

**PATRIMÔNIO DOCUMENTAL ARQUIVÍSTICO MUNICIPAL:
CONHECENDO E COMPREENDENDO O CASO E O DESCASO NOS MUNICÍPIOS
DA REGIÃO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Marco Antônio da Luz

marcoantoniodaluz@yahoo.com.br

Arquivista e Mestrando do Programa de Pós Graduação
Profissionalizante em Patrimônio Cultural – UFSM

Daniel Flores

dfloresbr@gmail.com

Docente do Departamento de Documentação e do
Programa de Pós Graduação Profissionalizante
em Patrimônio Cultural - UFSM

Resumo

O presente trabalho apresenta os resultados alcançados na pesquisa que visa identificar a situação arquivística e os fatores que dificultam a criação de Políticas de Arquivos nos municípios componentes da Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa (AMGSR), Rio Grande do Sul, a fim de elaborar diretrizes e recomendações para a implementação destas Políticas, auxiliando na preservação do patrimônio documental/informacional dos municípios da região em estudo. A revisão bibliográfica sustentou-se em trabalhos e autores da área, que abordam a temática deste estudo. Fez-se necessária também, uma revisão e análise da legislação brasileira que aborda a temática em discussão. Buscou-se também, analisar algumas pesquisas com enfoque similar, a fim de definir a metodologia para o trabalho. Nesse sentido, optou-se por uma pesquisa exploratória descritiva, onde a coleta dos dados está sendo realizada por questionário, do tipo *survey*. O instrumento para a coleta de dados (questionário) passou por validação de especialistas da área (docentes e profissionais atuantes), onde se buscou estabelecer uma maior confiabilidade a pesquisa. Após a validação do instrumento de pesquisa, o mesmo foi apresentado aos gestores municipais da região em estudo, onde foram elencados os objetivos, a metodologia e a contribuição da pesquisa para as administrações municipais. Atualmente, a pesquisa encontra-se na fase de coleta dos dados, que após analisados, servirão de base para a elaboração das diretrizes e recomendações para a implementação de políticas arquivísticas, voltadas para a preservação do patrimônio cultural e documental dos municípios integrantes do universo de pesquisa.

Palavras-chave: Política arquivística. Patrimônio documental. Patrimônio cultural.

1 INTRODUÇÃO

Na era do Conhecimento, as informações, sejam elas registradas ou não, passaram a ser consideradas como a matéria prima básica para o sucesso de qualquer empreendimento humano, sendo concebidas como “capital” pelas instituições. Entretanto, é comum constatarmos, não generalizando, por parte das Administrações Públicas Municipais, certo descaso com este item de fundamental importância, tanto do ponto de vista administrativo e legal, quanto do ponto de vista histórico/cultural e social.

Assim, as informações produzidas, recebidas, acumuladas e registradas, decorrentes das ações governamentais, configuram-se num imprescindível recurso para a Gestão Pública Municipal. Se do ponto de vista administrativo servem como forte instrumento de apoio à tomada de decisão, do ponto de vista legal, assumem papel importantíssimo na garantia de direitos e deveres. No aspecto cultural, ou seja, quando a informação arquivística/documento de arquivo passa a ter um valor secundário, se configura em elemento fundamental para a reconstrução da memória e da história coletiva, de um Município, Estado ou País.

Considerando tais aspectos, administrativos, legais, sociais e histórico-culturais, que as informações (registradas), documentos arquivísticos, exercem e assumem no âmbito dos Municípios, é que este estudo aborda e analisa questões referentes à formação de Políticas Públicas Arquivísticas voltadas para os Municípios.

Rousseau e Couture (1998) destacam que a informação é essencial para a existência, funcionamento e desenvolvimento de um organismo, seja ele público ou privado, grande ou pequeno, com esta ou aquela missão ou atividade. Neste sentido, e devido à extraordinária valorização dos conteúdos informacionais pela sociedade na era do Conhecimento, segundo Lopes (2000), a informação passa a ser concebida como uma necessidade para os envolvidos (pessoas) nos processos de um organismo, (no sentido de empresa), tornando-se um “bem” de extrema relevância para o pleno desempenho de suas atividades e funções.

Por ser imprescindível e de fundamental importância para qualquer instituição, pública ou privada, a informação arquivística/documentos, segundo Rego (2000), é que dá sentido a administração, pois os administradores aos documentos recorrem para obterem informações que auxiliarão na tomada de decisões, tanto como subsídio, ou como modelo, contemplando assim o aspecto administrativo dos documentos e informações arquivísticas.

Por outro lado temos os aspectos legais dos documentos, pois estes são a prova dos atos e decisões de um organismo ou pessoa, assumindo papel fundamental na garantia de deveres e direitos dos cidadãos, constituindo-se em um importante instrumento para o exercício da cidadania.

O valor legal dos documentos traz junto consigo um aspecto social, conforme pode ser observado nas palavras de Araújo:

A informação é a matéria-prima e o produto do processo de produção do conhecimento e assume este caráter duplo (matéria-prima e produto) porque ela é utilizada em todos os momentos do processo de produção e disseminação do conhecimento. Todo conhecimento é social, pois é criação de um ser humano, histórico, fruto de determinada classe social, representante consciente ou inconsciente dos interesses provenientes da posição que o mesmo ocupa no processo produtivo. Assim sendo, a informação como matéria-prima e produto do processo de produção do conhecimento, é também social. (ARAÚJO, 1992, p.46).

