

A preservação da informação arquivística governamental nas políticas públicas do Brasil¹

Sérgio Conde de Albite Silva (UFERJ - UNIRIO)

Resumo: Aborda a preservação da informação arquivística do Poder Executivo federal brasileiro entre 1995 e 2005 em sua relação com as políticas públicas arquivísticas. A preservação da informação arquivística é entendida como necessariamente contínua e de longo prazo e como um dos procedimentos operacionais da gestão de documentos, e sua implementação está condicionada pela formulação de políticas públicas pertinentes. Foram tomadas como referências as ações do Conselho Nacional de Arquivos e do Arquivo Nacional no período, expressas, respectivamente, nas atas e resoluções e nos relatórios de atividades. Conclui que sem políticas públicas arquivísticas é menor a possibilidade de preservação e de acesso à informação do Poder Executivo federal. Um conjunto de intervenções de preservação isoladas e intermitentes não é capaz de assegurar permanência e durabilidade à informação arquivística governamental. E que políticas públicas arquivísticas que contemplem a preservação da informação governamental não se concretizam sem recursos financeiros orçamentários.

Palavras-chave: Preservação. Informação arquivística. Políticas públicas. Conselho Nacional de Arquivos. Arquivo Nacional.

Abstract: This research investigates the preservation of the governmental information (records and archives) of the Brazilian federal Executive Branch between 1995 and 2005 in its relationship with an Archival public policy. The preservation of the archival information stated-owned, understood as necessarily continuous and in a long term and as a records management's procedure, is conditioned by the formulation of a pertinent public policy. This thesis studies the actions developed by the Brazilian National Archives Council and the National Archives. It concludes that without an Archival public policy will be more difficult to preserve and to offer access to the governmental information of the Executive Branch. A group of isolated and intermittent preservation policy actions is not capable to assure permanence and durability to the governmental, and that an Archival public policy is not rendered without financial resources.

Keywords: Archives preservation. Public records custody. Public policy. Governmental information.

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

Introdução

Os dados, as informações e as reflexões apresentadas nesta comunicação são resultado e parte de uma tese desenvolvida no curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal Fluminense e do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – PPGCI-UFF/IBICT, entre agosto de 2004 e fevereiro de 2008, sob a orientação do Professor Dr. José Maria Jardim.

A tese aborda a preservação da informação arquivística do Poder Executivo federal brasileiro entre 1995 e 2005 em sua relação com as políticas públicas arquivísticas. A preservação da informação arquivística é entendida como necessariamente contínua e de longo prazo e como um dos procedimentos operacionais da gestão de documentos, e sua implementação está condicionada pela formulação de políticas públicas pertinentes. Foram tomadas como referências as ações do Conselho Nacional de Arquivos e do Arquivo Nacional no período.

O desenvolvimento de uma área de conhecimento envolve, para além dos recursos materiais, uma intensa atividade intelectual, que não acontecerá anonimamente nem de uma hora para outra. Os atores devem se apresentar e o produto será resultado de um processo de construção. A Arquivologia e a Ciência da Informação, como áreas do conhecimento das Ciências Sociais Aplicadas, nas quais se estruturam histórica e conceitualmente, configuram-se como o *locus* adequado para obterem-se os referenciais epistemológicos necessários à compreensão do problema.

Quivy e Campenhoudt (1998, p. 31) ensinam:

O primeiro problema que se põe ao investigador é muito simplesmente o de saber como começar bem o seu trabalho. [...] Uma investigação é, por definição, algo que se procura. É um caminhar para um melhor conhecimento e deve ser aceite como tal, com todas as hesitações, desvios e incertezas, que isso implica. Muitos vivem esta realidade como uma angústia paralisante; outros, pelo contrário, reconhecem-na como um fenômeno normal e, numa palavra, estimulante.

As reflexões realizadas por Jardim a partir de 1995 em relação às políticas informacionais e arquivísticas serviram de base para verificar se a preservação da informação arquivística do Executivo federal brasileiro é também uma manifestação da opacidade do Estado.

A questão de partida pode ser assim expressa:

Por que o Estado brasileiro tem sido, historicamente, incapaz de preservar a informação arquivística governamental? Se o Estado brasileiro é historicamente negligente com seus registros informacionais, que elementos levariam a uma nova postura que assegurasse a preservação da informação arquivística do Poder Executivo federal?

