

ONDE ESTÁ A SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA NACIONAL DE ARQUIVOS?

Diego Barbosa da Silva¹

RESUMO

Neste artigo, busca-se analisar a participação da sociedade civil brasileira na política nacional de arquivos. Para isso, foi levantada uma série de dados sobre o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), instituído em 1994, a I Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ), realizada em 2011, e o Colegiado Setorial de Arquivos do Conselho Nacional de Política Cultural, formado em 2012, em comparação com outros canais e instrumentos de participação social, conselhos e conferências de outros setores da administração pública federal. Pretende-se, com isso, colaborar para uma reflexão sobre a importância da participação social para a definição de qualquer política pública.

Palavras-chave: Política de arquivos. Participação social. Sociedade civil. Brasil.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nestes últimos anos, acompanha-se o surgimento de um cenário favorável para os arquivos no Brasil, marcado pela elaboração da Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, e pela instituição da Comissão Nacional da Verdade, em 2012. Entretanto, observa-se também que tal cenário parece não produzir as transformações necessárias para reverter a situação de contínuo abandono e carência das instituições arquivísticas brasileiras. Tal descompasso entre a atual conjuntura e a sua repercussão nas instituições arquivísticas poderia ser consequência de outro descompasso entre o poder público e a sociedade civil brasileira quando se trata da

¹ Graduado em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com Especialização em Relações Internacionais Contemporâneas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Mestre em Linguística pela UERJ e Doutorando em Estudos de Linguagem pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Trabalha como indexador no Arquivo Nacional e é membro titular do Colegiado Setorial de Arquivos (2013-2015) do Conselho Nacional de Política Cultural. E-mail: vsjd@uol.com.br.

política de arquivos.

Essa hipótese estimulou a reflexão para este artigo no momento em que o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) apresentou uma proposta de projeto de lei para alterar a atual Lei de Arquivos (Lei nº 8.159/1991), desconsiderando muitas propostas da I Conferência Nacional de Arquivos (CNAARQ) e também propondo ações completamente opostas a elas, como a permissão da terceirização da guarda de documentos em instituições públicas e como o exercício da presidência do CONARQ pelo ministro a cujo conselho for vinculado e não a partir de eleição entre os membros do próprio conselho.

Por conta disso, neste artigo analisam-se três espaços de debates em que a sociedade civil foi ou é chamada a refletir e a opinar sobre a política nacional de arquivos, a participar dela e a contribuir com ela: o Conselho Nacional de Arquivos, a I Conferência Nacional de Arquivos, que ocorreu em 2011, e o Colegiado Setorial de Arquivos do Conselho Nacional de Política Cultural. Busca-se assim, refletir sobre algumas perguntas feitas por Jardim (2008, p. 4):

Quais os atores do Estado e da sociedade civil que deveriam estar envolvidos na formulação, execução e avaliação de uma política arquivística pública? Quais os atores do Estado e da sociedade civil que seriam objeto dessa política arquivística? Quais são as consequências dessa política arquivística junto às administrações públicas e à sociedade? Como atua a principal autoridade do Estado – o CONARQ – envolvida nessa política?

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA ARQUIVÍSTICA

Esses três espaços fazem parte ou pelo menos devem ser considerados² parte do Sistema Nacional de Participação Social, integrados pelos seguintes canais e instrumentos, de acordo com a Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República: conselhos nacionais, conferências nacionais, espaços interconselhos e interconferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, órgão e colegiados de

² Utiliza-se o “devem ser”, pois o CONARQ e a CNAARQ, diferentemente de todos os conselhos e conferências brasileiros, não constam, pelo menos até junho de 2015, na lista da Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República como integrantes do Sistema Nacional de Participação Social, nem na lista do site Participação em Foco, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), responsável por armazenar dados sobre os instrumentos de participação social e elaborar pesquisas sobre eles. O Conselho Nacional de Política Cultural, do qual faz parte o Colegiado Setorial de Arquivos, consta nas duas listas.

políticas e programas setoriais e mesas de diálogo e negociação. De acordo com a mesma Secretaria, a Política Nacional de Participação Social “definirá os objetivos que afetarão a gestão governamental como um todo, explicitando os princípios e diretrizes a serem observados pelo Sistema Nacional de Participação Social”. Para isso, a política “visa contribuir para um maior grau de parceria entre o Estado, movimentos e organização da sociedade civil, na criação ou aperfeiçoamento de espaços participativos, além de proporcionar condições que fortaleçam institucionalmente esses atores e qualifiquem sua participação” (BRASIL. Secretaria Nacional de Articulação Social, 2013c). Isto é, a sociedade civil é o principal ator nesse processo.

Tal sistema é uma evolução das reivindicações dos movimentos sociais nos anos 1980 que culminaram com o fim do regime militar e com a promulgação da nova constituição, em 1988. Para Ciconello (2008, p. 2),

na década de 1980, os movimentos da sociedade que forjaram a abertura política no Brasil tinham clareza quanto às limitações do regime democrático representativo e, portanto, buscavam referenciais teóricos da chamada “democracia participativa” ou da “democracia deliberativa” que pudessem contribuir para a construção de novas institucionalidades no Estado brasileiro. Assim, uma pergunta era recorrente entre os movimentos sociais daquela época: quais seriam os aspectos de uma democracia participativa e quais mecanismos institucionais a viabilizariam? (...) À ocasião, predominava o entendimento de que a participação deveria obedecer às seguintes características:

- ser um processo educativo voltado para o exercício da cidadania, levando ao estabelecimento de conexões e influências mútuas entre as esferas pública e privada;
- permitir que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos indivíduos, uma vez que os mesmos tomam parte do processo de decisão;
- produzir maior integração social, na medida em que produz um sentimento de pertencimento de cada cidadão isolado à sua comunidade ou grupo organizado (associação, sindicato, movimento social).

Buscava-se, desse modo, um meio de intervenção direta no Estado para garantir que ele agisse conforme a vontade de seus cidadãos. Essa iniciativa ia ao encontro da concepção de Estado de que Valla (1998, p. 8) nos lembra: “o Estado moderno é um prestador de serviços e não apenas um garantidor das situações conquistadas pelos particulares”. E como prestador de serviços torna-se fundamental para os agentes do Estado saberem o que o cidadão quer dos arquivos, seja como usuário, como visitante, como expectador, como expositor, como leitor, como aprendiz, ou simplesmente como participante da elaboração, da implementação e do acompanhamento de políticas

arquivísticas.

Para Ferrarezzi e Oliveira (2012, p. 19),

pelo lado do Estado, a adoção de procedimentos para envolver os cidadãos no governo visa obter mais legitimidade e apoio para as ações, além de obter informações e conhecimentos que não possui. Pelo lado da sociedade, a qualidade democrática dos espaços participativos advém do fato de eles terem o potencial de construir o diálogo público com relação aos assuntos pelos quais se interessam, lutam e se expressam, que poderiam passar despercebidos. Também possibilitam desenvolver a interação, a expressão de ideias e interesses, o engajamento com a coisa pública e aprendizado dialógico que pode levar a compromissos recíprocos.