Lustosa (2002 apud CALDERON et al. 2004, p.99) destaca que “a informação, quando adequadamente assimilada, produz conhecimento, modifica o estoque mental de informações no indivíduo e traz benefícios ao seu desenvolvimento e ao desenvolvimento da sociedade em que vive”, e é neste sentido que as informações arquivísticas assumem o aspecto social. Jardim (1999) pondera no mesmo sentido, destacando que além do direito à informação ser um direito civil e político, é também um direito social e difuso.

Outra importante característica atribuída aos documentos e informações arquivísticas, está relacionada à reconstrução da memória e da história de uma comunidade, porém, o descaso, de um modo geral, das administrações municipais, tem deixado a desejar quando o assunto é a gestão de documentos e informações voltada à preservação do patrimônio documental arquivístico, patrimônio cultural.

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

Muitas vezes o aspecto cultural dos documentos e informações arquivísticas passa despercebido pelos olhos da comunidade, contudo:

Os arquivos constituem a memória de uma organização qualquer que seja a sociedade, uma coletividade, uma empresa ou uma instituição, com vistas a harmonizar seu funcionamento e gerar seu futuro. Eles existem porque há necessidade de uma memória registrada. (ROBERT, 1990 apud JARDIM 1995, p. 4).

Ilustrativamente, os documentos e informações arquivísticas são representados como segue:



Figura 1 – Aspectos dos Documentos e Informações Arquivísticas

Fonte - Com base nos autores: Lustosa (2004); Rego (2000); Jardim (1999, 1995); Araújo (1992)

Então, o trabalho aqui apresentado, que tem como objetivo geral, identificar a situação arquivística e os fatores que dificultam a criação de Políticas Públicas de Arquivos nos Municípios da Região da Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa (AMGSR), visando construir Diretrizes para a implementação de tal política, construída a partir das práticas de Gestão de Documentos e Informações.

Pois conforme Silva (2008), a criação e implementação de políticas voltadas para a preservação do patrimônio arquivístico, deve ser formatada sob a perspectiva da gestão de documentos. Ferreira (2005, p.162) destaca também que, “a gestão arquivística dos documentos em suas várias fases, além das vantagens para as administrações municipais e todos os cidadãos, possibilita a preservação do patrimônio documental dos municípios”.

Assim, o presente artigo, almeja divulgar alguns resultados já tingidos pela pesquisa em andamento, abrindo e ampliando as discussões acerca do assunto Políticas Públicas Arquivísticas voltadas para os Municípios.

Para tanto, o mesmo apresenta na seção (2), o referencial teórico que sustenta a pesquisa. Na seção (3) é apresentado um modelo conceitual para a formação de Políticas Públicas de Arquivo, bem como o método utilizado para conceber e operacionalizar a pesquisa. Na quarta seção (4), são enumeradas algumas considerações referente à criação e implementação de Políticas Públicas Arquivísticas voltadas para a Preservação de Documentos e Informações Arquivísticas.

2 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS

2.1 A formação dos Municípios Brasileiros: breves considerações

Reproduzindo a ordem política da sociedade ibérica, os municípios brasileiros, são espelhos das instituições romanas, sendo concebidos desde a criação, no início da colonização americana, como entidade político-administrativa.

No Brasil, a formação dos municípios, devido ao vasto território a ser conquistado, está relacionada diretamente a instalação das Capitânicas Hereditárias, que contribuíram para a formação e fortalecimento da autonomia dos municípios.

Reis (2002 apud Ferreira, 2005, p.32) assim descreve:

No Brasil, a *cidade* sempre teve – numa tradição que remonta ao período colonial – um papel e um tratamento político destacado. Nossa formação histórica e cultural, herdada da colonização portuguesa, é municipalista, tendo o Município precedido a própria formação nacional [...] as Câmaras Municipais do Brasil - colônia, com sede nas vilas e cidades, desempenhavam as mais variadas competências e foram o único órgão que sobreviveu por inteiro [...]

Segundo Ferreira (2005), é com a Constituição de 1934 que se inicia o processo “emancipador” no Brasil, pois as condições necessárias ao florescimento do municipalismo surgiram, contribuindo para corrigir o descomedimento praticado durante a República Velha. Inegavelmente, a Constituição de 34 aumentou a importância da autonomia local, pois os municípios passaram a ter autonomia financeira, passando estes a gozar de receitas próprias.

A Constituição de 1937 – promulgada por um governo autoritário e centralizador – por outro lado, estabeleceu que os Prefeitos deveriam ser nomeados pelos Interventores do Estado, (Governador Estadual), que por sua vez eram indicados pelo Chefe do Governo, condicionando os municípios a aderirem as ordens emanadas pelo Poder Maior, ou seja, pelo Governo Federal.

No entanto, após nove anos, de autoritarismo, é promulgada a Carta de 46, que assegura novamente autonomia aos Municípios, onde, os cargos políticos - prefeitos, vice-prefeitos e vereadores - passam a ser eleitos diretamente pelo povo. Outro aspecto que caracteriza maior autonomia aos municípios é a previsão de competências tributárias e participação dos municípios no produto da arrecadação do imposto de renda pela União.

Contudo, nas décadas de 60, 70 e 80, durante o período da Ditadura Militar, a sombra da Constituição de 1937 volta à cena, pois a interferência da União – em assuntos de interesse tipicamente municipal – é mais uma vez percebida e vivenciada, pois o governo desta época tinha como pano de fundo a centralização dos poderes.

