

XIX encontro nacional
de pesquisa em
ciência da informação
ENANCIB

// SUJEITO INFORMACIONAL E AS
PERSPECTIVAS ATUAIS EM CIÊNCIA
DA INFORMAÇÃO. //

22-26
OUTUBRO
2018
LONDRINA/PR



XIX ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2018

GT-05 – Política e Economia da Informação

A IDENTIFICAÇÃO DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA COMO POLÍTICA DE INFORMAÇÃO: os arquivos públicos municipais da região metropolitana de vitória - ES.

Luiz Carlos Da Silva (Universidade Federal do Espírito Santo)

Renato Pinto Venâncio (Universidade Federal de Minas Gerais)

THE IDENTIFICATION OF ARCHIVAL POLICY AS INFORMATION POLICY: the municipal public archives of the metropolitan area of vitória - ES.

Modalidade da Apresentação: Comunicação Oral

Resumo: Devido ao fato de o Estado e as organizações privadas produzirem documentos, para registrar suas atividades, com o intuito de atender a demanda pública e/ou privada nas áreas administrativas, jurídicas e culturais, em suas necessidades de informações para decisões, torna-se necessário a formulação de políticas públicas de informação, com transversalidade em outras áreas. O objetivo geral desta comunicação é apresentar a política de arquivos como uma política de informação. Para alcançar este objetivo, analisamos as políticas públicas e políticas de informação, a partir do levantamento empírico dos arquivos públicos municipais da região metropolitana de Vitória. Concluímos que a ausência de políticas públicas arquivísticas compromete o resgate das informações utilizadas nas tomadas de decisões e no atendimento à transparência pública. Pressupomos, através de levantamentos e diagnósticos, que a não implantação das funções arquivísticas conduz, conseqüentemente, ao não acesso à informação, acesso esse previsto na legislação brasileira, como garantia constitucional aos cidadãos. Sublinhamos a urgência da implantação dessas políticas, tendo em vista que o quadro constatado inviabiliza a recuperação de informações, necessárias a boa gestão dos recursos públicos e o efetivo exercício da democracia, em nível municipal. Portanto, o déficit de políticas arquivísticas, aqui entendidas como políticas de informação é antes de tudo um déficit de cidadania.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Políticas de Informação; Arquivologia; Políticas de Arquivo; Arquivos Municipais.

Abstract: Due to the fact that the State and private organizations produce documents, to record their activities, with intention to meeting the public and/or private demand in the administrative, legal and cultural areas, in their information needs to decisions, it is necessary to formulate public policies of information, with transversality in other areas. The general goal of this communication is to present the archives policy as an information policy. To achieve this goal, we analyze public policies and information policies, from the empirical survey of the municipal public archives of the metropolitan area of Vitoria -ES. We conclude that the absence of archival public policies undermines the rescue of the information used in decision-making and the attendance of public transparency. We assume, through the surveys and diagnostics, that the non-implantation of the archival functions consequently leads to the non-access to the information provided for in Brazilian legislation as a constitutional guarantee to the citizens. We emphasize the urgency of these political measures, given that the established framework makes it impossible to recover information necessary for the proper management of public resources and the effective exercise of democracy at the municipal level. Therefore, the deficit of archival policies, here understood as information policies is, above all, a deficit of citizenship.

Keywords: Public Policies; Information Policy; Archivology; Archive policies; Municipal Archives.

1 INTRODUÇÃO

O Estado e as organizações privadas produzem documentos, registrando suas atividades. Esses registros são armazenados, desencadeando a formação de grandes conjuntos documentais, que atendem à demanda informacional pública e/ou privada nas áreas administrativas, jurídicas e culturais. Os documentos de arquivo também atendem à demanda informacional de cidadania e colaboram para a fiscalização do Estado, sendo a base da transparência pública. Além disso, a gestão de documentos permite o uso das informações para o conhecimento e a compreensão aprofundada da realidade e possibilitam a realização de pesquisas em diversos campos científicos.

Os arquivos dos órgãos públicos, que armazenam essas informações registradas, demandam a atenção governamental, assim como apoio administrativo, para desenvolverem suas atividades informacionais que servem de substrato à tomada de decisões. Para que tanto a preservação quanto a gestão sejam bem executadas, é necessária a existência de políticas públicas. O objetivo desta comunicação é apresentar a política de arquivos como uma política de informação. Para alcançar esse objetivo, conceituamos políticas públicas, assim como políticas de informação e políticas de informação arquivística; em seguida, pontuamos as ações da política de arquivo desenvolvidas pelos arquivos públicos municipais da região metropolitana de Vitória-ES.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Das políticas públicas às políticas públicas arquivísticas

Para explanar sobre as políticas públicas em suas diversas vertentes, é conveniente iniciar comentando genericamente sobre o termo “política”. Esse termo é empregado para designar a esfera das ações que tem relação direta ou indireta com a conquista e o exercício do poder (supremo ou soberano), sobre uma comunidade de indivíduos, em um determinado território (BOBBIO, 2003). Através de uma conceituação mais filosófica, avançada por Hannah Arendt (2002), também observamos que a noção de “política”, originária na Grécia, é idêntica a de “liberdade”. A política baseia-se no reconhecimento da pluralidade de opiniões dos homens e sua função é organizar e regular o convívio de diferentes, que se agrupam para realizar certas ações ou vida em comum. Nesse sentido, a política é o contrário da guerra, sendo essencial para evitar o caos absoluto.

