

Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006)¹

José Maria Jardim (Universidade Federal Fluminense)

Resumo: Políticas públicas arquivísticas constituem uma das dimensões das políticas públicas informacionais. No caso brasileiro, a política nacional de arquivos sugere diversas questões à pesquisa em Ciência da Informação. O Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ (órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional da Casa Civil da Presidência da República) foi criado em 1991, incumbido de definir uma política nacional de arquivos e atuar como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos - SINAR. Desde 1994, o CONARQ desenvolveu diversas ações técnico-científicas relevantes. No entanto, não formulou - como previsto na legislação - uma política nacional de arquivos e tampouco implementou o Sistema Nacional de Arquivos. A ausência de uma política pública arquivística em nível nacional evidencia as dificuldades estruturais do Estado no desenho e operacionalização de políticas públicas informacionais. Neste cenário, pressupõe-se que tendem a ser ampliados os obstáculos ao direito da sociedade à informação, o uso social da memória coletiva e a eficiência do aparelho de Estado.

Palavras-chave: Políticas de informação. Políticas arquivísticas. Políticas públicas.

Abstract: Archival policies constitute one of the dimensions of the public information policies. In the Brazilian case, the national archival policy suggests some issues for the Information Science. The National Council on Archives - CONARQ (collegiate agency, under the National Archives of the Civil House of the Presidency of the Republic.) was created in 1991, charged to define the national archival policy and to act as central agency of a National System of Archives – SINAR. Since 1994, the CONARQ developed many relevant technician-scientific actions. However, it did not formulate - as foreseen in the legislation - a national archival policy and neither implemented the SINAR. The absence of an archival policy in a national level evidences the structural difficulties of the State in the drawing and accomplishment of the public information policies. As result, it is estimated that the obstacles to the right to the information by society, the social use of the collective memory and the efficiency of the State tend to be widen.

Keywords: Information policies. Archival policies., Public Policies.

¹ Comunicação oral apresentada ao GT-5 - Política e Economia da Informação.

Introdução

No atual cenário histórico, fortemente caracterizado pela emergência de novas configurações nos processos de produção, organização e uso da informação, podem ser observadas formas diversas de ações e atores informacionais. Essa variedade e dinamismo informacional da contemporaneidade – apesar dos matizes que assume em formações sociais distintas – é ao mesmo tempo a expressão e uma das causas de várias alterações em curso na atuação do Estado e das empresas, na busca por novas formas de governança e nas formas de estruturação de diversas redes sociais.

A informação coloca-se, nesse quadro, no epicentro de inquietações contemporâneas sobre o Estado, a Sociedade, a Cultura, a Ciência e a Tecnologia. A crise do Estado contemporâneo e suas diversas conseqüências na vida social têm alimentado a agenda política e científica com várias questões. Entre outras, destaca-se o desafio de, sob a procura de novos desenhos para as mediações envolvendo Estado e Sociedade Civil, redefinir-se teorias e práticas na concepção, implantação e avaliação de políticas públicas.

Esta pesquisa, em desenvolvimento desde março de 2007 com auxílio do CNPq, tem como marco fundamental as políticas públicas arquivísticas e o uso social dos arquivos no Brasil. Insere-se também no Grupo de pesquisa do CNPq "Informação, Cultura, Estado e Sociedade", liderado pelo autor.

Ainda é escassa a literatura sobre políticas informacionais e especialmente as políticas públicas arquivísticas. As reflexões a respeito no âmbito da Ciência da Informação e da Arquivologia mostram-se, sobretudo no caso brasileiro, insuficientes para subsidiar ações do Estado e da sociedade civil na formulação, implantação e avaliação de políticas públicas arquivísticas. Essa lacuna torna-se ainda mais evidente se levarmos em conta a singularidade que marca um setor informacional relevante – o dos arquivos – no cenário do Estado brasileiro.

As políticas públicas arquivísticas constituem o território do projeto de pesquisa em curso, intitulado “Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados”, cujos objetivos gerais são: analisar causas e conseqüências da ausência de uma política nacional de arquivos, apesar da existência de mecanismos políticos, organizacionais e jurídicos instituídos para tal desde 1994; observar os mecanismos inibidores à implantação do Sistema Nacional de Arquivos; propor reflexões que subsidiem a formulação da política nacional de arquivos e outras políticas públicas informacionais no Brasil e

contribuir para a ampliação das reflexões teóricas sobre políticas públicas informacionais no campo da Ciência da Informação, favorecendo o ensino e a pesquisa sobre o tema. Nesta comunicação são relatados os resultados preliminares dessa pesquisa.