Observa-se então, em meados dos anos de 1980, um movimento impetuoso, que clama pela municipalização e descentralização dos poderes. Onde mais tarde, tem-se como resultado deste movimento político, que buscava a democratização do país, a promulgação da Constituição de 1988, considerada por muitos como a Constituição mais democrática e

igualitária da história do Brasil.

Ferreira (2005) destaca que, a Constituição de 88 deu à autonomia municipal uma maior proteção e a mais ampla abrangência, como jamais tivera ocorrido durante o processo de formação do Estado brasileiro. Ou seja, a Carta Magna de 1988, insere, definitivamente, os Municípios na estrutura organizacional político-administrativa da República Federativa do Brasil, constituindo esta a terceira esfera de autonomia dentro da divisão prevista, como pode ser constatado no artigo 18 da C.F. de 1988, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, p.23).

A nova organização político-administrativa definiu algumas competências aos Municípios brasileiros, conforme prevê o Art. 30 da Constituição. Tais competências estão divididas sob três aspectos: os *políticos* (composição eletiva do governo e edição de normas locais), os *administrativos* (organização e execução dos serviços públicos locais) e os *financeiros* (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais).

Este avanço constitucional transformou o Município brasileiro, segundo Ferreira, em:

[...] uma entidade estatal integrante da Federação. Essa integração é uma peculiaridade nossa, pois em nenhum outro Estado Soberano se encontra o Município como peça do regime federativo constitucionalmente reconhecido. Dessa posição singular do nosso Município é que resulta sua autonomia político-administrativa, diversamente do que ocorrem nas demais federações em que os Municípios são circunscrições territoriais meramente administrativas (MEIRELLES 2002 apud FERREIRA, 2005, p. 37).

Salgado (1989) citado no texto de Ferreira (2005) assegura que o município atualmente é uma instituição político-jurídica, onde os munícipes e a estrutura econômica típica de cada município forçam o Estado, entendido aqui também como União, a criar e pensar nos serviços públicos como uma rede, abrangendo de maneira indiscriminada os Municípios, caracterizando-os como uma célula do próprio Estado/União.

O mesmo artigo da C.F de 88, Art. 30, define que compete aos Municípios legislar sobre os assuntos de interesse local, onde nos incisos V, VI, VII e VIII temos a descrição da responsabilidade dos mesmos em, organizar, manter, prestar e promover os serviços nas áreas de Educação, Saúde, Transporte, Cultura, Infra-estrutura e Assistência Social.

Porém, a contribuição mais relevante do Artigo supracitado para este trabalho, diz respeito à gestão e preservação de documentos arquivísticos, encontrada em seu inciso IX, onde é delegada competência aos municípios para “promover a promoção do patrimônio histórico-cultural, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (BRASIL, 1988, p. 32).

Fora o contexto constitucional, e sob o prisma da sociedade/comunidade, encontramos características que ultrapassam as questões políticas, administrativas e jurídicas nos municípios.

Os municípios possuem características próprias, que são os laços comunitários mais sólidos, e que o município constitui uma espécie de instituição total: nele, as relações sociais, políticas e econômicas são muito mais visíveis e diretas, umas influenciam fortemente as outras. Até porque, ninguém mora na União, ninguém mora no Estado, todos moram no município (FIGUEIRA, 1991 apud FERREIRA, 2005, p. 38).

Assim, o município é o ambiente onde as relações entre o poder público e a sociedade civil se dão de forma mais efetiva, e o resultado deste relacionamento/interação, é expresso e firmado em documentos, refletindo as decisões políticas e administrativas dos governantes.

Deste modo, a necessidade da inserção do assunto, Políticas Públicas Arquivísticas, na agenda dos gestores municipais se torna relevante, pois estas políticas certamente auxiliarão e contribuirão para a melhoria na prestação dos serviços públicos municipais, garantindo direito e deveres, e preservando um Patrimônio Cultural importantíssimo para o Município, o Patrimônio Documental.

2.2 Políticas Públicas Arquivísticas: a base para garantir a preservação do Patrimônio Documental

Não se pode renegar a importância dos Arquivos, Documentos e Informações Arquivísticas para as Administrações Municipais, pois estes três elementos nascem em conseqüências das atividades e funções desempenhadas pelos Municípios em benefício e para a sociedade que está sob sua jurisdição. Deste modo documentos, informações arquivísticas e arquivos assumem papel fundamental, tanto sob o aspecto da cidadania, como também, de ferramenta e “matéria prima” essencial para uma gestão pública eficaz e transparente.

Assim, não há como negar a importância destes três objetos de estudo da Arquivística para as Administrações Municipais, quanto para a comunidade local, os munícipes.

Neste sentido, Vaz (1994 apud OHIRA E MARTINEZ, 2002, p.03) destaca que:

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

Patrimônio público – os documentos são patrimônio público, tanto no sentido administrativo como do ponto de vista cultural;

Elemento de constituição e exercício da cidadania – Se a guarda e conservação dos documentos impede que se tenha acesso ao seu conteúdo, ela provavelmente estará privando os cidadãos do direito à informação;

Base de preservação da memória da sociedade – Os documentos devem ser conservados e organizados de forma que sejam um espaço para a pesquisa histórica, Isto significa não só criar condições para que os pesquisadores realizem suas pesquisas, mas para que a sociedade possa constituir e reforçar sua identidade cultural.