O *Dicionário de Política* define esse termo como:

Derivado do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social, o termo Política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada Política, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo, com a significação mais comum de arte ou ciência do Governo, isto é, de reflexão, não importa se com intenções meramente descritivas ou também normativas, dois aspectos dificilmente discrimináveis, sobre as coisas da cidade (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 954).

2.1.1 As políticas públicas

Quando conceituamos “políticas públicas”, verificamos que as decisões devem ser viabilizadas ante as necessidades coletivas. Esse instrumento é de origem recente – data da década de 1950 - e se caracteriza como ações do governo para os governados, no combate das diferenças e das desigualdades da vida social, por meio de decisões coletivas. Essas escolhas, diga-se de passagem, mediam a resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos (RODRIGUES, 2011). Através de instituições administradas pelo Estado, busca-se a resolução desses conflitos. De várias formas, quando acontece a intervenção estatal na vida social, verificamos a implementação de políticas públicas (SILVA, 2013). Contudo, isso não ocorre de forma espontânea. A elaboração das políticas públicas necessita de informação para manter as instituições munidas de instrumentos que as orientem na tomada de decisões. Isto demonstra a importância de conhecer as políticas públicas, porque através delas poderemos verificar as consequências das decisões do Estado, assim como obteremos

um melhor conhecimento da sociedade e, por fim, seremos capazes de reelaborar as respostas aos problemas da sociedade e apresentar soluções práticas para eles, através da observação de como agem os governos (SILVA, 2013).

Silva (1998) identifica algumas características comuns às políticas públicas ainda que estas ocorram em diferentes graus: relações de poder e legitimidade, espaços de trocas; elementos de valor e conhecimento; normas, regulamentos e procedimentos; necessidade de escolhas, sentidos e valores culturais; uma ideologia que as gere e as sustente; planejamento orçamentário; organograma e estrutura organizacional hierárquica setorial; integração e inter-relacionamento entre seus vários aspectos e níveis (federal, estadual e municipal); programas e projetos específicos; dinamismo para as necessárias atualizações; participação dos setores interessados; representação democrática da sociedade na sua formulação e implementação; atendimento de diferentes demandas; critérios de aferição e avaliação de seus resultados; e atenção para as correções necessárias ao longo de sua trajetória.

Conforme sublinham vários autores, geralmente esses aspectos são apresentados inseridos nos modelos de ciclo de vida das políticas públicas. Jardim (2006), por exemplo, apresenta um modelo de política pública dividido em três fases sucessivas: 1) formulação; 2) implementação; 3) avaliação. Queiroz (2009) acrescenta a esse modelo uma fase a mais, citando a “reprogramação”, que tem por objetivo realizar ajustes e correções na proposta inicial da política; esse autor também sublinha que a política pública, necessariamente, é um processo dinâmico, sujeito a constantes alterações e atualizações. Howlett e Ramesh (2013), por sua vez, reconhecem a existência de cinco fases no ciclo de políticas públicas: 1) formação da agenda; 2) formulação da política; 3) tomada de decisão; 4) implementação; 5) avaliação. Por último, Rodrigues (2011) apresenta um modelo com seis fases: 1) preparação (identificando o problema); 2) agenda (reconhecendo publicamente o problema); 3) formulação (diagnóstico); 4) implementação (planejamento, recursos humanos e materiais); 5) monitoramento (acompanhamento); 6) avaliação (reprogramação).

Independente do modelo adotado, esses estágios não são necessariamente sequenciais ou obrigatórios em sua plenitude. A estruturação das políticas públicas de natureza democrática, mesmo em sua forma mais sucinta, possibilita ao Estado atender as demandas das sociedades, as materializando e as transformando em realizações sociais. O regime político garante esta materialidade e confere ordem interna e externa a essas

demandas. Contudo, é importante sublinhar que essas políticas estão sempre submetidas a contextos sociais, políticos e culturais específicos. Portanto, estão inseridas em um campo de conflitos e disputas, onde grupos de poder e de interesse (sindicatos ou segmentos étnicos, religiosos, comerciais, industriais, agrários etc.)a influenciam, viabilizando ou inviabilizando sua implementação (RODRIGUES, 2011).

2.1.2 As políticas de informação

A recente *Encyclopedia of archival Science* dedicou verbetes aos temas *Information Policy* e *Information Governance*. Esses textos apresentam a política de informação como um conjunto de princípios e estratégias, frequentemente interligados e registrados sem leis, regulamentos, regras, etc. Esses conjuntos normativos norteiam a produção, coleta, organização, manipulação, armazenamento, distribuição, recuperação, uso, acesso, preservação, e eliminação de informações e documentos. A política de informação pode e deve ser desenvolvida em diversos níveis organizacionais e se distribuir em diferentes níveis geográficos, que podem ser locais, regionais, nacionais e internacionais (SHAFFER, 2015; FRANKS, 2015).