Com a promulgação da Lei 8.159 de 8 de janeiro de 1991, o Estado brasileiro passou a dispor de um Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ (órgão colegiado, atualmente vinculado ao Arquivo Nacional da Casa Civil da Presidência da República), incumbido de definir uma política nacional de arquivos e atuar como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.

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

Sob a lógica da legislação vigente, o Sistema Nacional de Arquivos – cujo órgão central é o CONARQ - tem por finalidade “implementar a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo” (Artigo 10º. do Decreto nº 4.073 de janeiro de 2002 que define formas de organização e atuação do Conselho Nacional de Arquivos e do Sistema Nacional de Arquivos). Dado que – nos termos da atual legislação - o Sistema Nacional de Arquivos não foi viabilizado até o momento pelo Conselho Nacional de Arquivos, a política nacional de arquivos também não foi implementada. Eventualmente, essa política nacional de arquivos poderia ter sido implementada ao largo da estruturação do Sistema Nacional de Arquivos, o que também não ocorreu.

Nessas circunstâncias (existência de aparatos legais, organizacionais e desenvolvimento sistemático de ações técnicas por parte do CONARQ), a ausência de uma política pública arquivística em nível nacional evidencia as dificuldades estruturais do Estado brasileiro no desenho e operacionalização de políticas públicas informacionais. Por outro lado, essa indefinição, no caso dos arquivos, compromete o direito da sociedade à informação e à memória coletiva, além de dificultar a eficiência do aparelho de Estado. Essa é a hipótese norteadora deste projeto de pesquisa. Tal questão central traz em seu bojo uma série de indagações que têm norteador nossas pesquisas sobre o tema.

Dado que não existe uma política pública arquivística em nível nacional, quais as razões? Foi formulada, publicizada e não executada? Não foi formulada? Foi anunciada, mas não formulada? Se existe uma política pública arquivística, como atuam (ou deveriam atuar) a

administração pública federal, estadual ou municipal em termos da execução dessa política? Quais os atores do Estado e da sociedade civil que deveriam estar envolvidos na formulação, execução e avaliação de uma política arquivística pública? Quais os atores do Estado e da sociedade civil que seriam objeto dessa política arquivística? Quais são as conseqüências dessa política arquivística junto às administrações públicas e à sociedade? Como atua a principal autoridade do Estado – o CONARQ - envolvida nessa política? Quais as medidas concretas que expressariam a existência de uma política arquivística? Quais e como devem ser comunicados seus objetivos ao conjunto da sociedade? Quais as ações potencialmente relacionadas com a política arquivística e que não são objeto de decisões por parte da autoridade governamental? Quais os textos legais que constituiriam referências para essa política? Além do aspecto legal, qual o alcance e repercussões políticas e técnico-científicas desses textos legais? Quais seriam os impactos esperados e os resultados inesperados dessa política arquivística? Quais os conceitos que deveriam nortear a formulação, execução e avaliação da política arquivística?. Como a política arquivística expressaria a sua transversalidade em relação ao outras políticas públicas no campo da informação e de outros setores do Estado?

Questões de ordem teórica na abordagem das políticas informacionais

Políticas públicas de informação, como o caso da Política Nacional de Arquivos brasileira, é um tema a ser aprofundado no âmbito da Ciência da Informação, acolhendo simultaneamente as contribuições da Arquivologia, Administração, Direito, História, Sociologia, Informática e Ciência Política. Tendo como referência fundamental a contribuição da Ciência da Informação sobre a informação enquanto fenômeno social, cabe-nos reconhecer os aspectos teóricos que marcam atualmente as teorias das Políticas Públicas, além de outras abordagens, imprescindíveis à compreensão das políticas públicas de informação, das políticas públicas arquivísticas e do Estado como campo informacional. Trata-se, no caso, de reconhecer o Estado é como lócus de saberes e práticas informacionais, considerando-se seu percurso histórico enquanto relação social, resultante da interação permanente de sujeitos sociais de aparelhos privados e de agências estatais.

As teorias no campo das políticas públicas

Análise de Políticas Públicas é uma área de conhecimento, com caráter multidisciplinar, de matriz anglo-saxônica, oriunda da Ciência Política. Para Bardach (2000), trata-se de um

“conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizados para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política (policy) pública”. Segundo Dye (apud Dagnino, 2002), fazer “Análise de Política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz... é a descrição e explicação das causas e conseqüências da ação do governo”. A análise de políticas públicas, conforme Wildavsky (apud Dagnino, 2002), visa “interpretar as causas e conseqüências da ação do governo, em particular, ao voltar sua atenção ao processo de formulação de política”. As políticas públicas tendem a ser compreendidas como o “Estado em ação” ou seja, o Estado implantando um projeto de governo. Tratam-se de ações procedentes de uma autoridade dotada de poder político e de legitimidade governamental que afeta um ou mais setores da sociedade.