Foram consideradas duas dimensões:

1) uma dimensão histórica relacionada com a trajetória do Estado brasileiro na última década (representada pelo CONARQ / AN 1995-2005), considerando-se o Estado como um campo informacional, e neste, a preservação da informação arquivística do Poder Executivo federal;

2) uma dimensão política onde a análise das políticas públicas (ou a sua ausência expressa em ações isoladas) foi enfocada não apenas em seus aspectos cognitivos e institucionais, mas também políticos.

Estudar a informação nas formações políticas modernas e contemporâneas significa conhecer o papel do Estado e de suas agências de informação e reconhecer a mediação informacional nas relações entre Estado e políticas públicas.

O Estado é um conceito e uma prática social e historicamente configurada. Delimita um território de conflitos e convergências, de influências e resistências, de hegemonia e reação entre a sociedade política e uma sociedade civil.

De acordo com o regime político vigente, a sociedade política e a sociedade civil, entre outras possibilidades, recorrem às políticas públicas para regular tais conflitos ou para atender as demandas sociais.

Uma política pública não é apenas um conjunto de decisões. Uma política pública é concebida, formulada e implementada a partir de personagens que se relacionam, que se influenciam mutuamente, em um ambiente de conflitos e consensos.

Estudar uma política pública pressupõe levar em conta:

- “o conjunto dos indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado” - o “público” de uma política;
- “os indivíduos e/ou grupos, que são os *atores*, homens políticos, funcionários de todos os níveis, grupos de interesse” - um espaço de relações inter-organizacionais.

Assim, temos uma realidade que é relacional (Bordieu) e um território que é político, público e informacional.

No Estado, o governo executa suas funções (inclusive, a implementação das políticas públicas) através de suas instituições, órgãos, agências e unidades administrativas.

Estas são estruturas orgânicas e funcionais com objetivos específicos, que implicam em determinadas competências que, para serem realizadas, demandam funções e atividades próprias.

Muitas dessas funções e atividades se materializam em informação. Um tipo dessa informação é a informação arquivística governamental, da qual faz parte a informação arquivística do Executivo federal.

Por informação arquivística governamental entende-se a informação acumulada pelo Estado, registrada em qualquer suporte material, produzida e recebida em razão de atividades próprias e específicas de governo e em atenção às respectivas competências e funções das estruturas administrativas e burocráticas existentes para a realização dos objetivos de governo.

Essa informação é um dos recursos que o governo tem para administrar o país. Necessita, portanto, garantias de uso e acesso contínuos e a longo prazo. Isto é, necessita ser preservada.

Preservar significa prover intervenções técnicas, científicas e políticas, de tal forma que a informação registrada em qualquer suporte material tenha permanência e durabilidade e possa ser acessada física e logicamente, de forma contínua e pelo maior tempo possível.

No Brasil, a preservação da informação arquivística governamental cabe a organismos como o Conselho Nacional de Arquivos e o Arquivo Nacional.

O CONARQ é um órgão nacional colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional, formado por representantes do governo e da sociedade, responsável por definir a política nacional de arquivos públicos e privados e exercer orientação normativa, visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo.

O Arquivo Nacional é órgão federal, integrante da estrutura básica da Casa Civil da Presidência da República, responsável pela gestão e recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, pela preservação e acesso aos documentos sob sua guarda e por acompanhar e implementar a Política Nacional de Arquivos.

Em síntese, essa é a circunstância do problema investigado.

O objetivo geral da pesquisa foi refletir sobre a preservação da informação arquivística do Executivo federal, a partir da atuação do CONARQ e do Arquivo Nacional, entre 1995 e 2005. Desdobrou-se em seis objetivos específicos, entre os quais destaca-se a inclusão da análise quantitativa e qualitativa do Orçamento Geral da União como um dos elementos para o estudo da preservação da informação arquivística do governo federal no Brasil.

A tese que norteou a pesquisa é que *a preservação contínua e a longo prazo da informação arquivística produzida e acumulada pelo Poder Executivo federal do Brasil está condicionada à formulação e implementação de políticas públicas*. Sem políticas públicas arquivísticas, tende a ser menor a possibilidade de se preservar, de forma contínua, a informação arquivística governamental, como tende a ser maior a dificuldade de se garantir o seu acesso a longo prazo.