Montviloff (1990), em uma perspectiva da Ciência da Informação, apresenta uma conceituação contundente desta política, mas não diferenciada das propostas na *Encyclopedia of archival Science*, sublinhando a necessidade de estratégias e de programas:

[...] las políticas que proporcionan orientación para la concepción de una estrategia y de programas destinados al desarrollo y uso de recursos, servicios y sistemas de información. Lo que llamamos política de información es una serie de políticas de este tipo, una política de información puede formularse a nivel institucional, nacional, regional o internacional (MONTVILOFF, 1990, p. 7).

Franks, por sua vez, afirma que a necessidade de políticas é mais premente na gestão da informação, conforme observa-se a seguir:

Policies are necessary in order to address the divergent views of multiple stakeholders regarding the management of information and records; policies privilege a particular approach or "set of value priorities" ... Values are embedded in laws, regulations, and norms, and agreed upon by society, disciplines, professions, and so on. Policies govern practice and are embedded in the context(s) in which they operate, thus values,

perspectives, and norms of these environments will influence the shaping of policies and the process of policy making (FRANKS, 2015, p. 233)¹.

Essa mesma autora menciona, ainda, que a política de informação, na forma pública ou organizacional, é relativamente recente. Browne, por sua vez, se contrapõe a esse argumento, alegando que é difícil definir quando as políticas de informação tiveram início. O *Index Librorum Prohibitorum*, datado de 1559, que lista os livros proibidos pela Igreja católica, em certo sentido, pode ser considerado uma forma de política de informação. Também cabendo perguntar até que ponto a proibição da circulação das ideias de Galileu poderia ser considerada uma política de informação (BROWNE, 1997). Apesar dessas considerações, o início das políticas de informação organizacionais geralmente é datado nos anos 1990 em diante (ORNA 2008).

Possivelmente, devido à sua formulação recente, há múltiplas definições de política de informação, tanto em nível de políticas públicas quanto de políticas institucionais das organizações (DUFF, 2004). Shaffer, comentando sobre essas múltiplas definições e abordagens, reconhece a ausência de contornos claros do que pode ser definido como política de informação:

[...] "there are at least as many definitions of information policy as there are writers on the subject" (ROWLANDS, 1996, p.14). There is no all-encompassing policy; rather, information policies tend to address specific issues and, at times, are fragmented, overlapping, and contradictory depending on the issues they seek to address (HERNON; RELYEA, 2009). Information policy issues include but are not limited to: freedom of information, privacy, censorship, data protection, security and secrecy, access, intellectual property and ownership, openness, information infrastructure, and information flows (DUFF, 2004)²(SHAFFER, 2015, p. 234).³

¹As políticas são necessárias para abordar pontos de vista divergentes de várias partes intervenientes no que diz respeito à gestão da informação e dos registros; políticas que privilegiam uma abordagem específica ou um "conjunto de prioridades e princípios" (HOBBERG, 2003). Os valores são incorporados em leis, regulamentos e normas, e acordados pela sociedade, áreas do conhecimento, profissões, e assim por diante. Regem a prática e estão incorporados no (s) contexto (s) em que opera(m), assim os valores, as perspectivas e as normas desses ambientes influenciarão a formação e o processo de elaboração das políticas.[Tradução nossa]

² A autora Shaffer (2015) cita os autores Rowlands (1996), Hernon e Relyea (2009) e Duff(2004), obras que não tivemos acesso.

³ [...] "pelo menos há tantas definições de política de informação como há escritores sobre o assunto" (ROWLANDS, 1996, 14). Não existe uma política abrangente; em vez disso, as políticas de informação tendem a abordar questões específicas e, por vezes, fragmentadas, sobrepostas e contraditórias, dependendo das questões que procuram abordar (HERNON; RELYEA, 2009). As questões da política de informação incluem, mas não se limitam a: liberdade de informação, privacidade, censura, proteção de dados, segurança e sigilo, acesso, propriedade intelectual e autoral, transparência, infraestruturas de informação e fluxos de informação (DUFF, 2004) [Tradução nossa].

Segundo Braman (2006), uma política de informação compreende a capacidade de reunir e processar informações sobre os cidadãos e sobre os recursos e atividades no interior de um espaço específico e comum a uma esfera pública. Tópicos adicionais a essa definição incluem iniciativas governamentais abertas, discussão em torno da coleta e uso de grandes quantidades de dados sobre os indivíduos, e questões de infraestrutura de Internet, governança e acesso (SHAFFER, 2015).

Uma política nacional é necessária para assegurar a implementação e o funcionamento harmoniosos dos recursos, serviços e sistemas de informação. Isso permite o acesso oportuno às informações, pertinentes a diversas necessidades de diferentes usuários da sociedade. Outros objetivos dessa política são: a viabilização do sistema global de informação; a melhoria da complementaridade e a compatibilidade entre as diferentes legislações relativas à informação; uma melhor compreensão das implicações das inovações; melhorias no domínio da informação; e uma participação mais eficaz nos sistemas e redes de informação regionais e nacionais (MONTVILOFF, 1990). Esse autor acrescenta, ainda, que a finalidade e propósito de uma política nacional de informação é o acesso e uso otimizado dos conhecimentos especializados dos profissionais da informação - conhecimentos técnicos científicos, sociais e econômicos -, desenvolvidos ou disponíveis no país e em outras partes do mundo, como recursos destinados a resolver problemas em todos os setores da sociedade (MONTVILOFF, 1990).

