi referente aos instrumentos de gestão de documentos, plano de classificação e tabela de temporalidade documental, somente 2 (dois) dos 8 (oito) municípios indicaram possuir algum tipo de instrumento para auxiliar nas tarefas de gestão de documentos e informações.

E é nesse contexto, no qual os gestores municipais consideram os arquivos e as informações como instrumentos indispensáveis à transparência, eficiência, efetividade e qualidade do serviço público, que se observa uma contradição, a situação arquivística nos municípios não condiz com o nível de conhecimento e de importância dado pelos gestores aos documentos e informações produzidos e acumulados pelos municípios.

4.1 AS DIFICULDADES DOS MUNICÍPIOS EM PROVER A GESTÃO DE DOCUMENTOS E A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO DOCUMENTAL

A fim de identificar quais as dificuldades em prover a gestão de documentos e a preservação do patrimônio documental, indagou-se os gestores municipais sobre a grandeza que os documentos e informações municipais podem assumir, e sobre a responsabilidade da administração local em gerenciar essa matéria prima para a gestão pública. Em linhas gerais, os gestores reconhecem a grandeza e a importância dos documentos para o município (87,5%), bem como relataram que as práticas de gestão de documentos são rotinas do dia a dia (75%).

Quanto ao dever do poder público em gerenciar e proteger documentos de arquivo, conforme a Lei Federal nº 8.159/1991, 100% dos gestores destacaram conhecer as implicações relativas ao extravio de livros oficiais ou qualquer outro documento.

Entretanto, a situação arquivística dos municípios reflete outra realidade, pois as massas documentais acumuladas sem critérios nas três fases dos arquivos (correntes, intermediários e permanentes), segundo os gestores municipais, emergem como a grande dificuldade enfrentada para melhorar o cenário arquivístico nos municípios.

Outra dificuldade apontada pelos gestores municipais condiz com aspectos mais técnicos, como o diagnóstico da situação arquivística, a racionalização da produção e do trâmite de documentos, a redução do volume de documentos e o planejamento de um sistema de arquivos.

Assim, questionou-se os gestores acerca dos investimentos na modernização da gestão de documentos e informações e o resultado segue em forma de gráfico:

Gráfico 2: Previsão orçamentária no Plano Plurianual para políticas de gestão de documentos e informação arquivísticas.



Fonte: elaborado pelo autor, (2014).

Nesse sentido, e tomando por base que para a implementação e desenvolvimento de uma política pública em qualquer área, recursos financeiros são necessários, e sabendo da grande dificuldade dos municípios em termos de orçamento público, o cenário é catastrófico, pois dos 8 (oito) municípios colaboradores da pesquisa, somente 1 (um) teve previsão orçamentária para investimentos nessa área dos arquivos, mas infelizmente não chegou a implementar tais práticas e políticas.

Quando se questionou os gestores sobre as ações que julgavam necessárias para melhorar o cenário arquivístico, os mesmos elencaram os seguintes pontos:

1. contratação de empresa especializada para a implementação de um programa de gestão de documentos e informações;
2. assessoramento junto ao Sistema de Arquivos do Rio Grande do Sul – SIARQ;
3. treinamento adequado de servidores integrantes do quadro funcional da prefeitura.

E é nesse panorama, o do precário investimento financeiro,

o da falta de instrumentos de gestão de documentos e informações inseridas numa política pública de arquivos, que surgem as massas documentais acumuladas sem critério algum, que, sem receberem o devido tratamento, seja por empresa terceirizada, ou por profissional devidamente habilitado, continuarão sendo somente simples papéis acumulados.

4.2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E OS DESDOBRAMENTOS FRENTE À ARQUIVOLOGIA: O CENÁRIO NOS MUNICÍPIOS

Buscando analisar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação Pública pelos municípios da região em estudo, apresenta-se nesta seção uma descrição da percepção do gestor municipal frente à LAI e os desdobramentos à luz da arquivologia.

Tomando por base o único questionário respondido, e frente à dificuldade dos gestores em dispensar a atenção devida ao estudo, entende-se que o relatado a seguir perdura na grande maioria dos municípios da região em análise.

