

Sobre a formulação e assunção de uma política nacional de arquivos no Brasil

About the formulation and the assumption of a national archives policy in Brazil

Ana Márcia Lutterbach Rodrigues

Doutora em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Resumo: Este artigo é uma síntese da discussão estabelecida pela tese de doutoramento da autora concluída em maio de 2012. O trabalho visou identificar os principais problemas para formulação e assunção de uma política nacional de arquivos pelo poder público no Brasil, contextualizando a arquivística na chamada Sociedade Global da Informação, no universo de políticas nacionais de informação no mundo globalizado, no âmbito do processo de aprimoramento da democracia no Brasil e da busca por soluções para os problemas enfrentados para preservar e dar acesso aos documentos de interesse público, nas três esferas de poder e em suas três instâncias. Inclui, também, algumas assertivas às quais foi possível chegar a partir da pesquisa que incluiu como fonte os responsáveis pelos arquivos de sete órgãos públicos situados em Belo Horizonte/MG, identificando-se as bases fundamentais para a ação arquivística e suas fraturas, além das principais ações (e não ações) políticas que determinam o destino e o acesso aos documentos gerados pelo poder público.

Palavras-chave: Política nacional de arquivos; sociedade da informação; democracia no Brasil.

Abstract: This article is a summary of the discussion established by the doctoral thesis of the author completed in May 2012. The study aimed to identify the main problems for the formulation and the assumption of a national archives policy by the government in Brazil, contextualizing archival in the Global Information Society, in the universe of national information policies in a globalized world, under the process of improving democracy in Brazil and the search for solutions to the problems faced to preserve and

give access to documents of public interest, the three spheres of power and in its three instances. It also includes some assertions which could be reached from the survey that included as source responsible for the files of seven public agencies located in Belo Horizonte/MG, identifying the fundamentals of archival action and their fractures, beyond main actions (and non-actions) policies that determine the fate and access to documents generated by the public power.

Keywords: National policy files; the information society; democracy in Brazil.

Sociedade da Informação e democracia no Brasil

Considera-se que haja 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, em face da publicação da complementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2009, e publicação da Lei de Acesso à Informação, de 2011. Por outro lado, 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, 1994).

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 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).

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 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 (TICs), 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. 30-1) 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 à privacidade, inclusão digital, segurança nacional, 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 pública por parte da sociedade. Também o Marco Civil da Internet, aprovado em abril deste ano corrente, promete garantir direitos e liberdades no uso da rede mundial de comunicação.

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 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 à informação 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.

Nos países semiperiféricos do sistema internacional, como o Brasil, o fortalecimento das instituições políticas depende de ações que superem o *deficit*, não só em *accountability*, mas também em governança, e *empowerment* (EISENBERG; CEPIK, 2002). Tais ações envolvem tratamento e acesso às 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 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, como um modo de incorporação de indivíduos e grupos ao contexto social (VIEIRA, 2001). A cidadania passa 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 e dos pobres no mercado de informação e comunicação.

Vieira (2001) distingue dois tipos de orientação da cidadania: os cidadãos orientados pela ideologia comunitarista organizam-se em movimentos de defesa de interesses de grupos, como na defesa da preservação da natureza e dos direitos de “minorias”, tais como os da mulher, os étnicos, os de orientação sexual diversa e outros, recuperando a noção de “destino comum”. Opera-se a consagração universal dos direitos humanos que faz reconhecer a cidadania da pessoa universal, independentemente da sua nacionalidade. A bandeira da igualdade é substituída pela bandeira da diferença, já que igualdade se baseia na rejeição às necessidades e características essenciais a grupos minoritários. A política presidencial brasileira, com vistas a dar atenção à “bandeira da diferença” dos grupos sociais organizados, encontra-se nas chamadas Ações Afirmativas que, dentre outras medidas, 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, este visto como um ente autônomo e onipresente, regido por forças que não têm suas identidades definidas. Nessa perspectiva, o cidadão é visto como consumidor e o processo de “inclusão” se realiza na apropriação de bens valorizados socialmente. 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.