A política de informação organizacional e institucional deve orientar a tomada de decisões e as ações em torno do uso e do gerenciamento de informações dentro de uma organização ou país, a fim de apoiar e alcançar os resultados desejados por metas específicas. O monitoramento e a avaliação contínuos na aplicação da política de informação permitem que uma organização, ou o sistema administrativo nacional, avalie e reaja a rápidas mudanças evolutivas nas paisagens sociais, econômicas, políticas e tecnológicas (SHAFFER, 2015).

Jardim (2006), porém, alerta para os riscos de definições similares e as crítica, ressaltando que 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. Esse autor sublinha que um conjunto de ações governamentais,

no campo da informação, não resulta necessariamente na constituição de uma política de informação. Antes é preciso que se defina programas e projetos, assim como um universo geográfico, administrativo, econômico, temático, social e informacional a ser contemplado pela política. Mais ainda, é necessário o estabelecimento de metas que devem ser atingidas, devendo ser responsabilizados atores do Estado e da sociedade para elaborar, implementar, controlar e avaliar essas políticas.

Jardim (2006, p. 9) também comenta que, de forma geral, alguns elementos tendem a estar presentes na maioria das políticas públicas de informação:

- a) O alcance e o conceito de informação [que] identificam a política de informação;
- b) O alcance de ações da política de informação no Estado [e na] Sociedade;
- c) O equilíbrio entre atividades normativas e operacionais na sua execução;
- d) A relação da política de informação com as demais políticas públicas, sua **transversalidade** [Grifo no original];
- e) A participação dos diversos atores sociais que são contemplados por essas políticas de informação.

Conclui-se, portanto, que as políticas públicas de informação não só são capazes de interseções com as políticas arquivísticas, como muito dependem delas. Tal perspectiva decorre do fato de que uma política de arquivo está contida numa política de informação, pois é parte integrante dos sistemas regionais ou nacionais que regulam esse campo. Apesar de serem específicas, uma está associada a outra, devendo ambas possuir um alto grau de transversalidade.

2.1.3 A política de informação para a Arquivologia

As instituições arquivísticas operam no contexto amplo de uma política pública informacional. Os arquivistas desempenham importantes funções na interpretação e compreensão dessas políticas, sendo atores no processo de sua formulação. Na constituição da infra-estrutura de informação, “o papel dos arquivos é de administrar e preservar o acesso e a privacidade” (SHAFFER, 2015, tradução nossa). Para essa mesma autora, os registros da memória do Estado em ação e o contexto em que eles operam, dependem da efetiva formulação e implementação dessas políticas. Braman (2006), por sua vez, argumenta que existem consequências significativas se a memória do Estado for “fragmentada, incoerente, [ou] inexistente”.

Knowledge of the past provides insight into the causal forces that have created present circumstances, providing valuable input into future planning. Knowledge of the present serves control purposes but unless archived and made accessible, does not support the panning function (BRAMAN 2006, p. 319)⁴

Notamos nessa assertiva que há uma clara função para as instituições arquivísticas no universo de políticas públicas de informação, cabendo a elas “preservar os registros confiáveis para futuro”, assim como assegurar o conhecimento de sua existência e facilidade de seu acesso” (SHAFFER, 2015, tradução nossa).

Do ponto de vista de sua formulação, as políticas arquivísticas devem levar em contavários marcos normativos complementares, como os relativos a: direitos autorais; patrimônio e bens culturais; exportação de arquivos; controle sobre a restauração, fragmentação e eliminação de documentos de arquivo; controle de segurança, assim como penalização de roubo; direito à privacidade, honra, imagem e intimidade; critérios de cópia de documento arquivístico; prazos legais de prescrição dos documentos de arquivo (COUTURE; ROUSSEAU, 1994). Outros condicionamentos que devem ser levados em conta são: forma de organização do Estado (centralizado ou federalista); práticas administrativas efetivamente existentes; tradição arquivística; existência de profissionais da área; infraestrutura existente; necessidades dos usuários; grau de envolvimento das autoridades administrativas (COUTURE, 1998).

Como se vê, uma política pública arquivística é um procedimento de formulação complexa e que envolve muitas variáveis. Isso é ainda mais evidente quando se leva em conta não apenas o documento físico, mas também o produzido em ambiente tecnológico digital. As discussões quanto ao armazenamento e à preservação desses documentos estão imbricados tanto na política de arquivos como na política de informação. Este é mais um desafio para os arquivistas no século XXI, porque a democracia e a sociedade dependem de respostas bem formuladas a essas questões. É sempre bom sublinhar que as informações que são estocadas em ambientes arquivísticos potencialmente abastecem o planejamento estatal e proporcionam a transparência pública.