Além disso,

À medida que atores novos se incorporam às dinâmicas participativas das políticas públicas, a multiplicidade criaria a possibilidade de mudanças no próprio fazer de políticas públicas. Isso aconteceria ao trazer novos conhecimentos, padrões, ordens, tecnologias, abrindo espaço para que propriedades e temas emergentes apareçam na agenda. Pelo lado do aparato estatal é preciso saber até que ponto foram criadas estruturas e mecanismos de gestão adequados e capazes de absorver esse potencial, além de processar as propostas geradas pela democracia participativa e pela nova configuração social (FERRAREZZI e OLIVEIRA, 2012, p. 23).

Desse modo, quanto maior a participação social, maior a possibilidade de sucesso da política pública, entre elas a política arquivística.

De acordo com Jardim (2003, p. 38-39) política arquivística é “o conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais, em nome do interesse social – que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública ou privada”.

A situação no Brasil quanto a isso não é das melhores, além, como já foi mencionado, da condição precária infraestrutural de muitos arquivos pelo país – ainda sob a infeliz ideologia de que são depósitos de papel velho e sem utilidade –, Jardim (2013, p. 44), em recente pesquisa com 37 ministérios, questionando a existência de políticas arquivísticas em seus âmbitos, faz uma descoberta importante: apenas “8,1% dispõem de um instrumento formal com elementos conceituais e operacionais de uma política arquivística”.

Mas esse ainda não seria o principal aspecto negativo em torno da política

arquivística brasileira.

Um aspecto singular parece ser fundamental quando analisamos ou gerenciamos políticas públicas arquivísticas. Trata-se da diversidade da nossa realidade arquivística, expressão da diversidade que marca um país como o Brasil. Essa diversidade está presente no decorrer da nossa história e no quadro da contemporaneidade brasileira. Sob tal perspectiva, um pressuposto a ser mais bem contemplado nos debates sobre o tema é que as ações na formulação, implementação e avaliação de políticas arquivísticas podem prescindir de um profundo conhecimento dessa diversidade: tanto da diversidade brasileira quanto, aí inserida, a diversidade arquivística brasileira (JARDIM, 2009, p. 47).

Mais do que uma simples realidade arquivística diversa como nos mostra Jardim (2009), com uma atual variedade de cursos de graduação com distintas propostas de formação e enfoques – garantidos pelas autonomias universitárias –, o Brasil possui uma vasta diversidade socioeconômica e cultural. A emergência do discurso da diversidade cultural tem, inclusive, produzido uma série de ações que também afetam a áreas de arquivos, tais como algumas diretrizes do Plano Nacional de Cultura (Lei nº 12.343/2010) ou ainda o Plano Setorial de Arquivos, em elaboração no Ministério da Cultura (MinC).

Deve-se, assim, reconhecer a “necessidade de se ampliar nossos conhecimentos sobre a diversidade e a desigualdade arquivística brasileira para, entre outras possibilidades, nutrir qualitativamente os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas” (JARDIM, 2009, p. 49). E isso pressupõe também uma preocupação com a preservação e a custódia de acervos dessa diversidade, além da inserção de pessoas das mais diversas áreas de conhecimento, origem socioeconômica, origem geográfica e cultural na elaboração das políticas arquivísticas do país. Mas isso só é possível por meio de um sistema de participação social bem estruturado e articulado entre todas as esferas do poder público e a sociedade civil.

3 CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ)

Para Siraque (2009, p. 128), os conselhos de políticas públicas são “instrumentos concretos de partilha de poder entre os governantes e a sociedade para a democratização da elaboração e gestão das políticas públicas, servindo de mecanismos de controle social das atividades estatais”. Já para Moroni (2009, p. 114-115), o conselho de políticas públicas é um “espaço fundamentalmente político, institucionalizado,

funcionando de forma colegiada, autônomo, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil”.

De acordo com a Controladoria Geral da União (BRASIL. CGU, 2010, p. 21), os conselhos podem desempenhar funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria:

A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

O Conselho Nacional de Arquivos, previsto na Lei nº 8.159/1991, foi instituído somente em 1994. Ele tem como principal atribuição definir a política nacional de arquivos³. Sua composição, de acordo com o decreto nº 4.073/2002, é de 17 membros, distribuídos entre os seguintes segmentos representativos:

I - o Diretor-Geral do Arquivo Nacional, que o presidirá; II - dois representantes do Poder Executivo Federal; III - dois representantes do Poder Judiciário Federal; IV - dois representantes do Poder Legislativo Federal; V - um representante do Arquivo Nacional; VI - dois representantes dos Arquivos Públicos Estaduais e do Distrito Federal; VII - dois representantes dos Arquivos Públicos Municipais; VIII - um representante das instituições mantenedoras de curso superior de arquivologia; IX - um representante de associações de arquivistas; X - três representantes de instituições que congreguem profissionais que atuem nas áreas de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais.

Pode-se perceber que, dos 17 membros, 13 são representantes do poder público e apenas quatro da sociedade civil. Isso porque, nesta pesquisa, optou-se por considerar a representação das instituições mantenedoras de curso superior de arquivologia como poder público, pois no Brasil só existem cursos de graduação em arquivologia em instituições de ensino públicas e, de acordo com o decreto, a representação refere-se às instituições e não aos docentes ou à associação de docentes.

³ Jardim (2008, p. 3) afirma que embora o CONARQ tenha desenvolvido “diversas ações técnico-científicas relevantes ao longo dos últimos doze anos (...), o Conselho Nacional de Arquivos não formulou – como previsto na legislação – uma política nacional de arquivos e tampouco implementou, após onze anos de atuação, o Sistema Nacional de Arquivos”. Talvez a falta de uma maior presença e representatividade da Sociedade Civil tenha colaborado com isso.

Segundo dados da Secretaria de Articulação Política da Presidência da República, o Brasil conta atualmente com 40 conselhos nacionais. Vale ressaltar que entre esses dados não consta, como já foi dito, o Conselho Nacional de Arquivos, mas em compensação consta o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca, o Conselho Nacional de Economia Solidária e o Conselho Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Incluindo o CONARQ, o Brasil teria 41 conselhos nacionais, todos expressos na tabela abaixo, em ordem do ano de criação.