Muller e Surel (2004, p. 11) entendem a ação do Estado como um “lugar privilegiado” no qual as complexas sociedades modernas “vão colocar o problema crucial de sua relação com o mundo através da construção de paradigmas ou de referenciais”. Os instrumentos que daí derivam favorecem a ação social “e os espaços de sentido no interior das quais os grupos sociais vão interagir”. Esses autores analisam o caráter polissêmico do termo ‘política’. Sublinham que essa polissemia impõe cuidados na análise das políticas públicas, pois evocam perspectivas simultâneas como a da esfera da política (polity) – a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil -, a da atividade política (politics) – a atividade política em geral - e a da ação pública (policies) – processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública. Para ambos uma política pública é uma construção social (conjunto de fins a se atingir), mas também um construto de pesquisa (trabalho de identificação e reconstrução dos objetivos da ação pública). Políticas públicas revelam a construção de um quadro normativo de ações envolvendo Estado e Sociedade Civil. Como tal, trata-se de um quadro susceptível de indagações sob um processo permanente de redefinição da estrutura e dos limites dos campos políticos.

. Uma política pública é necessariamente um processo dinâmico sujeito a alterações diversas. Por isso, a importância da sua avaliação por distintos atores, de forma a favorecer as inevitáveis modificações que sobre ao longo do tempo. A existência de textos legais que regulem uma atividade governamental não basta para identificarmos uma política pública. Por outro lado, nem sempre um conjunto de projetos, leis e ações que caracterizamos como uma política pública é assim entendida e anunciada pelo governo. Algumas políticas são mais explícitas ou latentes ou tomam a forma de uma “não-decisão”. Por isso o estudo de políticas deve deter-se, também, no exame de não-decisões. Em alguns casos, a não-tomada de decisão

assume a forma de decisão. Analisando políticas públicas de informação no Brasil, chama-nos a atenção, preliminarmente, a aparente falta de decisão. A “não-decisão”, porém, é um ato de poder. É diferente da decisão que não se toma por falta de poder ou por inércia ou por inépcia. A análise de políticas tende a ser a ser dividida em três fases sucessivas – Formulação, Implementação e Avaliação – que configuram um ciclo que se realimenta.

Políticas públicas de informação

A literatura voltada aos estudos da informação não dispõe de um quadro conceitual suficientemente denso sobre políticas públicas de informação. Normalmente essa literatura ignora os aspectos teóricos e metodológicos da análise de políticas públicas. A noção de "política de informação" tende a ser naturalizada e a designar diversas ações e processos do campo informacional: arquivos, bibliotecas, internet, tecnologia da informação, governo eletrônico, sociedade da informação, informação científica e tecnológica, etc.

Um conjunto de decisões governamentais no campo da informação não resulta necessariamente na constituição de uma política pública de informação. Uma política de informação é mais que a soma de um determinado número de programas de trabalho, sistemas e serviços. É necessário que se defina o universo geográfico, administrativo, econômico, temático, social e informacional a ser contemplado pela política de informação. Da mesma forma, devem ser previstos os diversos atores do Estado e da sociedade envolvidos na elaboração, implantação, controle e avaliação dessas políticas. Políticas públicas de informação são norteadas por um conjunto de valores políticos que atuam como parâmetros balizadores à sua formulação e execução. Podem estar "difusas" no âmbito de outras políticas públicas, mas não implícitas. O Estado democrático é, por princípio, incompatível com políticas públicas de saúde, educação, habitação ou informação, que não sejam explícitas.

Frohmann (1995) ressalta que a literatura em ciência da informação sobre Política de Informação privilegia a produção documental e arquivística dos governos. Essa abordagem tende a privilegiar aspectos como produção, organização e disseminação da informação científica e técnica. O foco da Ciência da Informação sobre o tema seria mais evidente em aspectos como a implementação de tecnologias, o aprimoramento da comunicação agências governamentais e a ampliação do acesso aos documentos dos governos. Essa ênfase ocorreria em detrimento da realização de pesquisas sobre as relações entre informação e poder, ou as formas pelas quais o poder é exercido em e através de relações sociais mediadas pela informação.

Gonzáles de Gomez (2002) oferece uma reflexão teórica significativa à discussão das políticas de informação, ao sugerir a noção de “Regime de Informação” como conjunto de redes, formais ou não, “nas quais as informações são geradas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, através de muitos e diversos meios, canais e organizações, à diferentes destinatários ou receptores de informação ...”.

No âmbito desta pesquisa, adotamos – como categoria empírica de análise preliminar – a noção de políticas públicas de informação como 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, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada.