⁴ O conhecimento do passado fornece uma visão das forças causais que criaram as circunstâncias presentes, fornecendo informações valiosas para o planejamento futuro. O conhecimento do presente serve para fins de controle, mas a menos que arquivado e tornado acessível, porque não suporta a função de “panning” [garimpagem ou recuperação da informação] (BRAMAN 2006, p. 319). [Tradução nossa]

Verificamos que se corre riscos ao se negligenciar as políticas de informação, porque isso pode minar programas que orientam a tomada de decisões públicas (BRAMAN, 2006). Negligenciar as práticas de coleta, processamento e distribuição de informações "resulta na informação reduzida ou ausente para apoiar um processo baseado em evidências. Os arquivistas e as instituições arquivísticas devem articular uma posição nesta esfera e defender a integridade das informações e registros que recebem" (SHAFFER, 2015, p. 235, tradução nossa). Como preservadores dos registros contemporâneos da sociedade, as vozes e a expertise dos arquivistas são necessárias na constituição dos sistemas que criam e hospedam informações e registros digitais. Um número crescente de transações governamentais ocorre em plataformas de terceiros e com tecnologias proprietárias, que podem impedir a preservação efetiva da informação e de seu acesso. Além disso, como Braman (2006) aponta, existe um potencial conflito entre as agências públicas e uma crescente dependência delas frente às tecnologias de entidades do setor privado, que eventualmente são reguladas pelas primeiras. Os arquivistas, por isso mesmo, devem desempenhar um importante papel na elaboração dessas políticas, levando em conta os riscos apontados e garantindo que os registros públicos e privados possam ser efetivamente preservados e tornados acessíveis (SHAFFER, 2015, p. 235).

A Arquivologia objetiva preservar documentos para uso imediato e também futuro, através das tecnologias digitais ou analógicas. Tais tecnologias são oportunidades coletivas e corporativas de desenvolvimento de ações para a produção do conhecimento. Essas intervenções precisam de suportes de políticas de informação para que os registros das ações sejam preservados e o acesso às informações seja garantido à sociedade, pois há risco dessas tecnologias - quando são desenvolvidas e hospedadas em plataformas de terceiros - não garantirem a preservação da informação. Portanto, antes de o governo eletrônico promover as mudanças citadas anteriormente, é necessário que as políticas arquivísticas estejam bem formuladas, implementadas e avaliadas.

2.2 Ações de políticas de arquivo na região metropolitana da Grande Vitória

As instituições denominadas "arquivos públicos municipais" são responsáveis pela guarda documental das prefeituras municipais e câmaras municipais, custodiando a documentação de vital importância para a sociedade civil. A implantação de políticas públicas de gestão documental sistêmicas nos arquivos municipais, segundo Oliveira (2007),

é “indispensável para que as administrações municipais possam assegurar o acesso à informação, o controle das finanças públicas e a transparência administrativa”, prevista pela lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Apesar da importância dos arquivos públicos municipais, existe a lacuna quanto ao recolhimento e a disponibilização de documentos que constituem a memória do município no âmbito histórico e cultural... Verifica-se, muitas vezes, que se esses arquivos objetivam atender apenas as demandas administrativas, correndo-se o risco do esquecimento dos documentos integrantes do patrimônio cultural, que resgatam a memória social e a memória institucional do município.

A Constituição Brasileira, segundo Oliveira (2007, p. 11), descreve que “É de se registrar [...] que no artigo 30, inciso IX, aos Municípios foi delegada a competência para promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”. A Lei Federal de Arquivo (LEI Nº 8.159/1991), por sua vez, determina no seu art. 1º, que: “É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico como elementos de prova e informação.” Essa mesma lei, no art. 7º, prevê sobre “[...] a responsabilidade dos executivos municipais em decorrência de suas funções administrativas e legislativas [...]”. Por fim, o art. 21 delega à legislação municipal definir os critérios de organização e vinculação dos arquivos municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos que eles custodiam.

Conforme define o aparato legal acima mencionado, é de responsabilidade do município a instituição dos arquivos públicos municipais, destinados à gestão de documentos do Poder Executivo Municipal e do Poder Legislativo Municipal, assim como de preservação, organização e acesso aos documentos de preservação permanente. A adoção dessas políticas deveria ser considerada estratégica para conduzir os arquivos municipais a uma posição de ser capaz de resolver a gestão de documentos referentes à prefeitura e da câmara municipal. A recuperação eficiente da informação depende da existência dessa política e de sua efetiva implementação.

2.2.1 Instrumento normativos de gestão documental e de arquivos permanentes

Tendo em vista o que foi afirmado anteriormente, procuramos identificar os instrumentos normativos municipais, em relação à gestão de documentos e preservação de arquivos permanentes, pressupostos para a política pública municipal de informação. Tendo em vista esse objetivo, realizamos um diagnóstico dos arquivos municipais da Região Metropolitana de Vitória-ES, com o objetivo de verificar o grau de estruturação deles. Para isso consideramos como base as funções arquivísticas, a saber: produção, classificação, avaliação, aquisição, descrição, preservação, difusão (COUTURE; ROUSSEAU, 1994).

Em termos metodológicos, essa pesquisa recorreu a um questionário na plataforma Google Drive, com o título *Pesquisa dos Arquivos Municipais da Grande Vitória*, abrangendo as sete cidades que compõem a Região Metropolitana (Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória). Nesse questionário, procurou-se identificar a existência de legislação mínima, referente à formulação de normas e leis de arquivos e de acesso à informação, assim como infraestrutura e recursos humanos, viabilizadoras da efetiva implementação de uma política de arquivos. Constatamos, conforme pode ser observado no quadro 1, a existência de situações dessemelhantes, mas quase sempre carentes de planejamento e de ações efetivas.