A abordagem e a perspectiva metodológicas utilizadas nesta tese recorreram de forma combinada, basicamente, a dispositivos e recursos qualitativos, ainda que elementos quantitativos tenham sido utilizados para subsidiar as interpretações realizadas. Os métodos e as técnicas que compuseram a metodologia da pesquisa foram a análise bibliográfica, a análise documental e a entrevista.

A análise bibliográfica, realizada na forma de uma revisão de literatura sobre o tema, configurou e consubstanciou o quadro teórico-conceitual que sustentou a investigação do problema. Além da literatura técnica e científica, foi ainda analisada a legislação que trata do tema.

A análise documental abrangeu três universos: o Orçamento Geral da União, o CONARQ e o Arquivo Nacional. No OGU, foram analisados os “Relatório da Execução Orçamentária do Governo Federal”, do Ministério da Fazenda - MF; e os “Relatório de Acompanhamento dos Planos Plurianuais”, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, produzidos, anualmente, entre 1995 e 2005. Em relação ao CONARQ e ao Arquivo Nacional, a análise documental foi realizada em fontes primárias e secundárias, arquivísticas e bibliográficas, constituídas pelas atas, relatórios, portarias, resoluções, instruções normativas, programas e projetos produzidos e disponibilizados pelos dois organismos. O estudo desses documentos possibilitou conhecer, reconhecer e analisar as estruturas e as ações do CONARQ e do Arquivo Nacional.

As entrevistas foram do tipo semi-estruturado. Entrevistaram-se cinco profissionais que atuaram no CONARQ e/ou no Arquivo Nacional no período delimitado pela pesquisa. As entrevistas basearam-se em um roteiro previamente elaborado, foram gravadas, e resultaram em mais de 5 horas de gravação.

Alguns aspectos da tese a destacar

1. A preservação como função arquivística da gestão de documentos

Considera-se que a informação arquivística governamental é um recurso estratégico para as tomadas de decisão na administração pública e para a consolidação da cidadania. A preservação dessa informação é entendida nesta pesquisa como um elemento fundamental para o desenvolvimento individual e da sociedade. Privilegiou-se uma visão de preservação que leva em conta o uso e o acesso dos registros informacionais do Estado e do Governo capazes de garantir direitos sociais e individuais em detrimento da preservação de sentido cultural e de memória. Portanto, a preservação da informação arquivística governamental, nesta pesquisa, é entendida como um procedimento da gestão de documentos a ser aplicado desde o momento da produção dessa informação.

2. *A produção acadêmica brasileira no tema*

A quantidade da produção bibliográfica acadêmica disponível sobre o tema no Brasil. A leitura de 2.231 títulos de artigos de periódicos, comunicações em Congressos, dissertações e teses de Programa de Pós-Graduação brasileiros, na área da Arquivologia e da Ciência da Informação, entre 1972 (ano do I Congresso Brasileiro de Arquivologia) e outubro de 2007, revelou quantos trabalhos abordaram a relação entre “preservação / políticas”, “arquivo / informação / políticas” e “preservação / conservação / restauração”.

TABELA 1

Levantamento em sumários de programas de congressos e de periódicos de Arquivologia e nas listagens dos Programas de Pós-Graduação em Ciência da Informação de Universidades brasileiras de títulos de trabalhos que relacionam “Preservação, Políticas”, “Arquivo, Informação, Políticas” e “Preservação/Conservação/Restauração”

Eventos	Títulos analisados	Preservação Políticas	Arquivo Informação Políticas	Preservação Conservação Restauração
Congresso Brasileiro de Arquivologia – AAB - 11 eventos, realizados entre 1972 e 2006*	535	1	13	73
Congresso Nacional de Arquivologia – 2 eventos, realizados em 2004 e em 2006	184	1	7	24
Revista Arquivo & Administração / AAB – 39 números publicados entre 1973 e 2006	210	0	1	10
Revista Acervo / Arquivo Nacional – 24 números publicados entre 1986 e 2006	211	1	2	7
Programas de Pós-Graduação em Ciência da Informação				
UFRJ-IBICT (dissertações e teses 1972-2005)	416	1	7	2
UnB (dissertações e teses 1978-2005)	68	1	-	1
UFMG (dissertações e teses 1978-2005)	249	1	2	2
UNIRIO** (dissertações 1991-2005)	179	1	-	6
UFRGS*** (dissertações e teses 1996-2005)	95	-	-	-
USP-ECA (dissertações e teses 1998-2005)	15	-	-	-
UNESP Marília (dissertações 2001-2005)	44	-	-	1
UFBA (dissertações 2001-2005)	16	-	-	-
UFSC (dissertações 2003-2005)	9	-	-	-
Total	2.231	7	32	126

* Não foram localizados o programa oficial do 2º e 5º CBA.