Figura 2 - Dimensão dos Documentos e Informações Arquivísticas Municipais
 Fonte - Vaz, 1994

Deste modo, para que as três dimensões propostas por Vaz (1994) sejam contempladas, é imprescindível a formulação de Políticas Públicas Arquivísticas voltadas para a Preservação do Patrimônio Documental, com a base nas práticas de Gestão de Documentos.

2.2.1 Políticas Públicas de Arquivos

Para o desenvolvimento e aprimoramento do cenário das Políticas Públicas Arquivísticas, a Arquivologia se debruça em outras áreas do conhecimento, como a Ciência Social e a Ciência Política, disciplinas que discutem com mais autonomia e autoridade a formulação de Políticas Públicas, para planejar e formatar políticas específicas para a sua área de atuação, os arquivos.

Desse modo, a formulação e constituição de Políticas Públicas voltadas para a área dos Arquivos, deve levar em consideração alguns conceitos a respeito do que é, e como se formam tais políticas, neste sentido elaborou-se o quadro que segue, onde são apresentados alguns conceitos e definições de políticas públicas:

AUTOR	DEFINIÇÃO
FERNANDES (2007)	Costuma-se pensar o campo das políticas públicas unicamente caracterizado como administrativo ou técnico, e assim livre, portanto do aspecto 'político' propriamente dito, que é mais evidenciado na atividade partidária eleitoral. Este é uma meia verdade, dado que apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política uma vez que está relacionada ao processo decisório;
SOUSA (2006)	Políticas Públicas são construções de uma coletividade, que visam à garantia dos direitos sociais dos cidadãos que compõem uma sociedade humana. Política Pública não é uma construção de Governo, mas sim uma construção coletiva que tem como atores não só o Governo, mas a sociedade como um todo. Os trabalhos nessa área desmistificam, também, a Política Pública como tradução de aspectos legais;
SOUZA (2006)	Política pública na sua essência está ligada fortemente ao

	Estado, pois é este que determina como os recursos são usados para o benefício de seus cidadãos;
COMPARATO (1997)	A política não é uma norma nem um ato jurídico; no entanto, as normas e atos jurídicos são componentes da mesma, uma vez que esta pode ser entendida como "um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinando - as políticas públicas são programas de ação governamental;
EASTON (1965)	Política pública é um sistema, com uma relação entre formulação, resultados e o ambiente;

Quadro 1 - Conceitos de Política Pública

Fonte - Elaborado pelo autor, com base nos autores.

Destaca-se, a visão de Maria Teresa Miceli (apud SOUSA, 2006, p. 4), quando esta destaca pormenorizadamente e divide a formação de Políticas Públicas em três fases:

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

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

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

Outra importante contribuição é a de Muller (2004 apud SILVA, 2008, p. 53), fazendo uso das palavras de Yves Mény e Jean-Claude Thoenig, para elencar e destacar cinco elementos que na sua visão configuram uma Política Pública: 1- Existência de um conjunto de medidas concretas; 2- Decisões de natureza mais ou menos autoritária; 3- Estar inscrita em um quadro geral de ação, nunca é uma ação isolada; 4- Possuir sempre um público; 5- Possuir objetivos definidos.

Segundo José Maria Jardim, uma Política Pública Arquivística é:

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 (JARDIM, 2003, p. 38)

Manoel Vázquez aborda Políticas Públicas Arquivística com o jargão, Política de Administração de Documentos, Informação e Arquivo, conceituando como:

A política que formula objetivos e propõe os meios apropriados para servir, mediante os documentos de gestão, os direitos e necessidades do conjunto da sociedade; das instituições produtoras/receptoras dos documentos; dos interessados individual ou institucionalmente, e, por último, dos pesquisadores, de acordo com legislação e normas. (VÁZQUEZ, 1987 apud FERREIRA, 2005, p. 157 – 158)

Assim, uma política pública de arquivos é caracterizada pelo “alto grau de

transversatilidade, ou seja, intersecção com outras políticas; por exigir conhecimentos simultaneamente técnico-científicos e políticos, para responder aos problemas políticos do campo dos arquivos” (JARDIM, 2003).

2.2.2 Os dispositivos legais para a configuração de Políticas Públicas de Arquivo

O embasamento legal para uma Política Pública de Arquivos, precisa, em vias gerais, levar em consideração alguns dispositivos da Constituição Federal Brasileira de 1988, por abordarem temas convergentes à questões dos arquivos, documentos e informações.

Destaca-se num primeiro momento o Art. 5º, que dispõe que:

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

[...]

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

As competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios encontram-se no artigo 23 da CF de 88, onde, no Inciso III, é delegada competência ao poder público em proteger os *documentos*, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

Mais especificamente, no artigo 30 da CF de 1988, encontram-se as competências dos Municípios, no que se refere a patrimônio histórico-cultural, pois no Inciso IX deste artigo, fica estabelecido que compete aos municípios “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”, incluindo aqui os documentos.

Todavia, o artigo 216 da CF de 88, também é de suma importância para a área dos arquivos, pois nele são caracterizados os elementos que constituem o patrimônio cultural brasileiro.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

IV - as obras, objetos, **documentos**, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

[...]

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

[...]

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

[...]

§ 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei (grifo do autor)

Desta forma, por si só a C.F. de 1988, confere ao poder público o dever de franquear a gestão e preservação do patrimônio cultural brasileiro, abrangendo aqui também, o patrimônio documental brasileiro.