Conforme pode ser observado no quadro 1, menos de 50% dos municípios da região metropolitana em foco possuem leis regulamentando o respectivo arquivo público municipal. Isso não indica necessariamente a ausência dessa instituição, mas a ausência de marcos normativos. Um exemplo dessa situação é o caso do município de Vila Velha. A lei municipal n. 3.961, de 2002, previu no âmbito da Secretaria Municipal de Administração, a criação de uma “Gerência do Arquivo Público”. Porém, não se avançou no processo de institucionalização dessa instância nesse município (VILA VELHA, 2002).

Quadro 1: Diagnóstico das Políticas de Arquivo nas Prefeituras da Região Metropolitana da Grande Vitória

DISCRIMINAÇÃO	CARIACICA	FUNDÃO	GUARAPARI	SERRA	VIANA	VILA VELHA	VITÓRIA
Existência de lei institucionalizando o Arquivo Público	-	-	X	X	-	-	X
Existência de lei municipal de arquivos	-	-	X	-	-	-	X
Existência de políticas de preservação de documento	-	-	X	X	-	-	X
Existência de Planos de Classificação	-	-	-	-	-	-	-
Existência de Tabelas de	-	-	X	-	-	-	X

XIX ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2018
22 a 26 de outubro de 2018 – Londrina – PR

Temporalidade							
Existência de Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos de Arquivo - CPADs	-	-	-	-	-	-	X
Existência de arquivistas no quadro de servidores das prefeituras e câmaras municipais	X	-	-	X	X	X	X
Existência do Arquivo Municipal com sede própria	-	-	X	-	-	-	-
Existência de políticas para atender a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11)	X	-	X	-	X	X	X
Existência de Instrumentos de recuperação da Informação dos arquivos permanentes	-	-	X	-	-	-	X
TOTAL	02	00	07	03	02	02	08

Fonte: Respostas ao questionário Diagnóstico das políticas de Arquivos - Disponível em: <http://goo.gl/forms/izaxWVF7N5>

A não institucionalização dos arquivos públicos se reflete também na ausência de leis que regulem a gestão e preservação dos documentos, marco normativo genericamente conhecido como “lei de arquivo”. Conforme pode ser observado no segundo item do quadro 1, cerca de 70% dos municípios da região metropolitana de Vitória não possuem esse instrumento normativo, o que compromete as políticas de gestão de documentos, base para as políticas informacionais anteriormente apresentadas, assim como comprometendo a preservação do patrimônio cultural arquivístico local.

O terceiro item do quadro 1 tem por objetivo identificar se há política de preservação de documentos físicos ou digitais. Constata-se, em relação a essa questão, que tais políticas dependem umbilicalmente da existência de arquivos públicos institucionalizados: essa linha repete o observado na primeira linha do quadro 1. Em relação aos planos de classificação de documentos de arquivo, constata-se a ausência desse instrumento, sugerindo a inexistência de gestão de documentos e a atuação dos arquivos municipais como “arquivos históricos”, ou seja, apenas depósitos de documentação de guarda permanente sem interação com a administração das prefeituras e câmaras municipais. Essa constatação, porém, em parte deve ser matizada, tendo em vista que em pelo menos em dois municípios há tabelas de temporalidade, sendo aí implementada a avaliação de documentos, conforme se constata para o caso de Vitória, com instrumentos legais e complementares, conforme mostra o quadro 2.

Quadro 2 - Tabelas de Temporalidade da Prefeitura Municipal de Vitória, ES

SETOR - TABELA DE TEMPORALIDADE FIM	NORMATIZADO PELA LEI	ATUALIZAÇÃO
<i>Tabela de temporalidade de documentos - CGM</i>	Decreto Municipal n.º 15.362/2012, Controladoria Geral do Município	Documento PDF atualizado em 15/06/2018
<i>Tabela de temporalidade de documentos - SECOM</i>	Decreto Municipal n.º 14.940/2011, Secretaria de Comunicação.	Documento PDF atualizado em 15/06/2018
<i>Tabela de temporalidade de documentos - SEDEC</i>	Decreto Municipal n.º 16.558/2015, Secretaria de Desenvolvimento da Cidade	Documento PDF atualizado em 19/08/2016
<i>Tabela de temporalidade de documentos - SEGOV</i>	Decreto Municipal n.º 16108/2014, Secretaria de Governo	Documento PDF atualizado em 08/05/2018
<i>Tabela de temporalidade de documentos - SEMAD</i>	Decreto Municipal n.º 14943/2011, Secretaria de Administração.	Documento PDF atualizado em 08/05/2018
<i>Tabela de temporalidade de documentos - SEMCID</i>	Decreto Municipal n.º 16.088/2014, Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos.	Documento PDF atualizado em 15/06/2018
<i>Tabela de temporalidade de documentos - SEME</i>	Decreto Municipal n.º 16.558/2015, Secretaria de Educação	Documento PDF atualizado em 05/05/2017
<i>Tabela de temporalidade de documentos - SEMESP</i>	Decreto Municipal n.º 15.513/2012, Secretaria de Esportes e Lazer do Município.	Documento PDF atualizado em 15/06/2018
<i>Tabela de temporalidade de documentos - SEMFA</i>	Decreto Municipal n.º 15362/2012, Secretaria de Fazenda.	Documento PDF atualizado em 08/05/2018
<i>Tabela de temporalidade de documentos - SEMOB</i>	Decreto Municipal n.º 16.558/2015, Secretaria de Obras.	Documento PDF atualizado em 28/01/2016
<i>Tabela de temporalidade de documentos - SEMSE</i>	Decreto Municipal n.º 16.558/2015, o Secretaria de Serviços.	Documento PDF atualizado em 28/01/2016
<i>Tabela de temporalidade de documentos - SEMSU</i>	Decreto Municipal n.º 17.269/2018, Secretaria de Segurança Urbana.	Documento PDF atualizado em 16/02/2018
<i>Tabela de temporalidades de documentos - SEMMAM</i>	Decreto Municipal n.º 16.909/2017, Secretaria de Meio Ambiente.	Documento PDF atualizado em 30/03/2017