Políticas públicas arquivísticas

O tema é recorrente na literatura arquivística, embora careça de aprofundamento teórico. Políticas públicas arquivísticas podem ser setoriais (em função das características de produção dos arquivos, tipologia, utilização, demarcação administrativa, etc.) e apresentar uma configuração nacional, regional ou local. Espera-se, em qualquer circunstância, que apresentem alto grau de transversalidade e intersecção com outras políticas públicas, tendo em vista a importância da informação para a execução de cada uma delas.

Um aspecto muito freqüente é confundir-se legislação arquivística com política arquivística. A legislação arquivística fornece elementos normalizadores à política arquivística, mas não é em si mesma uma política. Muitas vezes a legislação arquivística tende a ser considerada o marco zero de uma nova era arquivística. É compreensível tal expectativa já que uma legislação adequadamente concebida pode ser um poderoso instrumento a favor da gestão, uso e preservação dos arquivos. A viabilidade dessa legislação torna-se comprometida se não for simultaneamente instrumento e objeto de uma política arquivística. .

Políticas públicas arquivísticas constituem uma das dimensões das políticas públicas informacionais. Em função da realidade observada, é possível detectar situações nas quais políticas públicas arquivísticas são concebidas e implementadas - normalmente sem muito sucesso - ignorando-se as demais políticas públicas de informação existentes. Da mesma forma, são freqüentes situações nas quais políticas públicas de informação - muitas vezes em nível nacional - desconhecem por completo as peculiaridades do universo arquivístico. Em alguns casos, por exemplo, políticas arquivísticas e políticas de governo eletrônico são concebidas e

desenvolvidas como se pertencessem a universos paralelos. Ambas as iniciativas perdem com essa ausência de interfaces, especialmente o campo arquivístico, normalmente menos visível que aquele relacionado com as questões inerentes aos projetos de governo eletrônico.

As ações resultantes das decisões que constituem as políticas públicas arquivísticas revestem-se, na maioria dos casos, de um caráter técnico-científico. No entanto, políticas arquivísticas existem para responder a problemas políticos do campo dos arquivos. Isto pressupõe, inicialmente, a necessidade de identificar e analisar estes problemas. Reconhecê-los exige um conjunto de conhecimentos simultaneamente técnico-científicos e políticos.

. No caso das políticas informacionais, o alcance dos intentos de políticas públicas mostra-se visceralmente associado a aspectos tais como: a) o comprometimento do Estado com o uso adequado – em todos os sentidos - da informação pela administração pública e pela sociedade, b) as condições da sociedade civil em reconhecer a informação governamental como direito, utilizá-la e gerar novas demandas a partir dessa utilização; c) verticalizando essa percepção para o universo arquivístico, alguns obstáculos tendem a ser frequentes: o grau de reconhecimento da importância da informação arquivística e das instituições e serviços arquivísticos pelo Estado e a sociedade civil e a capacidade política e técnico-científica das instituições arquivísticas públicas identificarem e lograrem formular, executar e avaliar políticas públicas arquivísticas.

O cenário arquivístico brasileiro

Na Brasil e no restante da América Latina em geral, a precariedade organizacional dos arquivos públicos e o uso social incipiente da informação governamental expressam a trajetória do Estado e da sociedade civil. Os arquivos públicos latino-americanos institucionalizaram-se como resultado de um processo de independência, associado à formação de Estados modernos na região. Sob esta perspectiva, foram considerados repositórios da identidade nacional emergente como arquivos históricos.

Coadjuvante como construtor da memória nacional, o Arquivo Nacional e os demais arquivos públicos brasileiros tampouco encontrarão na sua função instrumental uma atuação protagonista. Isto implicou no desenvolvimento de instituições e serviços arquivísticos “periferizados” na administração pública e incapazes de fornecer informações suficientes, em níveis quantitativo e qualitativo, ao próprio aparelho de Estado, à pesquisa científica e tecnológica e à sociedade civil.

De maneira geral, as instituições arquivísticas públicas brasileiras apresentam características comuns no que se refere à sua atuação. Tratam-se de organizações voltadas quase exclusivamente para a guarda e acesso de documentos considerados, sem parâmetros científicos, como de “valor histórico” (presumivelmente documentos permanentes), ignorando a gestão dos documentos correntes e intermediários produzidos pela administração pública.

Seja nas instituições arquivísticas ou nos serviços arquivísticos, a ausência de padrões de gestão da informação, somada às limitações de recursos humanos, materiais e tecnológicos, resulta em deficiências no seu processamento técnico e acesso. Ao não desenvolverem a interação inerente ao controle do ciclo da informação arquivística (integrando as fases corrente, intermediária e permanente), ambas as instâncias organizacionais tornam-se desvinculadas do processo político-decisório governamental. Por outro lado, as restrições de consulta e as condições de acesso físico e intelectual dos arquivos limitam consideravelmente a sua utilização pelo administrador público e o cidadão.