A partir da criação e aprovação da Lei de Arquivos, que versa especificamente sobre este tema, a CF de 1988, ganha um instrumento de grande valia para impor e formatar uma Política Nacional de Arquivo, tendo como órgão mediador para tal, o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ). No entanto, destacam-se alguns dispositivos legais e normatizadores, que em conjunto com a Lei de Arquivos são de grande importância para a formatação das Políticas Públicas de Arquivo voltadas para a jurisdição municipal.

NORMA	EMENTA
Lei nº 8.159/1991	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Art. 26 - Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (Sinar)
Decreto nº 4.073/2002	Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Art.12. Integram o SINAR: [...] VII - os arquivos municipais dos Poderes Executivos e Legislativo.
Resolução Nº 27/2008	Dispõe sobre o dever do Poder Público, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de criar e manter Arquivos Públicos, na sua específica esfera de competência, para promover a gestão, a guarda e a preservação de documentos arquivísticos e a disseminação das informações neles contidas.

Quadro 2 - Legislação Arquivística Nacional

Fonte - CONARQ

Destaca-se também a tramitação do Projeto de Lei 5.228/2009, que, se aprovado vai regular o acesso as informações públicas, conforme previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988, condicionando, teoricamente, a administração pública, a manter, gerenciar e custodiar seus documentos e informações com mais zelo, colaborando positivamente para a preservação do patrimônio documental/informacional arquivístico.

3 MODELO CONCEITUAL PARA A FORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS VOLTADAS PARA OS MUNICÍPIOS

Produzidos, recebidos, utilizados e acumulados num primeiro momento em função das demandas administrativas e legais, e como instrumento de fundamental importância no processo de tomada de decisão, os documentos e as informações arquivísticas assumem papel relevante para as administrações municipais e para sociedade, tanto em aspectos inerentes a gestão pública como em aspectos sociais, podendo constituir-se em verdadeiros patrimônios culturais ou históricos para os municípios.

Machado e Camargo (1999 apud FERREIRA, 2005, p. 38), destacam que:

Qualquer que seja o tamanho do município existe uma estreita correspondência entre a demanda social de serviços e as instituições do poder público criadas para satisfazê-las. A circulação de documentos e sua acumulação em arquivos são uma consequência natural desse processo, uma espécie de produto necessário para o funcionamento de cada órgão: ao mesmo tempo em que constituem instrumentos ou veículos da ação do governo municipal, os documentos testemunham as relações destes com a comunidade a que serve, daí o interesse que continuam mantendo para as próprias instituições e para os munícipes.

Apesar do assunto Políticas Públicas de Arquivos, Gestão de Documentos e Preservação do Patrimônio Documental ser recorrente entre os intelectuais da área, muito pouco se evolui, pois o descaso das administrações públicas perante os seus arquivos e registros, ainda é uma realidade corriqueira, interferindo de maneira preocupante para a preservação do patrimônio documental arquivístico.

Os administradores [municipais] tendem a ver apenas os valores imediatos da documentação, não se preocupando com seu conteúdo histórico. A consequência tem sido a destruição indiscriminada ou o acúmulo caótico de conjuntos de documentos básicos para a reconstituição do passado municipal. No outro extremo ficam os que, supervalorizando a utilização do acervo para a pesquisa histórica, desconhecem a importância da fase inicial de arquivamento. Os resultados têm sido, entre outros, a perda de provas de direito dos cidadãos, a imprecisão no fornecimento de subsídios para o processo decisório e sérias lacunas no acervo documental potencialmente importante para a investigação retrospectiva (MACHADO e CAMARGO, 1996, p. 99)

Assim, o planejamento, a criação, a implementação e a constante revisão de uma Política Pública de Arquivos, calcada nas práticas de Gestão de Documentos, e com embasamento em dispositivos legais condizentes com a realidade da região, poderá lentamente mudar o atual cenário de descaso e negligência perante a “matéria prima” do setor público, os documentos e as informações registradas.

Dessa maneira, pensar e formatar Políticas Públicas de Arquivo, segundo Sousa (2006), compreende aspectos políticos e técnico-científicos. Jardim (2003) destaca que, no Brasil tais políticas sempre tiveram como alicerce somente a legislação,

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

Outra importante contribuição é a obra intitulada, *A Preservação da Informação Arquivística Governamental nas Políticas Públicas do Brasil*, onde o autor considera que, “a formulação e implementação das políticas públicas é também uma questão política que, [...] implica e relaciona confiança, influência, divergência e convergência” (Silva 2008, p. 66).

A relação entre os aspectos legais e políticos que circundam a formação de políticas públicas arquivísticas é destacada por Jardim,

Não são raros os equívocos que levam a acreditar que uma legislação arquivística anteceda e controle uma política pública de arquivo. Pelo contrário, entende-se que as políticas públicas se desenvolvem entre divergências e esforços convergentes do ambiente democrático. E que mais que controlar uma política pública, a legislação pertinente é muitas vezes o produto de uma política. E que uma legislação somente provoca impactos quando vai além de princípios conceituais ou redefinições institucionais, e reconhece também quem a legislação é um dos fundamentos para a definição e implementação de políticas públicas arquivísticas, porém tal legislação acaba comprometida se não for simultaneamente, instrumento e objeto de uma política arquivística (JARDIM, 2003 apud SILVA, 2008, p.73).

Assim,

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

Deste modo, e com autoridade, José Maria Jardim (2003) destaca que é preciso considerar as duas dimensões – política e técnica – simultaneamente, para a formulação de Políticas Públicas de Arquivo, pois somente assim será possível formular e viabilizar tais políticas.