Tabela 1 – Conselhos Nacionais do Brasil

Conselho	Criação	Vinculação	Composição	Percentual da sociedade civil
Conselho Nacional de Saúde (CNS)	1937	Ministério da Saúde	Usuários (24) Profissionais de saúde (12) Governo/Prestador de serviço (12)	50%
Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH)	1964	Secretaria dos Direitos Humanos	Poder público (7) Sociedade civil (5)	41,6%
Conselho Curador do FGTS (CCFGTS)	1966	Ministério do Trabalho	Poder público (12) Sociedade civil (12)	50%
Conselho Nacional do Turismo (CNT)	1966	Ministério do Turismo	Entidades públicas (29) Entidades privadas (39) Sociedade civil (15) Indicações da Presidência da República (3)	62,8%
Conselho Nacional de Imigração (CNIg)	1980	Ministério do Trabalho	Poder público (7) Sociedade civil (9)	56,2%
Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)	1981	Ministério do Meio Ambiente	Poder público (86) Sociedade civil (22)	20,4%
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)	1984	Ministério da Justiça	18 membros designados através de ato do Ministério da Justiça, entre professores e profissionais da área do Direito Penal, Penitenciário e Ciências correlatas, bem como representantes da comunidade e dos	

Conselho	Criação	Vinculação	Composição	Percentual da sociedade civil
			Ministérios da área social	
Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)	1990	Ministério da Justiça	Sociedade civil (12) Gestores do governo (9) Trabalhadores da área (9)	70%
Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)	1990	Ministério do Trabalho	Poder público (6) Sociedade civil (12)	66,6%
Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS)	1991	Ministério da Previdência Social	Poder público (6) Sociedade civil (9)	60%
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)	1991	Secretaria dos Direitos Humanos	Poder público (14) Sociedade civil (14)	50%
Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	1993	Ministério do Desenvolvimento Social	Poder público (9) Sociedade civil (9)	50%
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)	1993	Presidência da República	Poder público (19) Sociedade civil (38)	66,6%
Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ)	1994	Arquivo Nacional	Poder público (13) Sociedade civil (4)	23,5%
Conselho Nacional de Educação (CNE)	1995	Ministério da Educação	O CNE é composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, cada uma constituída por 12 membros (Poder público e Sociedade civil) e do presidente do Conselho, totalizando 25 membros.	
Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	1997	Presidência da República	Poder público (12) Sociedade civil (2)	14,3%
Conselho Nacional do Esporte (CNE)	1998	Ministério do Esporte	Poder público (8) Sociedade civil (14)	63,6%
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)	1999	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Poder público (19) Sociedade civil (19)	50%
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade)	1999	Secretaria dos Direitos Humanos	Poder público (19) Sociedade civil (19)	50%
Conselho Nacional de	2001	Secretaria dos	Poder público (15)	50%

Conselho	Criação	Vinculação	Composição	Percentual da sociedade civil
Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos LGBT (CNCD)		Direitos Humanos	Sociedade civil (15)	
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)	2002	Secretaria dos Direitos Humanos	Poder público (14) Sociedade civil (14)	50%
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti)	2002	Ministério do Trabalho	Poder público (15) Sociedade civil (15)	50%
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae)	2003	Secretaria dos Direitos Humanos	Poder público (9) Sociedade civil (9)	50%
Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)	2003	Ministério do Trabalho	Poder público (19) Sociedade civil (37)	66,1%
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)	2003	Presidência da República	Poder público (17) Sociedade civil (90)	84,1%
Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	2003	Ministério do Meio Ambiente	Poder público (39) Sociedade civil (18)	31,6%
Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)	2003	Controladoria-Geral da União	Poder público (10) Sociedade civil (10)	50%
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape)	2003	Ministério da Pesca e Aquicultura	Poder público (27) Sociedade civil (27)	50%
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR)	2003	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Poder público (22) Sociedade civil (22)	50%
Conselho Nacional de Juventude (Conjuve)	2005	Presidência da República	Poder público (20) Sociedade civil (40)	66,6%
Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)	2005	Ministério da Cultura	Poder público (29) Sociedade civil (30)	50,8%
Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI)	2006	Ministério da Justiça	Poder público (13) Sociedade civil (22)	62,8%
Conselho Nacional de Política sobre Drogas (Conad)	2006	Ministério da Justiça	Poder público (15) Sociedade civil (13)	46,4%
Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)	2006	Ministério do Desenvolvimento Social	Poder público (15) Sociedade civil (15)	50%

Conselho	Criação	Vinculação	Composição	Percentual da sociedade civil
Conselho das Cidades (Concidades)	2006	Ministério das Cidades	Poder público (37) Sociedade civil (49)	57%
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT)	2007	Ministério de Ciência e Tecnologia	Poder público (12) Sociedade civil (27)	69,2%
Conselho Curador Empresa Brasil de Comunicação (CC-EBC)	2008	Presidência da República	Poder público (7) Sociedade civil (15)	68,2%
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	2008	Secretaria de Políticas para as Mulheres	Poder público (6) Sociedade civil (5)	45,4%
Conselho de Relações do Trabalho (CRT)	2010	Ministério do Trabalho	Poder público (10) Trabalhadores (10) Empregadores (10)	66,6%
Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Condec)	2010	Ministério da Integração Nacional	Poder público (14) Sociedade civil (3)	17,6%
Conselho Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)	2012	Presidência da República	Poder público (14) Sociedade civil (14)	50%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados da Secretaria Nacional de Articulação Social. Guia dos Conselhos Nacionais, Brasília, 2013.

Observando tais dados dos 41 conselhos, verifica-se que 17 apresentam mais membros da sociedade civil do que do poder público, 15 apresentam representação paritária e apenas oito são compostos por mais representantes do poder público do que da sociedade civil. São eles: Conselho Nacional de Política Sobre Drogas (Conad); Conselho Nacional de Política Energética (CNPE); Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM); Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Condec); Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) e o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ). E 1 tem representação indefinida, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Além disso, dos 41 conselhos, 21 são obrigatoriamente presididos pelo chefe do órgão a que está vinculado, entre eles o CONARQ.

Analisando o índice de representantes da sociedade civil em cada conselho, o

CONARQ ocuparia a 38ª posição, com um dos menores percentuais de representantes da sociedade civil, ficando à frente apenas de 3, nesta ordem: Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Condec) e do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Há, assim, no CONARQ uma grande assimetria entre a representatividade do poder público frente à da sociedade civil.

Jardim (2008, p. 14) comenta essa situação:

Do ponto de vista democrático, supõe-se que diversos setores devem estar envolvidos também na formulação, implantação e avaliação das políticas públicas arquivísticas, o que aparentemente não é o caso no Brasil, considerando a hipertrofiada representação do Estado no CONARQ em detrimento da sociedade civil. Supõe-se que mecanismos legais e institucionais sejam forjados e concretizados de forma a garantir a representatividade de agentes do Estado e da Sociedade Civil nesse processo. Prevê-se a presença, nesse processo, de agentes públicos das áreas de ciência, tecnologia, administração, educação e cultura, bem como dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em distintos níveis de governo. Numa cultura política, permeada por valores como participação social e transparência, a representatividade da sociedade civil deveria ser assegurada, ao menos quantitativamente, em grau que impeça a hipertrofia a favor do Estado no processo político decisório. Agentes representantes dos diversos tipos de usuários dos arquivos, bem como dos arquivos privados, de instituições de ensino e pesquisa fora do aparelho de Estado e de organizações profissionais arquivísticas deveriam ter assegurada a sua participação no CONARQ de forma menos desigual⁴.