Inicialmente, indagou-se o gestor acerca do impacto da LAI na gestão municipal, momento em que esse destacou que o reflexo da nova lei é insignificante, justificando que por se tratar de uma legislação recente, vai ser posta em prática gradualmente. Contudo, ressaltou que a LAI é de suma importância, pois a mesma objetiva a transparência e o fácil acesso aos munícipes de informações e documentos produzidos e recebidos pelo município (prefeitura).

Quanto às demandas por informações, oriundas da LAI, o gestor municipal destacou que o volume ainda não chega a ser um problema, pois a população ainda não tem exercido com frequência o seu direito, e que o maior número de atendimento da LAI fica por conta de solicitações de vereadores e meios de comunicação.

No que tange à estruturação do município para atender às demandas da LAI, o gestor informou que o município não possui órgão específico para atender tais demandas, e que essa questão

vai depender de uma reforma administrativa que está por ser efetivada.

Ainda no que se refere ao órgão responsável pela LAI, indagou-se o gestor sobre o possível papel de um arquivo público municipal como órgão responsável em atender às demandas da LAI, momento em que o gestor relatou que:

Talvez sim, talvez não. Tudo vai depender da reforma administrativa que será implantada. No atual momento, com o pessoal disponível no setor de arquivo, o mesmo não tem condições de publicar e prestar informações de forma sistêmica e funcional. Acredita-se neste momento, que as informações devam ser responsabilidade da coordenação de informática e que um estudo e uma análise da situação deve indicar como funcionará a nova sistemática. (GESTOR MUNICIPAL)

Contudo, o gestor concorda que se o grande volume de documentos produzidos e acumulados pela administração municipal recebesse tratamento adequado, o atendimento às demandas da LAI seriam mais ágeis, ponderando sobre dois pontos impeditivos para o devido atendimento: a falta de conscientização e as dificuldades enfrentadas pelo setor de arquivo, no que se refere à falta de espaço.

O gestor ainda enfatiza que: “O maior problema para inovar na reestruturação de setores e segmentos da municipalidade é a falta de recursos. E, em face disso, não há como contratar pessoal com a preparação adequada”.

Assim sendo, o gestor entende que: “A Lei Federal nº 12.527 veio em boa hora, pois visa à organização dos arquivos públicos, oportunizando o fácil acesso aos dados e terminando com o tão decantado sigilo de informações”, destacando ainda que a disponibilização das informações tende a se tornar normalidade, e a pesquisa dos dados virar rotina.

Como complemento, buscou-se nos sítios de *internet* dos municípios da AMGRS, o cumprimento de dois pontos básicos da LAI: o formulário para solicitações *on-line* (e-SIC) e o Portal da Transparência. E foi constatado que no universo dos 20 (vinte)

municípios, somente 8 (oito) apresentam formulário (e-SIC), já no que se refere ao Portal da Transparência, 19 (dezenove) municípios disponibilizam em seu site de *internet* as informações conforme a LAI, contudo um deles apresentou problemas de acesso.

Desse modo, acredita-se que se os municípios possuísem sistemas e políticas de arquivos consolidadas, o cenário seria diferente, e as questões referentes ao resgate de informações e preservação da memória estariam mais presentes no dia a dia da comunidade.

Rabelo (2011) destaca que:

Os arquivos públicos municipais devem ser um centro de referência informacional, prestando atendimento diariamente aos cidadãos que buscam consolidar testemunhos documentais ou direitos adquiridos no decorrer de negociação com o Poder Público municipal, através de compra ou de serviços prestados. A própria administração municipal a ele recorrerá frequentemente para adquirir responsabilidades ou direitos da prefeitura.

Dessa forma, o município que apresentar um sistema de arquivos estruturado, certamente atenderá com mais qualidade às demandas da população, isso não só em termos da LAI, mas muito provavelmente em termos de melhorias nos serviços e em novos investimentos públicos.