Sendo assim, a formação e implementação de uma Política Pública Municipal de Arquivos, tem de levar em consideração muito mais do que somente os dispositivos legais, sendo necessária a combinação de fatores, que atuando em harmonia permitirão a consolidação das práticas voltadas para a gestão e preservação do patrimônio documental arquivístico dos municípios, regulamentadas e normatizadas por legislação própria e condizente com a matéria.

Por ser uma prática ainda pouco usual no Brasil, a formatação e implementação de Políticas Públicas de Arquivos voltadas para os Municípios, carece de um número maior de estudos acerca dos fatores que impedem, ou que dificultam a formatação de tais políticas.

Contudo, destacam-se alguns estudos que possuem uma linha de pesquisa com

características comuns a deste trabalho: **1- Políticas de Tratamento Informacional: Um estudo nas Prefeituras da Região Missioneira do Rio Grande do Sul – Iuri Laniski de Moura – 2008;** **2- Os Arquivos Municipais e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Cristiele Alpi – 2008 ;** **3- Censo de Arquivos Municipais do Rio Grande do Sul – Arquivo Público do estado do Rio Grande do Sul - APERS/Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul - SIARQ e Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS;** **4- Primer Borrador de Informe Sobre La Situación Del Patrimonio Documental de América Latina – Fundación Histórica Tavera – 1999;** **5- Direito à Informação: Acesso aos Arquivos Públicos Municipais – Maria Odila Fonseca – 1996.**

Por oportuno, propõem-se então um *framework* conceitual, baseado em alguns autores da área da Arquivística e Social, contento os elementos considerados fundamentais para a formação e implementação de uma Política Pública Municipal de Arquivos [Figura 3 – Proposição de um *framework* para a Formação de Políticas Públicas Arquivísticas].

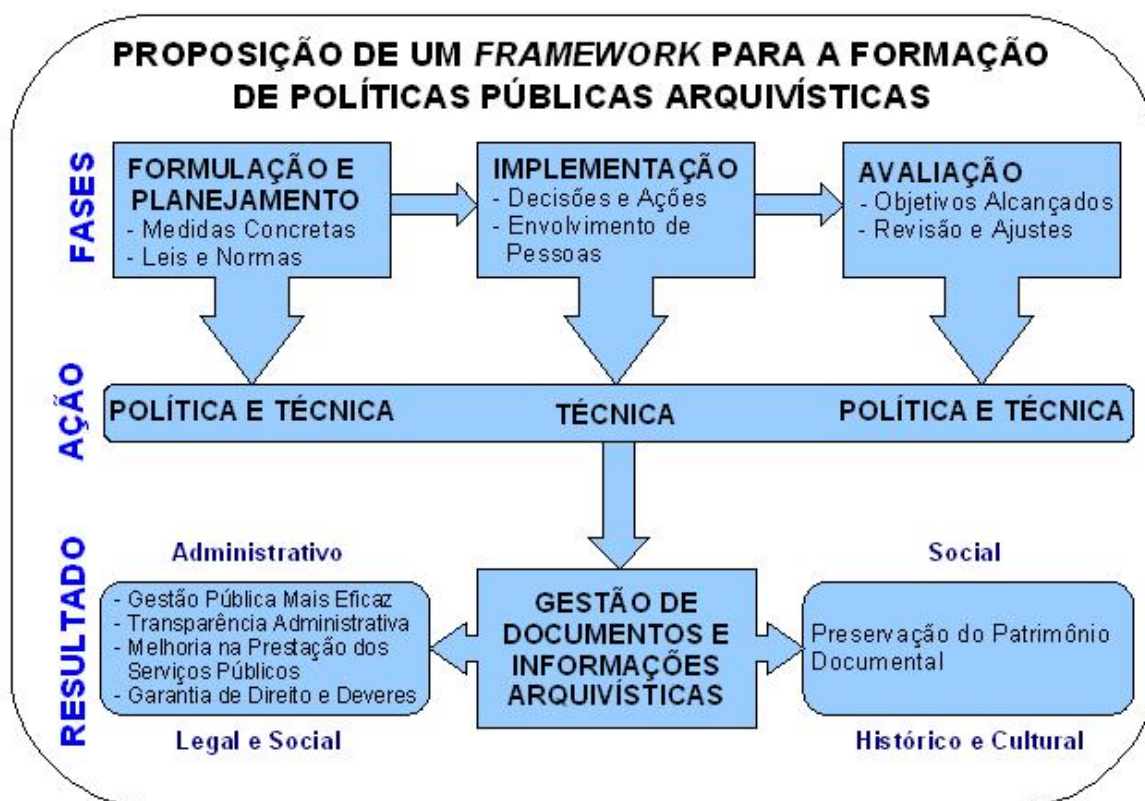


Figura 3 - Proposição de um *framework* para a Formação de Políticas Públicas Arquivísticas
 Fonte - Elaborado pelo autor com base em: Silva (2008); Sousa (2006); Jardim (2003) e outros.

3.1 – A situação Arquivística e os fatores que dificultam a criação de Políticas Públicas de Arquivos: a construção do método de estudo

Para alcançar o principal propósito da pesquisa, ou seja, a proposição de diretrizes

para a Implementação de uma Política Pública de Arquivos voltada para a Preservação Documental nos Municípios integrantes da Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa (AMGSR), teve-se como ponto de partida a revisão da literatura que versa sobre a temática.

Assim, somente após esta revisão, é que foram definidas as estratégias de pesquisa, ou seja, definiu-se o método de pesquisa e a metodologia pela qual os dados seriam coletados e analisados.