Tal situação, de assimetria entre poder público e sociedade civil no CONARQ, poderia ser justificada por aquilo que Moroni (2009, p. 117) define como mitos relacionados à participação social, entre eles o de “que a sociedade não está preparada para participar como protagonista das políticas públicas”, baseado no “preconceito do saber, em que a burocracia ou o político detém o saber e a delegação para decidir” ou ainda aquele que considera “a sociedade como elemento que dificulta a tomada de decisão”.

Sobre essas justificativas e suas consequências nas políticas de saúde, Valla (1998, p. 10) é categórico:

Uma das justificativas para se culpar as vítimas é a desqualificação do saber

⁴ Ferrarezi e Oliveira (2012, p. 21) ponderam que mesmo que a participação social seja positiva e que a representatividade seja garantida, ela pode esbarrar “em dificuldades quando deixamos de lado o contexto em que se insere e as tradições seculares como as práticas clientelistas. A existência de mecanismos de participação não significa a participação ativa ou automática, nem democrática. Desigualdades socioeconômicas podem gerar disparidades entre representação política nestes fóruns”.

popular. Assim, o monopólio do saber técnico, seja médico ou de outro tipo, põe em segundo plano o saber acumulado da população trabalhadora, ao lançar mão da escolaridade como parâmetro da competência. Mas a desqualificação da classe trabalhadora também passa pela construção de uma imagem do bruto, do carente, do nulo, afirmando, aliás, que família pobre é 'igual à doença'.

Retornando ao CONARQ, pode-se afirmar que essa menor representatividade da sociedade civil tem como consequência uma discussão mais distante da realidade e com menor capacidade mobilizadora, à medida que menos atores participam dela, e atores com experiências distintas e de diferentes regiões, profissões, origens e culturas. O Conselho, assim, não cumpre nenhuma função mobilizadora, que, por fim, prejudica o efetivo exercício de suas funções deliberativa e consultiva.

Como se não bastasse essa baixa representatividade nesse instrumento de participação social, a escolha dos representantes, inclusive os da própria sociedade civil, ocorre por meio de convite da presidência do Conselho e não por indicação em um fórum de discussão entre os membros de uma determinada categoria de representação. Isso foi comprovado por diversos documentos fornecidos, via Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), pela Coordenação de Apoio ao CONARQ (COACO) do Arquivo Nacional, em que pode ser visto que a indicação dos representantes de instituições que congreguem profissionais que atuem nas áreas de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais se deu por meio de convite do presidente do Conselho à ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ofício 016/2011/CONARQ) e à ANPUH – Associação Nacional dos Professores Universitários de História (ofício 011/2011/CONARQ); dos representantes dos arquivos públicos municipais ao Prefeito de João Pessoa (Ofício 07/2013/CONARQ) e ao Prefeito de Porto Alegre (ofício 109/2013/CONARQ); dos representantes de associações de arquivistas à Associação dos Arquivistas do Espírito Santo (ofício 06/2011/CONARQ); dos representantes das instituições mantenedoras de curso superior de arquivologia à Direção da Faculdade de Filosofia e Ciências da Unesp-Marília (ofício 78/2011/CONARQ) e à Reitoria da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (ofício 79/2011/CONARQ); dos representantes dos Arquivos Públicos Estaduais e do Distrito Federal à Secretaria de Estado da Cultura do Espírito Santo (ofício 05/2011/CONARQ) e à Secretaria de Administração do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (ofício 05/2011/CONARQ).

Tendo em vista que a iniciativa não parte dos segmentos, pode-se questionar a

representatividade desses no CONARQ. Afinal, por que as prefeituras de João Pessoa (PB) e de Porto Alegre (RS) devem indicar o representante do segmento dos arquivos municipais e não as prefeituras de Manaus (AM) ou de Piraf (RJ) ou, ainda, por que não a Confederação Nacional de Municípios, como inclusive é feito em outros conselhos nacionais? Ou, ainda, por que a ANPOCS deve representar as instituições que congreguem profissionais que atuem nas áreas de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais e não a OAB – Ordem dos Advogados do Brasil – ou a ABI – Associação Brasileira de Imprensa? O mesmo pode ser questionado entre os demais segmentos.

Esses questionamentos sobre as representações no CONARQ também podem ser comprovados pelas recentes iniciativas das associações de arquivistas em criar um fórum – ainda em processo de institucionalização – para promover uma atuação conjunta, além de indicar o representante no CONARQ, e dos docentes de cursos superiores de arquivologia, que, durante a III Reunião Brasileira de Ensino e Pesquisa em Arquivologia – REPARQ –, em outubro de 2013, em Salvador (BA), decidiram que a partir daquele momento elegeriam seu representante no conselho. Tal movimento, além de tornar a composição do CONARQ democraticamente mais representativa, amplia, na prática, a participação da sociedade civil, mesmo que no decreto nº 4.073/2002, formalmente, ainda conste a representação de instituições de ensino.

Ainda assim, vale ressaltar que, enquanto em muitos conselhos, tais como o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), os membros da sociedade civil são eleitos democraticamente entre seus pares, no CONARQ a presidência do conselho acaba intervindo na escolha de todos os membros, inclusive na escolha dos representantes da sociedade civil. Talvez por conta de uma ausência no próprio decreto nº 4.073/2002, que regula o conselho: define-se expressamente apenas de quem será a indicação dos representantes do Poder Judiciário – do presidente do STF; do Poder Legislativo – dos presidentes da Câmara e do Senado; do Poder Executivo – do presidente da República; não havendo qualquer menção sobre os demais membros do conselho – apenas que serão designados pelo presidente da República. Desse modo, não há no decreto nada que afirme qual das pelo menos nove associações de arquivistas do país irá indicar o seu

representante⁵, ou ainda, qual dos 25 arquivos estaduais e do distrital existentes atualmente representarão a categoria, ou, ainda, qual das centenas de arquivos municipais ou qual das milhares de prefeituras.

Moroni (2009) critica essa situação, pois para ele “a escolha dos representantes da sociedade pelo governo fere a autonomia das organizações e movimentos sociais, que possuem interesses difusos, não contam com uma representação central, tampouco são hierarquizados entre si”. Novamente, o debate para a elaboração de políticas arquivísticas torna-se comprometido.

4 CONFERÊNCIA NACIONAL DE ARQUIVOS (CNARQ)

A primeira conferência nacional no Brasil destinada a debater políticas públicas foi realizada em 1941 durante o governo de Getúlio Vargas na área da saúde. No entanto, tal modelo de participação social ganhou fôlego após o fim da ditadura militar (1964-1985), espalhando-se por diversas áreas da política governamental.

De acordo com Ciconello (2008, p. 6), as conferências, que apresentam natureza distinta, mas complementar aos conselhos,

ocorrem em períodos regulares (de quatro em quatro anos, ou a cada dois anos) reunindo milhares de pessoas em todo o país. Mais do que um evento, as conferências são um processo que se inicia na esfera municipal, onde para além do debate propositivo sobre a política, elegem-se delegados/as para as conferências estaduais e sucessivamente para a conferência nacional. Uma das principais potencialidades desse mecanismo é a possibilidade de seus participantes contribuírem para a criação de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que irão influenciar a política pública determinada no próximo período de sua vigência. Essa agenda será posteriormente monitorada pelas organizações da sociedade civil em diversos espaços políticos, incluindo os conselhos.