A legislação arquivística brasileira

Em 1991 é aprovada a Lei 8.519 que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. A chamada “Lei de Arquivos” assegura o princípio de acesso do cidadão à informação governamental bem como o sigilo relativo a determinadas categorias de documentos. A Lei estabelece ainda a ordenação da malha arquivística pública do país: Arquivos Federais (o Arquivo Nacional e outros arquivos do Poder Executivo (Ministérios da Marinha, Relações Exteriores, Exército e Aeronáutica), os arquivos dos Poderes Legislativo e Judiciário Federais); Arquivos Estaduais (o arquivo do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário); Arquivos do Distrito Federal (o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário); Arquivos Municipais (o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo).

O Arquivo Nacional após a Lei de Arquivos passa a ter como competências, "a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso sob sua guarda, acompanhar e implementar a política nacional de arquivos" (art.18).

Cria-se um Conselho Nacional de Arquivos (CONAR), presidido pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional, "integrado por representantes de instituições arquivísticas e acadêmicas, públicas e privadas". (art.26) com a atribuição de definir a política nacional de arquivos e atuar como órgão central do Sistema Nacional de Arquivos.

Ao longo dos anos 90, a legislação arquivística foi ampliada mediante decretos regulamentadores da Lei 8.159 e a definição de dispositivos legais nos planos estaduais e municipais .

O Conselho Nacional de Arquivos

Órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional, o Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ, criado pela Lei 8.159 de 8 de janeiro de 1991 é regulamentado pelo Decreto nº. 4.073, de 3 de janeiro de 2002 . Apesar de órgão colegiado, de caráter deliberativo, o CONARQ tem características de um órgão executor. É o caso, por exemplo, de atribuições como: estabelecer diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR; promover o inter-relacionamento de arquivos públicos e privados; subsidiar a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, estimular a integração e modernização dos arquivos públicos e privados ; identificar os arquivos privados de interesse público e social, articular-se com outros órgãos do Poder Público formuladores de políticas nacionais nas áreas de educação, cultura, ciência, tecnologia, informação e informática, etc.

O Conselho Nacional de Arquivos é composto predominantemente por representantes do Estado, mas conta também com representação da sociedade civil. O Governo Federal conta com oito membros: o Diretor-Geral do Arquivo Nacional, que o preside; dois representantes do Poder Executivo Federal; dois representantes do Poder Judiciário Federal; dois representantes do Poder Legislativo Federal; um representante do Arquivo Nacional. Os estados são representados por dois representantes dos Arquivos Públicos Estaduais e do Distrito Federal. Os municípios contam com dois representantes dos Arquivos Públicos Municipais. Fazem também parte do CONARQ: um representante das instituições mantenedoras de curso superior de arquivologia; um representante de associações de arquivistas; três representantes de instituições que congreguem profissionais que atuem nas áreas de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais. Chama atenção a predominância de representantes do Estado (76%) sobre os da sociedade (74%). Entre os representantes do Estado, 47% são do Poder Executivo Federal e 30% dos estados e municípios.

Ao longo de 12 anos, o Plenário do CONARQ reuniu-se 40 vezes, caracterizando-se pela estabilidade, diversidade de conselheiros e temas. No entanto, essas reuniões, jamais contemplaram – conforme análise preliminar das Atas – o tema da política nacional de arquivos.

O Sistema Nacional de Arquivos

Tendo como órgão central o CONARQ, o Sistema Nacional de Arquivos tem por finalidade, segundo o Decreto nº 1.173 de 29 de junho de 1994, "implementar (grifo nosso) a política nacional de arquivos públicos e privados, visando a gestão à preservação e o acesso aos documentos de arquivo" (art.10). Neste sentido, verifica-se uma situação ambígua, do ponto de vista jurídico e político já que, no artigo 18 da Lei, compete ao Arquivo Nacional "acompanhar e implementar (grifo nosso) a política nacional de arquivos". O SINAR tem a seguinte composição: o Arquivo Nacional; os arquivos do Poder Executivo Federal; os arquivos do Poder Legislativo Federal; os arquivos do Poder Judiciário Federal; os arquivos estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; os arquivos do Distrito Federal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; os arquivos municipais dos Poderes Executivo e Legislativo.

Considerando-se a abordagem sistêmica, entende-se que não cabe ao Sistema implementar políticas arquivísticas. Sua função é favorecer a execução destas políticas pelos órgãos que o compõem mediante um processo de interação sistêmica. Um sistema como o proposto não é um órgão executor de políticas públicas.