5 CONCLUSÕES

E é com esse cenário onde as discussões acerca da Lei de Acesso à Informação Pública e os desdobramentos da arquivologia frente aos novos desafios da era digital urgem como prioridades, que o campo das políticas públicas de arquivo ainda apresenta fragilidades e necessita de atenção. Pois as pesquisas dedicadas ao aprimoramento de tais políticas ainda apresentam-se tímidas, e não encontram entre os gestores públicos a “simpatia” que merecem.

Assim, o presente artigo busca trazer à tona novamente a discussão dessa temática, com especial enfoque para as questões voltadas às políticas públicas de arquivo para os municípios, tendo como pano de fundo a preservação do patrimônio documental.

Para tanto, na revisão da literatura que embasou este estudo, evidencia-se algumas deficiências que se apresentam em grande parte dos municípios brasileiros, permitindo uma reflexão de quão importante são os documentos arquivísticos para a sociedade e para os municípios.

Mais especificamente na seara de políticas públicas de arquivo, propõem-se, de maneira ilustrativa, um fluxo das atividades que se julgam necessárias à concepção e implementação de políticas públicas de arquivo.

No que tange ao panorama arquivístico dos municípios da região estudada, evidenciou-se uma convergência de massas documentais acumuladas sem critérios, cuja falta de instrumentos, e de políticas de gestão de documentos não permite que se tenha um horizonte mais próspero na área dos arquivos, influenciado de maneira negativa para a efetiva transparência, eficiência, efetividade e qualidade dos serviços públicos, bem como na salvaguarda do patrimônio documental dos municípios.

No que se refere à legislação arquivística em vigor no Brasil, percebe-se claramente que o descumprimento dessa, surge como um grande obstáculo e fator complicador para o desenvolvimento das práticas arquivísticas. Questões de cunho técnico, como a efetivação de diagnósticos da situação arquivística, a racionalização da produção e do trâmite de documentos, a redução do volume de documentos e o planejamento de sistemas de arquivos acabam sucumbindo frente à inoperância e não aplicação da legislação.

E nesse contexto, no qual os agentes políticos muitas vezes renegam o arquivo, que a LAI emerge, para em longo prazo, ser talvez o divisor de águas do atual panorama arquivístico, de extrema fragilidade, para um panorama mais favorável à gestão e preservação do patrimônio documental dos municípios.

Assim sendo, o município que tiver seu estoque informacional organizado, leia-se aqui arquivo, seguramente vai atender com maior eficiência e em prazo menor às demandas da LAI, o que certamente refletirá positivamente nos serviços públicos e na preservação do patrimônio documental e cultural dos municípios.

Dessa forma, além das questões técnicas que estão intimamente ligadas à formulação de políticas públicas, se faz necessário o engajamento político dos agentes públicos, garantindo o cumprimento da legislação arquivística e institucionalizando órgãos responsáveis pelas políticas e programas de gestão de documentos, ou seja, fazendo com que a regra não vire a exceção.

REFERÊNCIAS

BELLOTTO, Heloisa Liberalli. Política de ação cultural e educativa nos arquivos municipais. **Revista do Arquivo Público Municipal de Indaiatuba**, São Paulo, v. 1, n. 1, jul. 2002.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 20 out. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan. 1991.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 259.

CAMARGO, Ana Maria de Almeida; MACHADO, Helena Correa. **Roteiro para implantação de arquivos municipais**. São

Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, Departamento de Museus e Arquivos, 1996.

CARVALHO, Ailton Mota de. Globalização, estado e políticas públicas. Cap.VII. *In*: MUNIZ, José Norberto & GOMES, Elaine Cavalcante. **Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização**. Belo Horizonte, 2002.

CONARQ. **Subsídios para a implantação de uma política municipal de arquivos municipal a serviço dos cidadãos**. Rio de Janeiro 2000.

CUNHA, Maria Alexandra; PINTO, Solon Lemos. Entra em vigor a Lei de Acesso à Informação. **GVEXECUTIVO**, v. 11, n. 2, jul/dez, 2012.

FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL – FAMURS. **Municípios integrantes da Associação de Municípios da Grande Santa Rosa: Quadro 3**. 2009. Disponível em: <www.famurs.com.br>. Acesso em: 30 nov. 2014.

FERNANDES. Antonio Sergio Araujo. Políticas públicas: definição evolução e o caso brasileiro na política social. *In*: DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (Orgs.). **Introdução à política brasileira**, São Paulo: Paulus. 2007.

FREITAS, Henrique.; JANISSEK-MUNIZ, Raquel. Análise quali ou quantitativa de dados textuais? **Revista Quanti & Quali**. 2000. Disponível em: <<http://www.quantiequali.com.br/revista/arquivos/Analise%20quali%20ou%20quantitativa%20de%20dados%20textuais.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2012.

INDOLFO, Ana Celeste. Gestão de documentos: uma renovação epistemológica no universo da arquivologia. **Arquivística.net**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 28-60, jul./dez. 2007. Disponível em: <www.arquivistica.net>. Acesso em: 20 jun. 2013.

KURTZ, C. M. Arquivística contemporânea. *In: Textos de arquivologia*. Santa Maria: UFSM, AAB/RS, 1997, p. 91-99.

JARDIM, José Maria. O inferno das boas intenções: legislação e políticas arquivísticas. *In: Acesso à informação e política de arquivos*. Eliana Mattar, organizadora. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

LOPES, Luis Carlos. Arquivópolis: uma utopia pós-moderna. *In: Ciência da informação*: Brasília, v. 22, n. 1, jan/abr. 1993.

MORENO, N. A. **A informação arquivística no processo de tomada de decisão em organizações universitárias**. 2006, 220f. Tese (doutorado em ciência da informação) Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

OHIRA, Maria Lourdes Blatt; MARTINEZ, Priscila Amorim. Acessibilidade aos documentos nos arquivos públicos municipais do Estado de Santa Catarina – Brasil. *In: Integrar: 1º Congresso Internacional de Arquivos, Bibliotecas, Centros de Documentação e Museus: textos*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

RABELO, Marco Prado. A gestão das políticas públicas e a institucionalização dos arquivos municipais capixabas – **III SBA-Simpósio Baiano de Arquivologia, 26 a 28 de outubro de 2011**. Salvador, Bahia/políticas arquivísticas na Bahia e no Brasil.

SILVA, Sérgio Conde de Albite . **A preservação da informação arquivística governamental nas políticas públicas do Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros/FAPERJ, 2008.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de

Janeiro: FGV, 1979.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. O arquivista e as políticas públicas de arquivo. **Anais do II Congresso Nacional de Arquivologia**. Porto Alegre, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *In: Sociologias*, n. 16, junho/dezembro, 2006, p. 20-45.

VAZ, José Carlos. **Sistema municipal de arquivos**. Boletim DICAS nº 21– Ideias para a ação municipal. São Paulo: Instituto Pólis, 1994. Disponível em: <http://www3.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=120>. Acesso em: 24 jan. 2013.

THE DOCUMENT MANAGEMENT AND PRESERVATION OF THE DOCUMENTARY PATRIMONY IN GAUCHOS MUNICIPALITIES: WHEN RULE IS THE EXCEPTION

Abstract: This paper presents a study regarding the importance of Archives Public Policy for municipalities. The article aims contextualize the importance of archival documents and information to municipalities, presenting aspects relevant to the preservation of the Documentary Patrimony, the importance of document management and information, and some important points for the formation Archives Public Policy, as well as some consequences of the Law on Access to Information in the municipalities. Regarding the methodology used for the realization of this work, we made an exploratory-descriptive research, divided in two applications. First, a Survey, with open and closed questions, and second one with only questions opened. Thus, it is believed that this study was able to identify some factors that impact on the development of policies and archival practices, which makes this article relevant. The results contribute significantly to the area, appearing as support for the formulation Archives Public Policy of the municipalities.

Keywords: Archival. Archive Public Policy. Document Management. Documentary Patrimony. Law of Information Access.

Originais recebidos em: 31/10/2013

Aceito para publicação em: 28/06/2014.

Publicado em: 20/10/2014.