** O Programa de Pós-Graduação da UNIRIO é em Memória Social.

*** O Programa de Pós-Graduação da UFRGS é em Comunicação e Informação.

Contatou-se que:

- Dos 2.231 trabalhos, 165 abordam um ou mais dos temas, ou seja, 7,39% do universo pesquisado.
- Dos 7 títulos que relacionam “preservação, políticas”, 4 são dissertações e teses, 3 são comunicações de Congressos e 1 artigo publicado na Revista Acervo, do Arquivo Nacional.
- Dos 32 títulos sobre “arquivo, informação, políticas”, 40,6% (13 títulos) aparecem em apresentações do Congresso Brasileiro de Arquivologia e 28,1% (9 títulos) são dissertações e teses de programas de pós-graduação em Ciência da Informação.
- Os 126 títulos de trabalhos sobre “preservação/conservação/restauração” referem-se a intervenções técnicas de reparos e recuperação de materiais.
- Assim, dos 134 (7 + 126) títulos que abordam Preservação, apenas 5,22% relacionam preservação com políticas. E do total de 2.231, 0,31%.

3. A questão orçamentária

Na análise dos relatórios anuais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda sobre, respectivamente, os Planos Plurianuais (PPAs) e a Execução Orçamentária do Governo Federal, algumas diferenças significativas foram observadas em relação aos dados do Orçamento Geral da União (OGU), no tocante a rubricas e destinação de verbas orçamentárias para programas relacionados ao objeto da pesquisa.

3.1 No ano 2000

- há um salto na quantidade total de programas registrados no OGU. Foram distribuídos recursos para 360 programas, o que significa um aumento de 631,57% em relação ao número total de programas do relatório do ano anterior (1999, com 57 programas). No entanto, praticamente não há alteração no volume de recursos do OGU. Isso indica que os programas de 1999 foram desdobrados, em 2000, em múltiplos programas.
- em 1999, foram identificados 11 programas com as palavras-chave (Política – Preservação – Conservação – Restauração - Patrimônio Histórico - Patrimônio Cultural - Documentação - Informação) que, em 2000, passaram para 31 programas;
- de 2 programas existentes em 1999 com o termo Política no título, passou para 24 programas em 2000.

3.2 No ano 2004

- de 369 programas listados no OGU, 51 programas com as palavras-chave acima referidas, isto é, em relação ao ano de 2000, houve um aumento de 20 programas desse tipo em 2004;
- Desses 51 programas, 38 usam o termo Política em seu título, isto é, 14 programas a mais que em 2000 e 49 programas a mais que em 1999.

3.3 OGU e os recursos para as instituições responsáveis por preservação de acervos

- Comparando os recursos do OGU dos anos de 1995 e 2005 para as 5 instituições analisadas (Arquivo Nacional, Fundação Biblioteca Nacional-FBN, Fundação Casa de Rui Barbosa-FCRB, FUNARTE e IPHAN) verificou-se que os recursos orçamentários destinados a essas 5 instituições aumentaram nesses 11 anos em 112 %, enquanto que o total do OGU aumentou em 95%.

TABELA 2

Variação entre as dotações orçamentárias do ano de 1995 e a do ano de 2005 na Execução Orçamentária do Governo Federal nas unidades orçamentárias analisadas pela pesquisa.

	1995		2005		Variação	
	R\$ bilhões	Unidades Orçamentárias	R\$ bilhões	Unidades Orçamentárias	R\$ bilhões	%
Governo Federal	357,06	355	698,95	370	+ 341,89	+ 95,75

	1995	2005	Variação	
	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	%
Arquivo Nacional	10,9	26,1	+ 15,2	+ 139,4
FBN	18,5	62,5	+ 44,0	+ 237,8
FCRB	4,8	17,3	+ 12,5	+ 260,4
FUNARTE	20,7	34,8	+ 14,1	+ 68,1
IPHAN	58,2	111,3	+ 53,1	+ 91,2
Total	113,1	252,0	+ 138,9	+ 112,8

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Relatórios da Execução Orçamentária do Governo Federal de 1995 e de 2005.