Dados coletados e metodologia

A metodologia desenvolvida, de março de 2007 a março de 2008, contemplou a identificação e análise de organizações, instrumentos legais e processos político-decisórios, além de diversos atores, do Estado e da Sociedade Civil que, desde 1994, configuram o cenário no qual, supõe-se, deveria ser formulada, executada e avaliada a política nacional de arquivos.

Entre 1994 e 2006 o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) reuniu-se em 40 oportunidades, gerando um conjunto atas nas quais são detalhadas suas ações. Além disso, entre 1994 e 2006 foram produzidos artigos, dissertações e comunicações em congressos, em grande parte já identificados para a elaboração deste projeto. Realizamos a análise das atas de Reunião do CONARQ, relativas aos primeiros 10 anos de sua atuação. Essas Atas (disponíveis no site do Arquivo Nacional), foram identificadas e reproduzidas, sendo posteriormente analisadas e classificadas a partir de categorias preliminares (conforme quadro abaixo), resultantes de observações iniciais na literatura e considerando elementos já reconhecidos na atuação do CONARQ, conforme amostragem preliminar. Analisou-se em cada uma das 40 atas a frequência de temas abordados pelo CONARQ no período 1994-2006:

CATEGORIAS	FREQUÊNCIA	%
<i>Normas Técnicas Arquivísticas aprovadas pelo CONARQ</i>	102	38
<i>Legislação Arquivística Brasileira</i>	59	22
<i>CONARQ</i>	42	15
<i>Arquivos Municipais</i>	12	4
<i>Formação e Capacitação de recursos humanos</i>	11	4
<i>Arquivos Federais</i>	8	3
<i>Denúncias contra o patrimônio arquivístico</i>	8	3
<i>Relações com outros organismos públicos na área de documentação e patrimônio</i>	8	3
<i>Arquivos Estaduais</i>	5	2
<i>Documentos Eletrônicos</i>	6	2
<i>Tecnologia da Informação aplicada aos arquivos</i>	2	1
<i>Política Nacional de Arquivos</i>	3	1
<i>Arquivos Privados</i>	3	1
<i>Relações Internacionais</i>	3	1
<i>Sistema Nacional de Arquivos</i>	1	0

Quadro 1 – Temas abordados pelo CONARQ (1994-2006)

Fonte: Atas do Conselho Nacional de Arquivos

As três primeiras categorias respondem por 75% dos debates, enquanto o tema política nacional de arquivos foi objeto de discussão em apenas 3 oportunidades. A ênfase da agenda do CONARQ concentrou-se na produção de normas técnicas, na regulamentação da legislação arquivística e na produção de mecanismos de funcionamento do próprio Conselho. A política nacional de arquivos, objeto do CONARQ, é um tema completamente periférico. A partir de uma análise prévia da Legislação, Resoluções e Câmaras Técnicas do CONARQ (disponíveis no site do Arquivo Nacional), esses instrumentos foram analisados, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, considerando-se algumas categorias preliminares (conforme quadro a seguir):

Resoluções	Frequência	%
<i>Arranjo, Classificação e Descrição</i>	5	22
<i>Avaliação de Documentos</i>	3	13
<i>CONARQ</i>	4	17
<i>Arquivos Municipais</i>	1	4
<i>Arquivos Privados</i>	2	9
<i>Arquivos Públicos em processo de desestatização</i>	2	9
<i>Documentos Eletrônicos</i>	2	9
<i>Terceirização de Serviços Arquivísticos</i>	1	4
<i>Transferências de Documentos</i>	2	9
<i>Arquivos Intermediários</i>	0	0
<i>Conservação/Preservação</i>	1	4

Quadro 2 – Temas das Resoluções do CONARQ (1994-2006)

Fonte: Atas do Conselho Nacional de Arquivos

Observa-se, no quadro acima, que as três primeiras categorias respondem por 52% das Resoluções, revelando uma ênfase nítida em dois temas clássicos do campo arquivístico (arranjo, classificação, descrição e avaliação de documentos), além do próprio CONARQ.

Entre os órgãos mais frequentes no CONARQ (1994-2006), fica evidente a presença dos representantes do Estado (72%) e, em particular, o Poder Federal (58%, incluindo Executivo, Legislativo e Judiciário).

1	Órgãos	Participações	%
2	Arquivo Nacional	44	14
3	Câmara dos Deputados	44	14
4	Senado Federal	43	13
5	CPDOC-FGV	36	11
6	ANPUH	33	10
7	STF	29	9
8	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	26	8
9	Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro	24	7
10	Arquivo Público do Estado do Pará	23	7
11	Associação dos Arquivistas Brasileiros	21	7

Quadro 3 – Representantes do Estado no CONARQ (1994-2006)

Fonte: Atas do Conselho Nacional de Arquivos

Após a análise preliminar da Atas foram identificados alguns atores do CONARQ, representantes dos diversos segmentos, para a realização de entrevistas abertas após junho de 2008.