Desta maneira, optou-se por uma pesquisa do tipo exploratório-descritiva, que para Malhotra (2006), tem como principal objetivo explorar um problema ou uma situação, para prover critérios e compreensão, do mesmo modo, a pesquisa é considerada também como descritiva, pois, segundo Pietrangelo (2001), este tipo de pesquisa tem como principal objetivo a descrição de algo.

Selltiz et al. (1965 apud MATTAR, 1993) salienta que os estudos descritivos são aqueles que descrevem um fenômeno ou situação, mediante estudo realizado em determinado espaço-tempo, o que ocorre com esta pesquisa, pois a mesma propõe-se, explorar e levantar critérios para compreender um fenômeno em específico, a fim de descrevê-lo.

Quanto à metodologia utilizada para a coleta dos dados, optou-se pela formatação de um questionário do tipo *Survey*, que de acordo com Baker (2001), é o mais apropriado para descobrir fatos, determinar atitudes e opiniões, e ajudar a entender comportamentos, utilizando-se de uma avaliação, análise e descrição de uma população baseada em uma amostra.

Hair et al. (2005), destaca que o método de coleta de dados por questionários é utilizado para melhorar a tomada de decisão, assim como, Roesch (1999) argumenta que o questionário não é apenas um formulário ou um conjunto de questões listadas sem muita reflexão, é sim um instrumento de coleta de dados que em busca mensurar alguma coisa.

No entanto, e devido ao universo da pesquisa ser formado por somente 20 Municípios, a *Survey* (questionário) foi direcionada a todo o universo da pesquisa, não havendo necessidade de amostragem, [*Quadro 3 – Universo da Pesquisa / Municípios integrantes da AMGSR*].

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

Quadro 3 - Universo da Pesquisa / Municípios integrantes da AMGSR
Fonte - www.famurs.com.br

Quanto aos sujeitos da pesquisa, a escolha dos responsáveis para responder os questionários levou em consideração o peso político que os gestores municipais detêm. Assim, elegeu-se como sujeito principal a figura do prefeito municipal, justamente por este ser o “líder” do poder Executivo e ter maior autonomia para delegar tarefas, como por exemplo, neste caso, a transferência de responsabilidade para responder ao questionário a algum Secretário Municipal.

O questionário, formatado no intuito de coletar dados que espelhem a real situação arquivística dos municípios em estudo, assim como identificar os fatores que dificultam a formação e implementação de Políticas Públicas de Arquivo, foi estruturado em quatro blocos, contendo questões abertas e fechadas.

No Bloco A, encontram-se sete questões que Identificam o Município, **IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO**. Por conseguinte, o Bloco B, apresenta nove questões para averiguar o conhecimento dos gestores locais da importância dos Arquivos, Documentos e Informações para o Município - **OS ARQUIVOS, OS DOCUMENTOS E O MUNICÍPIO**.

As questões que servirão como bases para a análise acerca da situação arquivística dos municípios em estudo estão no Bloco C - **A PRODUÇÃO, O CONTROLE, A DESTINAÇÃO E A PRESERVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS** - onde foram elencadas vinte e quatro questões.

O último bloco de questões, Bloco D, contém vinte questões, com vistas a compreender a formação ou não de Políticas Públicas Arquivísticas nos Municípios em estudo - **AS POLÍTICAS ARQUIVÍSTICAS E O PATRIMÔNIO DOCUMENTAL DOS MUNICÍPIOS**.

Em paralelo ao Questionário, e pelo estudo aqui apresentado envolver pessoas, mesmo que não diretamente, formatou-se um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, onde foi explicado sucintamente o objetivo da pesquisa, o sigilo dos dados dos responsáveis pelas informações, e o comprometimento do pesquisador em divulgar os resultados da pesquisa como um todo e nunca individualizado, resguardando assim a identidade do colaborador.

Ainda, referente à coleta dos dados, se fez necessário a elaboração de uma carta apresentando a pesquisa e os pesquisadores aos gestores municipais da região em estudo (AMGSR), onde foram enumerados os objetivos, os benefícios, o desenho da pesquisa e demais informações.

Quanto à qualificação e aprimoramento, tanto do questionário, como do termo de consentimento livre e esclarecido e da carta de apresentação, optou-se pela submissão para apreciação de alguns especialistas, docentes e profissionais da área. Após esta apreciação, algumas das considerações sugeridas foram implementadas, pois concordou-se que a implantação desses ajustes traria resultados mais fidedignos ao objetivo da pesquisa.

No que se refere a análise dos dados, a mesma será operacionalizada por *software* específico, (*Sphinx Survey – Léxica - versão 5*), permitindo assim uma análise quantitativa e qualitativa dos dados, apresentando resultando contundentes e significantes para os propósitos da pesquisa.

Deste modo, acredita-se que com este desenho e método de pesquisa, a formatação de Diretrizes para a Implementação de Políticas Públicas de Arquivos será facilitada, levando em conta também, o modelo da proposição de um *framework* para a formação destas Políticas, conforme Figura 3.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade para a formação e formatação de Políticas Públicas voltadas para os Arquivos, deve-se aos fatores que convergem e divergem quando o assunto é a construção de políticas públicas de um modo geral. Mesmo sabendo do descaso, ou da pouca atenção dispensada pelas administrações municipais aos documentos e informações arquivísticas, vem-se buscando compreender tal prerrogativa, pois o impactando desta não ação por parte dos gestores municipais, acarreta na tão temida morosidade do serviço público.