Fonte: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/docOficial/?tp=template6&c=50#> - Acesso em: 12 jun 2018.

Outro indício de implementação da gestão de documentos é a constatação da existência de Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos de Arquivos- CPADs. Essas comissões têm por objetivo consolidar e avaliar as listas de eliminação, antes de elas serem submetidas à autoridade arquivística municipal e tornadas públicas no diário oficial do município, caso sejam sancionadas. As CPADs se organizam por secretarias, ou em autarquias e fundações, da administração direta e indireta municipal. Elas também funcionam como difusoras da gestão de documentos junto a esses setores administrativos.

Uma constatação surpreendente do levantamento foi a de que aproximadamente 70% das prefeituras dos municípios da região metropolitana de Vitória possuem arquivistas

em seus respectivos quadros de servidores. A razão dessa surpresa é que geralmente se atribui a ausência de políticas públicas arquivísticas a ausência desse profissional. Os dados da pesquisa, porém, não corroboram com essa hipótese. A presença desse profissional decorre, em grande medida, da existência de graduação em Arquivologia na Universidade Federal do Espírito Santo, com sede em Vitória. A constatação a que chegamos mostra que a política pública arquivística, para existir, está sujeita a variáveis mais complexas do que a simples oferta de profissionais da área.

No quadro 1 também se constatou disparidades regionais. A desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira não é apenas de renda ou de acesso à educação. Do ponto de vista geográfico e institucional, constata-se que Vitória se diferencia e se destaca em relação aos demais municípios estudados, em razão dessa capital preencher quase todos os itens do levantamento realizado, salvo os que dizem respeito aos planos de classificação e ao fato de o arquivo municipal possuir sede própria. Esse último item revela que as instituições arquivísticas municipais muitas vezes ocupam sedes provisórias, confundindo-se arquivos públicos com depósitos de massas documentais não tratadas. Observamos que 03 municípios possuem a lei de institucionalização do Arquivo Municipal: Guarapari, Serra e Vitória; porém os municípios de Cariacica, Viana e Velha, mesmo não as possuindo, mantêm estrutura arquivística dotada de depósito documental e, por fim, ressaltamos que o município de Fundão recorre à guarda documental terceirizada⁵.

A penúltima linha do quadro 1, por sua vez, sugere que as esperanças do impacto positivo da Lei de Acesso à Informação, em termos de promoção da gestão de documentos, não se concretizaram. Na prática, esse é um dos itens mais contemplados pelas administrações municipais, mas quase sempre se restringem a algum serviço de E-sic, sem efeitos em termos de políticas municipais arquivísticas. Por último, observa-se que as instituições municipais da área estudada nem mesmo atuam como “arquivos históricos”, sendo raros os que dispõem de instrumentos para pesquisa da documentação de guarda permanente.

⁵Trata-se da terceirização de serviços arquivísticos públicos, em casos de exceção, regulamentada pela resolução nº 6, de 15 de maio de 1997 do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ). O Art. 3º indica que “Poderão ser contratados serviços para a execução de atividades técnicas auxiliares, desde que planejados, supervisionados e controlados por agentes públicos pertencentes aos órgãos e entidades produtores e acumuladores dos documentos”.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na primeira parte da presente pesquisa, apresentamos as noções de política, política pública e política pública de informação arquivística. Em seguida, apresentamos as ações de política pública de arquivo no âmbito da região metropolitana da Grande Vitória, no Estado do Espírito Santo. A hipótese avançada é de que, na ausência de programas e projetos estruturantes, há uma grande variação de adesão a essa política pública, mesmo em se tratando de região restrita e com mão-de-obra qualificada.

Isso em muito compromete a qualidade da gestão municipal. Conforme é sabido, os arquivos são entidades que acumulam documentos do fazer administrativo. A existência de políticas arquivísticas é fundamental para as boas práticas da administração e para a preservação do patrimônio documental arquivístico. Infelizmente, tais preceitos nem sempre são seguidos na região estudada. Como recomendações, para se superar esse quadro de atraso - quadro, diga-se de passagem, que acreditamos representativo da realidade municipal brasileira - propomos as seguintes medidas:

- Estímulos para que os arquivos estaduais constituam observatórios de arquivos municipais, no sentido de efetuar diagnósticos e orientar políticas arquivísticas municipais.
- Desenvolvimento, por parte do Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ, de guias e modelos de implantação de serviços municipais de protocolo;
- Retomada e aprimoramento de plano genérico de classificação e temporalidade de documentos de arquivos no âmbito municipal, tal como o proposto pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo (OLIVEIRA, 2007);
- Promoção de parcerias com o Ministério Público e o Tribunal de Contas, para o desenvolvimento de modelos de auditoria arquivística;
- Articulação junto a Associações de Municípios para implementação de campanhas de difusão das normas ISO de administração de qualidade, recentemente traduzidas pela ABNT, como as normas 30.300, 30.301, 30.302 e 15.489;