Em busca de resultados preliminares

Quais os principais elementos, que permitem-nos uma compreensão, ainda que preliminar, da ausência de políticas públicas arquivísticas no Brasil e, em especial, de uma Política Nacional de Arquivos (PNA), apesar da existência do CONARQ?

Por mais óbvio que possa parecer – e sem tentar justificar lacunas – não é uma tarefa simples a formulação, execução e avaliação de políticas públicas em geral e, especialmente as políticas arquivísticas. Essas dificuldades são acirradas pela ausência de antecedentes históricos brasileiros nesse aspecto e o lócus periférico dos arquivos no Estado e na sociedade.

Se não é simples formular políticas públicas quando o conjunto de protagonistas demonstra clareza conceitual a respeito, essa tarefa é ainda mais complexa quando o conhecimento a respeito parece insuficiente. De imediato, a insuficiência de conhecimento sobre o tema, associado a um aparente processo de naturalização da dimensão técnica dos arquivos, configura-se como uma interpretação possível para essa ausência de uma PNA, apensar dos mecanismos legais e administrativos existentes. De maneira geral, não ampliamos nosso conhecimento sobre Políticas Públicas Arquivísticas (PPAs) nas instituições arquivísticas, nas associações profissionais e nas universidades.

Trata-se de um conhecimento que emerge de olhar multidisciplinar, a partir não apenas da Ciência da Informação e da Arquivologia, mas também da Análise das Políticas Públicas, da Ciência Política e da Administração. Além disso, requer um conhecimento extensivo da realidade sobre a qual o Estado pretende agir em relação aos arquivos.

Nessa realidade incluem-se as formas de produção, uso e conservação dos arquivos públicos e privados que se inserem no raio de alcance da política buscada, bem como os atores que, no Estado e na sociedade, podem ser tocados direta ou indiretamente por essa política. Por isso, instituições arquivísticas abertas à realidade social que as envolve produzem um cenário favorável para os intentos de políticas arquivísticas.

Do ponto de vista democrático, supõe-se que diversos setores devem estar envolvidos também na formulação, implantação e avaliação das políticas públicas arquivísticas, o que aparentemente não é o caso no Brasil, considerando a hipertrofiada representação do Estado no CONARQ em detrimento da sociedade civil. Supõe-se que mecanismos legais e institucionais sejam forjados e concretizados de forma a garantir a representatividade de agentes do Estado e da Sociedade Civil nesse processo. Prevê-se a presença, nesse processo, de agentes públicos das áreas de ciência, tecnologia, administração, educação e cultura, bem como dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em distintos níveis de governo. Numa cultura política permeada por valores como participação social e transparência a representatividade da sociedade civil deveria ser assegurada, ao menos quantitativamente, em grau que impeça a hipertrofia a favor do Estado no processo político decisório. Agentes representantes dos diversos tipos de usuários dos arquivos, bem como dos arquivos privados, de instituições de ensino e pesquisa fora do aparelho de Estado e de organizações profissionais arquivísticas deveriam ter assegurada a sua participação no CONARQ de forma menos desigual

Entre o desenho político-jurídico ideal e a sua realização há distâncias maiores ou menores que são identificadas ao longo de tempo. A superação da retórica participativa por uma prática efetiva, capaz de legitimar uma proposta de política arquivística, já é em si um território de ação política. Enfim, se é preciso avaliar freqüentemente o alcance das políticas executadas, mostra-se também relevante a análise do processo de formulação das políticas, procurando-se a correção de aspectos que possam comprometê-lo. Isso não fica evidenciado na análise do desempenho do CONARQ.

Temos, em geral, operado com uma noção muito naturalizada de PPAs, restrita a um discurso reiterado desde o fim do regime militar, nos anos 80 do século passado. A politiza-

ção alcançada nos últimos vinte anos parece não ser suficiente para responder a novas questões colocadas pela sociedade e pelo Estado.

Afastada a hipótese que de que não temos PPAs por uma decisão política de não tê-las, algumas inquietações podem aproximar-nos de uma interpretação desse quadro.

Aparentemente, há uma visão muito centrada nas normas jurídicas e técnico-científicas (que muitas vezes fundem-se numa mesma norma). Não se trata aqui de minimizar a importância da dimensão legal e técnico-normativa. No entanto, parece que uma vocação normatizadora prescinde da perspectiva de que a norma é um instrumento mais conseqüente quando expressão de uma política arquivística. Por outro lado, tende-se a reiterar frequentemente uma certa “esquizofrenia” que acirra o hiato entre a dimensão técnica e a política no mundo arquivístico.