Por abranger parte significativa dos municípios brasileiros, o descaso citado no parágrafo anterior, acaba muitas vezes impedindo o pleno exercício da cidadania, sendo também um verdadeiro entrave na reconstrução da memória e da história de uma cidade/sociedade. Por isso, e em conformidade com o que foi discutido neste artigo, é preciso

a união das “forças”, políticas e técnicas, para em harmonia construírem uma Política Pública de Arquivos.

Neste sentido, destaca-se que o primeiro objetivo específico da pesquisa, o da revisão de literatura, pautada na Legislação, no Patrimônio Cultural, no Patrimônio Documental e nas Políticas Públicas de Arquivo, assume extrema relevância, pois contribuiu de maneira significativa para a construção de uma proposta conceitual de um *framework* representativo da formação de Políticas Públicas de Arquivos.

Os dados referentes à situação arquivística dos municípios em estudo, e da verificação das dificuldades encontradas por estes, com relação à preservação do patrimônio documental arquivístico, serão apresentados em momento oportuno, pois a pesquisa encontra-se na fase de coleta de dados.

Da mesma forma, o objetivo de elaborar diretrizes voltadas para a Implementação de Políticas Públicas de Arquivos, balizadas pela Gestão de Documentos, e com a preocupação de garantir a Preservação do Patrimônio Documental, só será contemplado após a análise dos dados coletados, sendo apresentado simultaneamente com os demais resultados evidenciados por esta pesquisa.

Sendo assim, e pelo trabalho abranger somente uma região específica, até pela limitação imposta pelo tempo para a realização da pesquisa, os resultados não poderão ser tomados como reflexo da situação brasileira, pois muitas iniciativas louváveis vêm sendo apresentadas nas mais diversas regiões do Brasil.

Considerando a importância da temática, Política Pública de Arquivos, e no intuito de colaborar com a prática e a com a teoria Arquivística, é que este trabalho surge, e vem sendo desenvolvido não como uma regra a ser seguida, mas sim, como resultado de muitas inquietações de um profissional Arquivista, que pretende contribuir, mesmo que de forma singela para a área que escolheu como profissional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALPI, Cristiele. **Os arquivos municipais e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Arquivologia do Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria, 2007.

ARAÚJO, Eliany Alvarenga de. **INFORMAÇÃO, CIDADANIA E SOCIEDADE NO BRASIL. Informação & Sociedade: João Pessoa**, v.2, n.1, p.42-49, jan./dez. 1992.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 5.228/2009**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em:

<www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/PROJETO_DE_LEI_5228-13_de_maio_de_2009_-_EM_e_PL.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2009.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n. 20, de 15-12-1998. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 jan. 1991.

CAMARGO, Ana Maria de Almeida; MACHADO, Helena Correa. **Roteiro para Implantação de Arquivos Municipais**. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, Departamento de Museus e Arquivos, 1996.

CENSO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL – Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul/ Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul/ Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul. 2005.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. **CONARQ**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <www.conarq.arquivonacional.gov.br>. Acesso em: 02 nov. 2009.

FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. FAMURS. PORTO ALEGRE, 2009. Disponível em: <www.famurs.com.br>. Acesso em: 27 jul. 2009.

FERREIRA, Maria de Lourdes. **Os Arquivos da Administração Pública nos Municípios do Grande ABC Paulista – A busca do Fio de Ariadne**. 2005. Dissertação (Mestrado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

FONSECA, Maria Odila Kahl. **Direito à Informação: acesso aos arquivos públicos municipais**. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.

FUNDACIÓN HISTÓRICA TAVERA. Brasil. **Primer Borrador de Relatório sobre la situación del patrimonio documental de América Latina**. Madrid: Fundación Histórica Tavera, 1999.

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

_____. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói, RJ: Editora da UFF, 1999.

_____. **Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil**. Niterói: Eduff, 1995.

_____. A Invenção da Memória nos Arquivos Públicos. **Ciência da Informação** - Vol 25, número 2, 1995.

LOPES, Luis Carlos. **A nova arquivística na modernização administrativa**. Rio de Janeiro: Papéis e Sistemas Assessoria Ltda, 2000.

MOURA, Iuri Ianisk de. **Políticas de Tratamento Informacional: um estudo nas Prefeituras da Região Missioneira do Rio Grande do Sul**. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Arquivologia do Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria, 2008.

OLIVEIRA, Daíse Aparecida (et al). **Cooperação e Integração dos Arquivos Municipais da Ibero-América e do Caribe: O caso de Londrina – Paraná – Brasil**. Londrina, PR: Universidade Estadual de Londrina, s.d.

_____. **Gestão Sistêmica de Documentos e Informações**. São José dos Campos, 2003.

_____. **Como organizar Arquivos Públicos Municipais** (Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade). Manual da Oficina. Projeto Como Fazer. Associação de Arquivistas do Estado de São Paulo Arquivo do Estado de São Paulo. São Paulo. 24/25 de outubro de 2002.

OLIVEIRA, Lizete Dias de. VEIGA, Alexandre. Os Arquivos como esfera pública informacional na construção da cidadania. **Anais do II Congresso Nacional de Arquivologia**. Porto Alegre, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Yves. COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998.

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

SISTEMA DE ARQUIVOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **SIARQ/RS**. Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <<http://www.apers.rs.gov.br/portal/siarq.php>>. Acesso em: 11 nov. 2009.

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