A ideia de promover a I Conferência Nacional de Arquivos está relacionada ao Movimento em Prol do Arquivo Nacional e da Política Nacional de Arquivos, logo após o retorno do Arquivo Nacional, em 2011, na primeira semana de governo da presidenta Dilma Rousseff, para o âmbito do Ministério da Justiça, após dez anos vinculado à

⁵ Durante muitos anos, até o recente movimento de criação de fórum que reúna todas as associações de arquivistas do país, os representantes das associações no conselho eram feitos por um sistema de rodízio, organizado pela presidência do CONARQ.

Presidência da República.

No dia 4 de março de 2011, por meio da portaria nº 227 do Ministério da Justiça, foi nomeado um comitê encarregado de elaborar o projeto da I CNARQ. Tal projeto foi posto em consulta pública e analisado pelo CONARQ em maio de 2011. Depois foi nomeada uma comissão para elaborar o projeto e finalmente uma comissão organizadora composta por 22 membros pela portaria nº 2.490 de 28 de outubro de 2011.

A I CNARQ⁶ teve, entre seus objetivos, de acordo com o decreto presidencial de 11 de outubro de 2011:

I - mobilizar e articular segmentos e setores do campo arquivístico em diferentes esferas, níveis e regiões do país; II - analisar os marcos legais e institucionais e os desafios enfrentados no campo arquivístico, visando à construção de uma proposta de política nacional de arquivos; e III - propor ao Governo Federal um conjunto de diretrizes e ações destinadas a orientar a formulação e implementação da política nacional de arquivos.

A discussão ocorreu por meio de seis eixos temáticos: “I - Regime jurídico dos arquivos no Brasil e a lei nº 8.159/1991; II - A administração pública e a gestão dos arquivos; III - Políticas públicas arquivísticas; IV - Acesso aos arquivos, informações e cidadania; V - Arquivos privados; VI - Educação, pesquisa e recursos humanos para os arquivos”. Além disso, a conferência teve duas etapas: a primeira, composta pelas cinco conferências regionais do país, e a segunda, a conferência nacional propriamente dita. As formas de participação social previstas eram duas: como participante (com direito à voz e voto) e como observador (apenas com direito à voz). A inscrição era realizada pelo site da CNARQ, isto é, na internet, e, durante o processo, o interessado deveria indicar o eixo temático de seu interesse e se seria candidato a delegado. A tabela a seguir mostra a quantidade de participantes em cada conferência regional.

Tabela 2 – Participantes das Conferências Regionais de Arquivos (2011)

Regional	Data em 2011	Local de realização	Participantes	Observadores
Norte	21 e 22 de outubro	Manaus (AM)	16	05

⁶ Como afirma Silva (2009, p. 15): “algumas conferências são regulamentadas por lei, (conferências nacionais, estaduais e municipais da saúde e da assistência social), outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo e há ainda aquelas que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obriga a sua realização”. A I CNARQ foi regulada por decreto, entretanto, no texto não há qualquer menção que garanta a realização periódica da conferência, como ocorre em outros setores.

Nordeste	17 e 18 de outubro	Salvador (BA)	90	23
Sudeste	20 e 21 de outubro	Belo Horizonte (MG)	103	50
Sul	21 e 22 de outubro	Porto Alegre (RS)	67	24
Centro-Oeste	22 e 23 de outubro	Brasília (DF)	38	05
Total			317	107

Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ), Ministério da Justiça, Brasília, 2012, p. 18.

A etapa nacional se organizaria sob os mesmos seis eixos e contaria com 120 delegados, sendo 84 delegados eleitos nas conferências regionais, divididos entre as cinco regiões segundo a combinação de três critérios:

I - índices demográficos; II - número de cursos de graduação em Arquivologia por região geopolítica e III - tempo de criação. Sendo assim, os delegados seriam distribuídos da seguinte forma pelas cinco regiões: Região Sudeste com 30% ou 25 delegados; Região Sul com 25% ou 20 delegados; Região Nordeste com 20% ou 17 delegados; Região Centro-Oeste com 15% ou 13 delegados; e Região Norte com 10% ou 9 delegados.

De acordo com o artigo 5º do regimento, para totalizar os 120, a conferência contaria ainda com 36 “delegados convidados pela Comissão Organizadora Nacional, entre representantes de instituições arquivísticas das três esferas do poder público, universidades, associações profissionais e entidades da sociedade civil”. Na etapa nacional estava assegurada a figura de participante observador, contudo esta não poderia ser superior a 30% do número de delegados, isto é, no máximo 36 observadores.

Como entre os critérios para participar da conferência estava o de se enquadrar em um perfil predeterminado durante a inscrição, foi possível a Comissão Organizadora traçar as seguintes características dos 83 delegados eleitos⁷.

Tabela 3 – Perfil dos delegados eleitos para a I CNARQ

Representação de segmento/setor	Número de delegados	Representação de segmento/setor	Número de delegados
Arquivos estaduais	18	Sociedade civil (organizações não governamentais)	3

⁷ A região Centro-Oeste não preencheu uma vaga de delegado.

Instituições de ensino (arquivistas e outros profissionais)	17	Poder Judiciário (Federal e Estadual)	2
Instituições de ensino (docentes)	13	Ministério Público (Federal e Estadual)	2
Arquivos municipais	6	Estudantes de Arquivologia	2
Poder Executivo Estadual	6	Poder Executivo Municipal	1
Sociedade civil (associações profissionais de arquivistas)	6	Poder Legislativo (Federal, Estadual, Municipal)	1
Arquivo Nacional	3	Sociedade civil (outras associações profissionais e científicas)	0
Poder Executivo Federal	3	TOTAL:	83

Fonte: Relatório da 1ª Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ), Ministério da Justiça, Brasília, 2012, p. 94 e 95.

Comparando com outras conferências nacionais do triênio 2011-2013, observa-se que a I CNARQ é aquela que apresenta o menor número de participantes, como se constata na tabela 4. Somando todos os representantes nas cinco conferências regionais, têm-se cerca de 420 participantes, sendo 150 na etapa nacional (120 delegados e 30 observadores). Em que pese o fato de ser a primeira conferência da área, pode-se questionar que a ausência de representantes de diversos segmentos da sociedade civil organizada, entre elas a OAB, a ABI e de ONGs de direitos humanos, ocorreu por falta de maior divulgação do evento e também por falta de uma maior conscientização da sociedade, por parte do governo, sobre a importância daquele espaço para a promoção de políticas públicas de arquivos.