Concluimos reafirmando a urgência dessas medidas, tendo em vista que o quadro constatado inviabiliza a recuperação de informações e, conseqüentemente, a transparência pública. A boa gestão dos recursos públicos e o efetivo exercício da democracia, em nível municipal, dependem desse avanço. Portanto, o déficit de políticas arquivísticas, aqui entendidas como políticas de informação é antes de tudo um déficit de cidadania. Na

próxima etapa da presente pesquisa, pretendemos demonstrar esse “déficit” através da análise das dificuldades de implementação e resposta eficiente a demandas da Lei de Acesso à Informação.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **O que é política?** Tradução de Reinaldo Guarany. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BOBBIO, Norberto. A Política. In: SANTILLÁN, J. F. (Org.) **Norberto Bobbio: ofilósofo e a política**. Rio de Janeiro: Contraponto. Parte III Política e Ética. p. 139-158, 2003.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.pgcsiamspe.org/Mario_Porto/02-DicionarioDePolitica.pdf.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2013.

BRAMAN, S. Information, policy, and power in the informational state. In **Change of state: Information, policy, and power**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Lei n.8159 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política Nacional de Arquivos Públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/conarq/legislação/lei8159htm>> . Acesso em: 18 dez. 2016.

BROWNE, Mairead. The field of Information Policy: 1.Fundamental concepts. **Journal of Information Science**, v. 23, n.4, p. 261-275, 1997.

CONARQ. CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. Resolução Nº 6, de 15 de maio de 1997. Dispõe sobre diretrizes quanto à terceirização de serviços arquivísticos públicos. Disponível em: <<http://conarq.arquivonacional.gov.br/resolucoes-do-conarq/248-resolu%C3%A7%C3%A3o-n-6,-de-15-de-maio-de-1997.html>>. Acesso em: 09 set. 2018.

COUTURE, Carol; ROUSSEAU, Jean-Yves. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Dom Quixote, 1994.

COUTURE, Carol. Rôle et champ d'application de la législation archivistique. **Ciberlegenda**, n.1, 1998. Disponível em: <<http://www.ciberlegenda.uff.br/index.php/revista/article/view/231>> Acesso em: 23 jul. 2018.

DUFF, Wendy M. Mediação arquivística. In: ESTWOOD, Terry; MACNEIL, Heather (Orgs). **Correntes atuais do pensamento arquivístico**. Belo Horizonte: ED. UFMG, 2016.

_____. The Past, Present and Future of Information Police. **Information, Communication and Society**. v. 7, n. 1, p. 69-87, 2004.

FRANKS, Patricia. Information Governance. In: DURANTI, Luciana; FRANKS, Patricia C. **Encyclopedia of archival science**. Maryland: Rowman & Littlefield, 2015, p. 227-231.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JARDIM, José Maria. Políticas públicas arquivísticas: princípios atores e processos. **Arq. & Adm.** Rio de Janeiro, v.5, n.2, jul/dez. 2006.

MARTORELL, Lluís Cermenó; PALÁ, Elena Rivas. Que és La valoración de documentos. In: **Valorar y seleccionar documentos**: qué és y cómo se hace. Gijón: Ediciones Trea, 2010, p. 15 - 31.

MONTVILOFF, Victor. **Políticas nacionales de información** : manual para la formulación, aprobación, ejecución y funcionamiento de una política nacional de información. Programa General de Información y UNISIST. París: UNESCO, 1990. 169 págs.

OLIVEIRA, Daíse Aparecida de. Planos de Classificação e Tabela de Temporalidade de documentos para as administrações públicas municipais. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2007. Disponível em:
<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/assets/publicacao/anexo/planos_de_classificacao_e_tabelas_de_temporalidade_de_documentos_para_as_administracoes_publicas_municipais.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2016.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Curitiba: Ibpex, 2009.

RODRIGUES, Maria M. Assunção. **Políticas públicas**. São Paulo: PubliFolha, 2011.

SHAFFER, Elizabeth. Information Policy. In: DURANTI, Luciana; FRANKS, Patricia C. **Encyclopedia of archival science**. Maryland: Rowman & Littlefield, 2015, p. 233-236.

SILVA, Luiz Carlos da. **Políticas Públicas de Arquivo**: a gestão documental do Arquivo Público do Estado do Espírito Santo. 2013. 137 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

SILVA, Sérgio Conde de Albite. **Algumas reflexões sobre preservação de acervos em arquivos e bibliotecas**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 1998.

VILA VELHA. Câmara Municipal. Lei nº 3.961 de 29 de julho de 2002, Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Vila Velha e dá outras providências.

Disponível em:

<<http://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/Arquivo/Documents/legislacao/html/L39612002.html>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

VITÓRIA. Prefeitura Municipal. Documentação oficial de Prefeitura de Vitória. Tabelas de temporalidade. Disponível em:

<<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/docOficial/?tp=template6&c=50#>>. Acesso em: 12 jun. 2018.