Arquivo, poder e democracia

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 (JARDIM, 1999), 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 (CGU) como o órgão central das suas disposições, desconsiderando a imprescindibilidade do acompanhamento do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) para que haja tratamento arquivístico adequado, de modo a promover a compreensão do significado dos documentos, 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* fica 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. Nessa perspectiva, a representação arquivística dos documentos espelha os atos/ações do seu produtor.¹

É, pois, a partir das informações arquivísticas 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 que devem ser criadas em cada instância de poder e em seus três níveis, conforme a Lei de Arquivos, de número 8.159, 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 da 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

¹ 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 a sua origem e as inter-relações orgânicas existentes entre os documentos, de modo a fazer entender o que tenha sido o desenvolvimento das atividades do seu produtor. O documento de arquivo, dessa forma, é visto como a “materialização” dos atos/transações do seu produtor (DURANTI, 1994).

peças ilustres às quais são atribuídas realizações 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, a biblioteconomia e a administração pública ou de empresas não incluem em seus currículos de curso a teoria dos arquivos.

As responsabilidades atribuídas às instituições arquivísticas pela Lei de Arquivos lhes conferem poderes para vetar listas de eliminação de documentos² 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 ou pessoas. 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.

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

² 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.

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 democráticos e, entre os primeiros, o nível de maturidade” da sua 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. O que remete à proposta de Cook (1997) de que a arquivística nos países que se dizem democráticos deva 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.

O principal marco na vida dos arquivos no Brasil 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, a criação das instituições arquivísticas e do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), 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.

Os arquivos do poder público no Brasil

Nossa pesquisa permitiu perceber uma fratura nessa base estrutural e a reivindicação da sua mudança foi especificamente definida no âmbito das propostas da 1ª Conferência Nacional de Arquivos (1ª Cnarq), através da autonomia e democratização do Conarq, e do estabelecimento de sanções pelo descumprimento da Lei de Arquivos. A Conferência também apresentou uma moção de apoio à eleição para diretor de instituição arquivística, a fim de contornar os problemas advindos das nomeações.

A pesquisa 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. Esse “embaralhamento” da

direção dos conselhos e das instituições arquivísticas traz consigo uma política de constrangimento às iniciativas que venham exigir, afinal, o enfrentamento do(s) governo(s), fazendo com que os conselhos assumam os programas de governo. Além de que os conselhos nacional e estaduais 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.

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.

Note-se que a pesquisa mostrou pontos de evolução positiva no tratamento da informação arquivística neste século. Ela encontra-se em:

- A 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 a problemas detectados no Plano de Classificação que lhes tem servido de modelo;
- O 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; e
- 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 pelo Conarq.

A indagação que norteou nossa pesquisa – que políticas subjazem às 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.

A pesquisa identificou a necessidade também de políticas institucionais que venham estabelecer objetivos, estratégias e critérios para o trabalho arquivístico cotidiano. Sua falta de definição formal por um grupo multidisciplinar de *experts* em vários campos do conhecimento deixa o tratamento arquivístico à mercê de decisões baseadas em situações circunstanciais e permeadas pela subjetividade de seus atores. Os entrevistados da pesquisa de campo voltada para o cotidiano do tratamento dos arquivos públicos em Belo Horizonte,³ a fim de se verificar os problemas apontados pela literatura e de se alcançarem dados de realidade que indicassem outros problemas a serem superados pela formulação e implantação de uma política de arquivos, identificaram quatro pontos que 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 é tomada cotidianamente nos arquivos. Foram eles:

1. Metas prioritárias dentro do conjunto de responsabilidades da instituição arquivística;
2. Critérios para a priorização de conjuntos documentais a serem descritos nos arquivos de guarda permanente, além de critérios para se definir o grau de detalhamento dessa descrição – se analítica, sumária ou item a item;
3. Critérios para a priorização de conjuntos documentais a serem digitalizados;
4. Definição dos recursos teóricos e metodológicos que a instituição deve adotar.

Foi possível inferir, através da pesquisa, que nos Poderes Legislativo e Judiciário não há obediência à lei 8.159 nem aos princípios arquivísticos de gestão documental, e que os presidentes das casas desses poderes desconsideram as questões arquivísticas; e que no Poder Executivo estadual e municipal, a lei é cumprida 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.