Tabela 4 – Algumas conferências nacionais brasileiras realizadas no triênio 2011-2013

Área/Tema	Conferência realizada	Número de delegados	Composição Poder público X Sociedade civil	Percentual da Sociedade civil
Arquivos	I Conferência Nacional de Arquivos (2011)	120	Delegados convidados (36) Delegados eleitos (84)	

Área/Tema	Conferência realizada	Número de delegados	Composição Poder público X Sociedade civil	Percentual da Sociedade civil
Cultura	III Conferência Nacional de Cultura (2013)	1910	Poder público (725) Sociedade civil (1185)	62%
Diversidad e Sexual	2ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2011)	609 + 191 convidados	Poder público (244) Sociedade civil (365)	60%
Idosos	3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (2011)	820	Poder público (328) Sociedade civil (492)	60%
Igualdade Racial	3ª Conferência Nacional de Igualdade Racial (2013)	1200	Poder público (480) Sociedade civil (720)	60%
Meio Ambiente	4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente (2013)	1234	Poder público (386) Sociedade civil (530) Setor empresarial (318)	43%
Mulheres	3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2011)	2781	Poder público (1378) Sociedade civil (1403)	50,5%
Saúde	12ª Conferência Nacional de Saúde (2011)	3212	Usuários (1606) Profissionais da saúde (803) Poder público (803)	50%
Segurança Alimentar e Nutricional	4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2011)	1626	Poder público (611) Sociedade civil (1015)	62,4%

Fontes: Elaborada pelo autor a partir de consulta aos regimentos internos das conferências no Ipea, 2015.

Quanto à composição, não é possível fazer uma comparação, já que a Conferência Nacional de Arquivos sequer pautou-se pela distinção entre sociedade civil e poder público. Entre os 36 convidados pela Comissão Organizadora Nacional, constaram representantes da sociedade civil, e entre os 83 delegados eleitos constaram gestores públicos. Ainda assim, verificando o quadro sobre o perfil dos delegados eleitos por segmento/setor, elaborado com dados fornecidos durante a inscrição, constata-se um número muito baixo de representantes da sociedade civil frente aos demais segmentos, 9 dos 83 delegados. Se, por um lado, tal número não corresponde a algo tão negativo, pois

entre os eleitos o maior número é o de funcionários públicos, que individualmente pleitearam uma vaga de delegado, não podendo, dessa forma, serem considerados como representantes do poder público; por outro, chama a atenção o grande número de participantes que, embora não representem o Estado, atuem profissionalmente ao lado dele, ou, mais ainda, a ausência de representantes de associações que representem os usuários sob o perfil de sociedade civil (organizações não governamentais) com três representantes e sociedade civil (outras associações profissionais e científicas) com nenhum participante. Nesta última, deveriam constar os representantes da OAB e ABI, por exemplo.

Um alto envolvimento da sociedade civil numa Conferência Nacional de Arquivos, seja por um considerável número de participantes ou por uma considerável representatividade de setores e de segmentos, garantiria uma melhor discussão – que se antecede ao próprio “processo de formulação de políticas, colaborando para o processamento da agenda de um setor e permitindo o diálogo entre a sociedade e o Estado” (FERRAREZI e OLIVEIRA, 2012, p. 17). Além disso, promoveria uma melhor avaliação das políticas arquivísticas, “de forma a favorecer as inevitáveis modificações que sobre ao longo do tempo” (JARDIM, 2008, p. 5) e poderia ainda “construir melhores alternativas de políticas e alianças” (FERRAREZI e OLIVEIRA, 2012, p. 29).

5 COLEGIADO SETORIAL DE ARQUIVOS (CSA / CNPC)

De todos os fóruns, o Colegiado Setorial de Arquivos é o mais recente, sendo constituído apenas em 2012. Ele, por sua vez, faz parte do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), vinculado ao Ministério da Cultura. O CNPC é composto por 29 representantes do poder público e 30 representantes da sociedade civil. Alguns desses últimos, como já foi mencionado, são eleitos democraticamente a partir de 20 setores, entre eles Arquivos; Arte Digital; Artes Visuais; Artesanato; Audiovisual; Circo; Culturas Afro-Brasileiras; Culturas dos Povos Indígenas; Culturas Populares; Dança; Design; Literatura, Livro e Leitura; Moda; Música Erudita; Música Popular; Museus; Patrimônio Imaterial; Patrimônio Material; e Teatro, que por sua vez tem seus delegados eleitos nos fóruns setoriais de cada unidade da federação.

Cada segmento se organiza em um colegiado com 15 membros titulares da

sociedade civil e cinco representantes titulares do Podre Público. O presidente do colegiado é escolhido entre os/pelos membros da sociedade civil para também ser o seu representante no plenário do CNPC.

Embora o CNPC tenha sido instalado em 2007, o primeiro colegiado de Arquivo só foi instituído em 2012, quando foi possível organizar os Fóruns Estaduais Setoriais de Arquivos para eleger representantes para o Fórum Nacional Setorial de Arquivos realizado em dezembro de 2012, em Brasília. Vale ressaltar que tal feito não seria possível se não houvesse uma organização da comunidade arquivística para participar da II Conferência Nacional de Cultura, em 2010, e incluir a temática dos arquivos nas propostas aprovadas para o Plano Nacional de Cultura (2010-2020).

Ainda assim, nem todas as vagas do Colegiado de Arquivos do CNPC foram preenchidas e a divisão em segmentos para a escolha dos representantes parece que não nos foi favorável a isso. No momento de credenciamento no Fórum Nacional de Arquivos, cada delegado deveria escolher um segmento que representaria. Tal medida deveria garantir a representatividade entre os membros da área. Para se ter uma ideia, enquanto a maioria dos setores se organizava em três ou quatro segmentos, como o de Teatro, dividido entre Criação e pesquisa, Produção e difusão; Formação e memória; ou, ainda, o de Circo, dividido entre Circo de lona, Pesquisa/Escola, Circo Social, Artistas/Trupes e Grupos; o de Arquivos se dividiria em nove categorias (Associação de Pesquisa, Cursos de Graduação em Arquivologia, Arquivos Empresariais, Tecnologia da Informação, Arquivos Notariais, Arquivos Privados, Associações Culturais, Associações de profissionais de arquivo, Arquivos eclesiais), o maior entre todos os 17 fóruns setoriais em 2012, sendo que se deveria eleger pelo menos um representante de cada.

Como se não bastasse, foi observado um baixo interesse em participar do processo. Em quatro unidades federativas ninguém se inscreveu para participar como eleitor e das que tiveram inscritos, em dez não existiram nenhum candidato a delegado validado, embora houvesse eleitor(es). Desse modo, não foi possível realizar o Fórum Estadual Setorial de Arquivos nos estados do Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Tocantins e do Distrito Federal. Além disso, os delegados de Mato Grosso do Sul, Paraná, São Paulo e Sergipe não puderam comparecer à etapa nacional, pois não se atingiu em seus estados o número mínimo de eleitores. A tabela 5 mostra a quantidade de participantes no

processo eleitoral em cada unidade federativa para o Colegiado Setorial de Arquivos.