Nos estados e municípios brasileiros, a situação precária da maioria dos arquivos talvez favoreça a ausência de PPAs, mas não a justifica. Não existe um modelo ideal de PPA nem tampouco esta tem como pré-requisito a condição de excelência das instituições envolvidas. Uma PPA nada tem de incompatível com uma situação arquivística precária. Ao contrário, essa fragilidade, para ser rompida, carece, muitas vezes, de uma PPA.

Políticas públicas de informação não são freqüentes no Brasil. Portanto, a ausência de PPAs não é algo isolado de um contexto mais geral. No caso da Política Nacional de Arquivos, essa ausência chama especialmente atenção porque existe um mecanismo para tal: o CONARQ.

Num primeiro momento de estruturação do CONARQ, era compreensível uma ênfase no próprio CONARQ e na legislação arquivística. Dez anos depois, gozando o CONARQ de melhores condições com o Arquivo Nacional vinculado à Presidência da República, as condições parecem muito mais favoráveis.

Os atores públicos e privados envolvidos em processos de formulação, execução e avaliação de políticas arquivísticas necessitam ampliar ainda mais o espaço público sobre o tema, não apenas no Brasil como em outros países latino-americanos.

Trata-se de uma demanda política e científica que, exercida pelo Estado e a sociedade civil, pode favorecer e ampliar as experiências brasileiras em termos de políticas públicas arquivísticas e as políticas públicas de informação de modo geral.

Bibliografia

- AMARAL, Ana Maria Barros Maia do. O cenário da política nacional de informação no Brasil. *Sociedade & Informação*. UFPB. Disponível em: <http://www.informacaoesociedade.ufpb.br/pdf/IS119106.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2005.
- CARIDAD SEBASTIÁN, Mercedes, MÉNDEZ RODRÍGUEZ, Eva M^a, RODRÍGUEZ MATEOS, David . La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada. El caso español. **Ciência da Informação**. v. 29, n. 2, 2000.
- DAGNINO, Renato et al. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. In: _____. *Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Editora Cbral Universitária, 2002. Disponível em: <http://www.campus-oei.org/salactsi/index.html>. Acesso em: 25 jan. 2006.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - vol. 18 n^o. 51 fev./2003.
- FERNÁNDEZ, Estanislao de Kostka. Políticas públicas. En Román Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2004. Disponível em: <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>>. Acesso em 25 jan. 2006.
- GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Da política de informação ao papel da informação na política contemporânea". *Revista Internacional de Estudos Políticos*. Rio de Janeiro, n.1, 1999,
- GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Novos cenários políticos para a informação. *Ciência da Informação*, v. 31, n. 1, 2002.
- HÖFLING, Eloisa De Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n^o 55, nov./2001.
- JARDIM, José Maria . *Transparência e Opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EDUFF, 1999.
- JARDIM, José Maria. Capacidade governativa, informação e governo eletrônico. *DataGramZero*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 5, out. 2000.
- JARDIM, José Maria. O inferno das boas intenções: legislação e políticas arquivísticas. In. MATTAR, Eliana. *Acesso à informação e política de arquivos*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.
- MOLINO, Enzo (1992). Políticas de información en América Latina y el Caribe. . Estudio en Siete países de la Región. Informe Final. Disponível em: <http://www.infolac.ucol.mx/documentos/politicas/27.pdf>. Acesso em: 27.03.2006
- MONTVILOFF, V. Políticas nacionales de información: manual sobre la formulación, aprobación, aplicación y funcionamiento de una política nacional sobre la información. París: UNESCO, 1990
- MULLER, Pierre; Surel, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: EDUCAT, 2004.
- REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - vol. 18 n^o. 51 fev./2003
- RIBEIRO, C. A. ; ANDRADE, M. E. A. . Governança informacional como sustentação das ações de combate à corrupção. In: X Congresso Internacional del CLAD, 2005, Santiago do Chile. *Anais do X Congresso Internacional del CLAD*. Caracas - Venezuela : CLAD, 2005.
- SENRA, Nelson de Castro. Regime e política de informação estatística. *São Paulo em Perspectiva*, 16(3), 2002.
- TORRES, Pedro Medellín. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL, Jul./2004.

VALENTIM, Marta Lígia Pomim. Informação em ciência e tecnologia: políticas, programas e ações governamentais – uma revisão de literatura. *Ci. Inf.*, Brasília, v. 31, n. 3, p. 92-102, set./dez. 2002.

ZIMERMAN, Héctor J. *Origen y actualidad de las Políticas Públicas*. Ciudad Política - Ciencia Política, 2003. Disponível em: <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=225>. Acesso em: 25 jan. 2006.