A perspectiva de identificar as políticas subjacentes às ações nos arquivos, em entidades públicas de Belo Horizonte, permitiu identificar as ações políticas, em si

³ Arquivo Público Mineiro (APM), Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte (APCBH), Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), Câmara Municipal de Minas Gerais (CMBH), Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCMG), e Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG).

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, ressaltando-se 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, na sua íntegra;
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 e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, outras ações políticas se somam às já listadas.⁴ São elas:

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 e 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.

Procedimentos de base para uma política nacional de arquivos no Brasil

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

⁴ 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.

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 que foi substituído pela aquisição de bens de consumo que é equivocadamente assumida como determinante para a inclusão social.

Uma política depende de procedimentos de base que a sustentem e orientem. Ao longo da pesquisa, foram identificadas providências a serem tomadas que permitirão maior eficiência ao processo, quais sejam:

1. Politizar a discussão (JARDIM, 1999);
2. Definir a Política Nacional de Arquivos, seu objeto e seus objetivos (JARDIM *et al.*, 2009; VÁZQUEZ, 2005);
3. Identificar a diversidade arquivística brasileira (JARDIM, 2009) e a diversidade dos usuários da informação arquivística de interesse público (LARA; CONTI, 2003);
4. Considerar a necessidade de geração de conhecimento através da comunicação compreensível e bidirecional (LARA; CONTI, 2003; JARDIM, 1999);
5. Considerar que as instituições arquivísticas possam ser fóruns mediadores do debate político (MORIGI; 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 fossem 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, 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 nossa 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 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; VEIGA, 2007, p. 34-36). 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, p. 38), 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.

Considerações finais

Mostraram-se como determinantes para a opacidade das informações de interesse público no Brasil, principalmente, a fragilidade das instituições políticas 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. O que foi possível alcançar com a pesquisa 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.

Referências bibliográficas

BRAMAN, Sandra. Defining information: an approach for policymakers. *Telecommunications Policy – The International Journal of ICT Economy, Governance and Society*. September, 1989.

_____. *Change of state: information, policy and power*. Cambridge: MIT Press, 2006.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

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>.

CRUZ MUNDET, José R.; FUGUERAS, Ramón A. *¡Archívese!* – Los documentos del poder. El poder de los documentos. Madri: Alianza Editorial, 1999.

DURANTI, Luciana. Registros documentais contemporâneos como prova de ação. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, 1994.

EISENBERG, José; CEPIK, Marco. *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>.

JARDIM, José Maria. *Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: Eduff, 1999. Disponível em: <http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia.pdf>.

_____. 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>.

_____. Os obstáculos à construção de políticas nacionais de arquivos: uma análise comparativa entre Brasil e Espanha. *Liinc em Revista*, v. 7, n. 1, 2011. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/viewFile/409/283>.

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.

LARA, Marilda Lopes Ginez de; CONTI, Vivaldo Luiz. Disseminação da informação e usuários. *São Paulo em Perspectiva*, v. 17, n. 3-4, p. 26-34, 2003. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v17n03-04/v17n03-04_03.pdf.

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, mai.-ago. 2007. Disponível em: <http://www.brapci.inf.br/article.php?dd0=0000004571>.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, jan. 1994. Disponível em: <http://www.journalofdemocracyen espanol.cl/pdf/odonnell.pdf>.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado, transparência e democracia no Brasil. *Observatorio de la economía latinoamericana*, Universidade de Málaga, n. 26, 10 jun. 2004. Disponível em: https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3066/1/reforma_estado_tranparencia_democracia.pdf.

PHIPPS, Linda. Controle social pelos excluídos: modelos para a sociedade da informação. *Informática Pública*, Belo Horizonte, Prodemge, v. 2, mai. 2000. Disponível em: http://www.ip.pbh.gov.br/ANO2_N1_PDF/ip0201phipps.pdf.

VÁZQUEZ, Manuel. *Hacia una política archivística*. São Paulo: Associação dos Arquivistas de São Paulo, Coleção Scripta, n. 8, 2005.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.