Tabela 5: Número de participantes dos fóruns setoriais estaduais de arquivos

Unidade federativa com inscritos	Número de inscritos	Número de eleitores validados	Número de candidatos a delegado validado	Número de delegados presentes no Fórum Nacional
Alagoas	4	1	0	0
Amazonas	11	6	2	1
Amapá	2	0	0	0
Bahia	8	3	0	0
Ceará	6	2	0	0
Distrito Federal	6	3	0	0
Espírito Santo	19	15	2	2
Goiás	13	8	3	3
Maranhão	2	0	0	0
Minas Gerais	20	16	1	1
Mato Grosso	3	3	0	0
Mato Grosso do Sul	6	3	1	0
Pará	22	19	2	2
Paraíba	20	8	1	1
Paraná	11	1	1	0
Pernambuco	18	7	2	1
Rio de Janeiro	29	18	5	4
Rio Grande do Sul	34	19	4	4
Rondônia	1	0	0	0
Roraima	2	1	0	0
Santa Catarina	16	9	1	1
São Paulo	10	5	1	0
Sergipe	2	1	1	0
Não informaram a UF	10	0	0	0

Unidade federativa com inscritos	Número de inscritos	Número de eleitores validados	Número de candidatos a delegado validado	Número de delegados presentes no Fórum Nacional
Total	275	148	27	20

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação Institucional, 2012.

De fato, houve baixa participação nos Fóruns Setoriais como um todo, já que em todos os setores foi registrada uma baixa participação social. Entre as causas levantadas pelos participantes estava o fato de que a inscrição no processo se daria apenas por meio de sistema informatizado, via internet, além de uma grande quantidade de exigências. Para ser eleitor, segundo o artigo 16 da portaria nº 51, do MinC, o interessado deveria cumprir os seguintes critérios:

I - idade mínima de 18 anos completos na data inicial prevista no art. 14; II - preenchimento do formulário de cadastramento disponibilizado na página do Ministério da Cultura na internet; III - apresentação de cópia digitalizada da Carteira de Identidade, do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e de comprovante de residência; IV - apresentação de cópia digitalizada de um dos seguintes documentos, comprovando atuação de três anos no setor: a) currículo; b) diploma profissional; c) registro profissional no Ministério do Trabalho (DRT); ou d) participação em entidade/comunidade representativa da área ou segmento; V - declaração de ter conhecimento do Plano Nacional de Cultura – PNC; VI - descrição do vínculo empregatício ou atuação profissional autônoma no formulário de cadastramento; VII - declaração de não ser detentor de cargo comissionado na administração pública federal, estadual, distrital ou municipal; e VIII - declaração de veracidade das informações.

Para ser candidato a delegado, além do exigido para ser eleitor, ainda deveriam ser acrescentados, segundo o artigo 17 da referida portaria:

I - currículo detalhado com comprovada atuação nos últimos três anos e opcionalmente portfólio; II - carta de apoio assinada por: a) entidade com atuação na área em que concorre; ou b) pelo menos três eleitores da mesma área, cujo cadastro eleitoral venha a ser devidamente validado; e III - carta-programa contendo pelo menos três propostas de diretrizes para o desenvolvimento da área em que concorre.

Vale lembrar que essa portaria foi alterada diversas vezes a fim de promover e ampliar a participação da sociedade civil no processo eleitoral para o CNPC. Dentre as

alterações, a revogação do parágrafo do art. 17, que afirmava que “cada entidade com atuação nas áreas deste processo eleitoral poderá emitir no máximo três cartas de apoio ao registro de candidaturas”.

Ainda assim, a participação no Fórum Setorial de Arquivos foi bem menor, como pode ser visto na tabela 6, se comparada a outros segmentos como o Livro, Leitura e Literatura com 45 participantes, como o de Teatro com 44 e o de Artes Visuais com 39 participantes.

Tabela 6 – Número de delegados eleitos em cada Fórum Setorial do CNPC em 2012

Fórum Nacional Setorial	Delegados eleitos	Fórum Nacional Setorial	Delegados eleitos
Arquitetura e Urbanismo	9	Dança	38
Arquivos	22	Design	35
Artes Digitais	13	Livro, Leitura e Literatura	45
Artes Visuais	40	Moda	16
Artesanato	15	Música	39
Circo	19	Patrimônio Imaterial	23
Culturas Afro-Brasileiras	30	Patrimônio Material	8
Culturas dos Povos Indígenas	19	Teatro	44
Culturas Populares	39		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação Institucional, 2012.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, foi observada a importância da contribuição da sociedade brasileira na elaboração, implementação e no acompanhamento de políticas públicas, entre elas a política arquivística. Foram levantados dados para refletir sobre a participação da sociedade brasileira na política nacional de arquivos em três fóruns, que demonstraram que essa participação é pequena e/ou não representativa.

Pode-se identificar, assim, um impasse. A participação da sociedade civil na política de arquivos é aquém da desejável, pois ela não enxerga a importância dessa política em sua vida e a sociedade não tem como enxergar a importância da política de arquivos

justamente por não participar dela. Como, então, sair desse círculo vicioso?

Para reverter tal quadro, torna-se necessário definir, primeiramente, um modelo específico de representação da sociedade civil nos fóruns nacionais para debates de políticas arquivísticas. Para se ter uma ideia, o Conselho Nacional de Saúde adota como segmentos: a) usuários, b) profissionais de saúde e c) gestores, dando grande importância à participação de usuários da saúde e dos profissionais da área. Pode-se afirmar que, por exemplo, o modelo adotado para garantir a representatividade dos segmentos no Colegiado Setorial de Arquivos do CNPC não foi positivo, pois apresentava sobreposição de segmentos. O segmento de arquivos empresariais ou eclesiásticos poderia ser representado também pelos arquivos privados e o mesmo entre o segmento de tecnologia da informação e o de cursos de graduação, por exemplo.

Ademais, torna-se urgente também, a ampliação da presença da sociedade civil nesses e em outros espaços de discussão e definição da política nacional de arquivos; a divulgação pelo governo da importância dessa participação e a construção de uma participação efetiva em que se possa compartilhar a tomada de decisão, superando a resistência dos agentes públicos. Afinal, de acordo com Jardim (2008, p. 6):

Um conjunto de decisões governamentais no campo da informação não resulta necessariamente na constituição de uma política pública de informação. Uma política de informação é mais que a soma de um determinado número de programas de trabalho, sistemas e serviços. É necessário que se defina o universo geográfico, administrativo, econômico, temático, social e informacional a ser contemplado pela política de informação. Da mesma forma, devem ser previstos os diversos atores do Estado e da sociedade envolvidos na elaboração, implantação, controle e avaliação dessas políticas.

Defende-se, neste artigo, que somente será possível reverter o contínuo abandono dos arquivos quando a sociedade brasileira perceber a importância deles para o exercício da sua cidadania e para a preservação da sua memória. E isso pode e deve ser feito de duas formas: a longo prazo, por meio da introdução dessa temática nas escolas e de uma profunda reforma na educação e, a curto prazo, com a convocação da sociedade civil pela comunidade arquivística para participar da elaboração de políticas públicas. Vale ressaltar que quando se afirma em convocar a sociedade civil, trata-se, sobretudo, daqueles que até então ainda não se envolveram com as questões arquivísticas, tais como sindicatos, associações de moradores, centrais de favelas, associações de médicos,

de jornalistas, de engenheiros, de economistas, de empregados domésticos, estudantes, povos indígenas, artistas, donas de casa, idosos, todo e qualquer movimento social.

Afinal, como afirma Ciconello (2008, p. 9),

a capacidade do Estado brasileiro de implementar políticas públicas e efetivar os direitos previstos no ordenamento jurídico está cada vez mais reduzida. Aliado a isso, o Brasil ainda é um país comandado por uma elite política e econômica que se estrutura em torno de privilégios. É em grande parte por isso que as leis e os direitos (mesmo garantidos na legislação) são cumpridos parcialmente, sempre excluindo os mais pobres. A participação social, até agora, permitiu romper formalmente com esse modelo, construindo um arcabouço legal extremamente progressista. Entretanto, a permanência de relações de poder desiguais e a fragilidade do Estado brasileiro não permitem a sua efetivação. Esse é um novo desafio da participação social: consolidar uma institucionalidade de exigibilidade dos direitos.

WHERE IS CIVIL SOCIETY IN THE BRAZILIAN NATIONAL ARCHIVES POLICIES?

ABSTRACT

In this paper we analyze the participation of Brazilian civil society in national archives policies. For this, we raise data on the National Council on Archives (CONARQ), established in 1994, the First National Conference on Archives (CNARQ), held in 2011, and the Archives Sector Council of the National Council of Cultural Policy, formed in 2012, compared with other instruments of social participation, councils and conferences of other sectors of the Brazilian federal public administration. We intend, with this, contribute to a reflection on the importance of social participation for the definition of any public policy.

Keywords: Archives policies. Social participation. Civil society. Brazil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 9 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 28 out. 2013.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011 – Edição Extra. Seção 1, p. 1-4. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 28 out. 2013.

_____. Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm>. Acesso em: 28 out. 2013.

_____. Decreto/11, de 11 de outubro de 2011. Convoca a I Conferência Nacional de Arquivos – CNARQ. **Diário Oficial da União**, 13 out. 2011. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1029494/decreto-11>>. Acesso em: 28 out. 2013.

_____. CGU (Controladoria Geral da União). **Controle Social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia_e_Acesso_a_Informacao/ControleSocial.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2014.

_____. Ministério da Cultura. **Conselho Nacional de Política Cultural**. Disponível em: <<http://www2.cultura.gov.br/cnpc/>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. Ministério da Cultura. **Conselho Nacional de Política Cultural. Colegiado Setorial de Arquivos**. Disponível em: <<http://www2.cultura.gov.br/cnpc/>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. Ministério da Cultura. **Portaria nº 51, de 2 de maio de 2012**. Estabelece o processo eleitoral para os Colegiados Setoriais do Conselho Nacional de Política Cultural para o período de 2012 e 2014. Disponível em: <<http://www2.cultura.gov.br/site/2012/05/25/portaria-n%C2%BA-512012minc-atualizada/>>. Acesso em: 5 nov. 2013.

_____. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação Institucional. **Processo eleitoral do CNPC**: Resultado final da validação de inscrições de eleitores e de candidatos. Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/setoriais/wp-content/uploads/2012/09/Resultado-Final-Inscri%C3%A7%C3%B5es-no-Processo-Eleitoral-CNPC_.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. Ministério da Cultura. Secretaria de Articulação Institucional. **Processo eleitoral do CNPC**: Relação de Candidatos Eleitos e Suplentes nos Fóruns Estaduais Setoriais. Disponível em: <<http://www2.cultura.gov.br/site/wp->

content/uploads/2012/10/AAA_AAA_2012.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2013.

_____. Ministério da Justiça. **Relatório da 1ª Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ):** Por uma política nacional de arquivos 2011. Ministério da Justiça: Brasília, 2012.

_____. Ministério da Justiça. **Portaria nº 1.830 de 11 de novembro de 2011.** Constitui grupo de trabalho para proceder às ações iniciais necessárias à realização da 1ª Conferência Nacional de Arquivos. Disponível em:
<http://www.arquivonacional.gov.br/media/2010/dou_i_cnarq_12_08_2011.pdf>. Acesso em: 28 out. 2013.

_____. Ministério da Justiça. **Portaria nº 2.490 de 28 de outubro de 2011.** Constitui a Comissão Organizadora Nacional da I CNARQ. Disponível em:
<http://www.cnarq.gov.br/media/Portaria%20CON_CNARQ.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2013.

_____. Ministério da Justiça. **Portaria nº 2.785 de 13 de dezembro de 2011.** Aprova o Regimento Interno da I Conferência Nacional de Arquivos. Disponível em:
<<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/33161589/dou-secao-1-14-12-2011-pg-33>>. Acesso em: 5 nov. 2013.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Participação em Foco, 2015.** Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. **Guia dos Conselhos Nacionais,** Brasília, 2013a. Disponível em:
<<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/Publi/guia-conselhos-nacionais-2013>>. Acesso em: 28 out. 2013.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. **Conferência Nacionais 2013-2014,** Brasília, 2013b. Disponível em:
<http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias>. Acesso em: 5 nov. 2013.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. **Participação Social,** Brasília, 2013c. Disponível em:
<http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias>. Acesso em: 5 nov. 2013.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. **Conselhos e Conferências Nacionais,** Brasília, 2015. Disponível em:
<http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias>. Acesso em: 5 jul. 2015.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: **From power:** how active citizens and effective states can change the world. Oxfam International. Oxfam International, jun. 2008. Disponível em:

<<http://www.cdes.gov.br/conteudo/7208/a-participacao-social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-brasil-alexandre-ciconello.html>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Clarice G.. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado. In: **V Congresso CONSAD de Gestão Pública**, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-09/forma-de-organizacao-burocratica-do-estado.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

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

_____. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). In: **IX Encontro Nacional da Associação Nacional de Ciência da Informação**, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/arquivos/infotec/jardim__politicas_publicas_de_informacao.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. Diversidade arquivística e políticas de arquivos. In: **Ponto de Acesso**, Salvador, v. 3, n. 1, p. 46-59, abr. 2009. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revistaici/article/viewArticle/3312>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. De que falamos quando falamos em políticas arquivísticas? Percepções sobre políticas arquivísticas no Poder Executivo federal. In: **Ciência da Informação**, Brasília, v. 41, n. 1, p. 35-49, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/view/2260>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

MORONI, José. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. Participação Social Conferências nacionais: avanços e desafios no período 2003-2006. **Texto para Discussão n. 1378**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1550/1/TD_1378.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. In: **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 14 (Sup. 2), 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csp/v14s2/1322.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

Trabalho recebido em: 30 out. 2014

Trabalho aceito em: 22 set. 2015