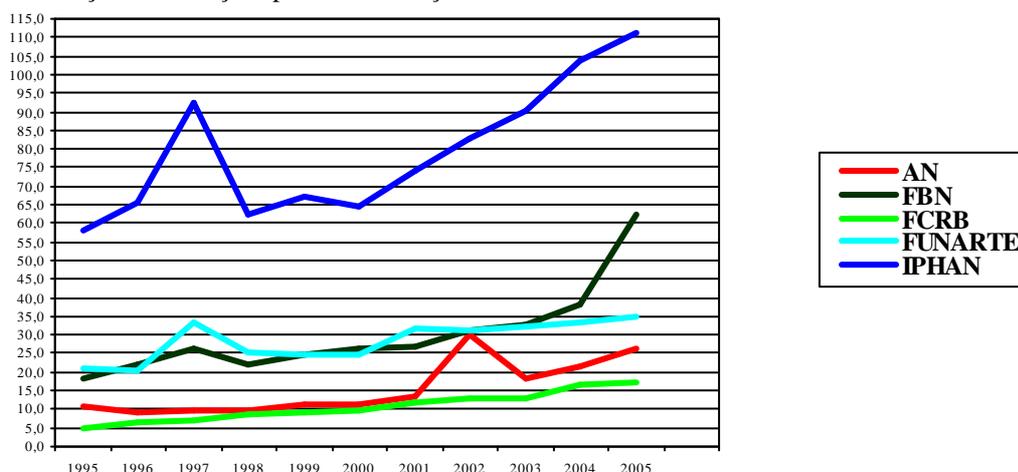
A última coluna da Tabela 2 demonstra que todas as cinco unidades orçamentárias analisadas tiveram suas dotações aumentadas no período. A maior variação percentual foi a da FCRB, majorada em 260,4%, e o menor percentual de aumento foi o da FUNARTE, com 68,1% a mais, no intervalo de 11 anos.

Comparadas as dotações orçamentárias do Arquivo Nacional nos anos de 1995 e 2005, a variação foi de 139,4% a mais de recursos, sendo, portanto, 43,65 pontos percentuais maior do que a evolução do valor total da Execução Orçamentária do Governo Federal, mas menor que o aumento na dotação orçamentária da FCRB (260,4%) e da FBN (237,8%). Consta-se que o conjunto das dotações orçamentárias dessas unidades no período não apenas acompanharam o crescimento do total de recursos do Governo Federal, entre 1995 e 2005, como, proporcionalmente, tiveram aumentos maiores do que a variação do total dos recursos do Governo (112,80% contra 95,75%), como se observa ainda na Tabela 2.

Os dados evidenciam a ampliação considerável da participação relativa da FCRB que multiplicou em mais de três vezes e meia os valores ali investidos, considerados os anos de 1995 e 2005, apesar de ser esta instituição a menor estrutura entre as cinco analisadas, com 116 servidores efetivos, atuando em uma única sede localizada à rua São Clemente na cidade do Rio de Janeiro. Assim, observa-se que a Fundação Casa de Rui Barbosa - FCRB: (1) foi a única instituição que em nenhum dos anos do período analisado teve sua dotação orçamentária diminuída; (2) foi a instituição com o maior aumento percentual de seu orçamento entre as cinco analisadas.

GRÁFICO 1

Evolução das dotações por unidade orçamentária entre 1995 e 2005 em milhões de Reais



Verifica-se o acentuado crescimento do orçamento da Fundação Biblioteca Nacional, principalmente, de 2004 para 2005, bem como a uma acentuada tendência de crescimento na dotação orçamentária do IPHAN a partir de 2000. O IPHAN é a instituição com a maior dotação orçamentária em termos absolutos, o que a distancia, consideravelmente, das demais.

De forma menos acentuada, mas também com tendência crescente, a dotação orçamentária do Arquivo Nacional aproxima-se, em 2005, dos valores orçamentários de 2002, ano em que foram substancialmente reforçados para as obras de conclusão da restauração da sua nova sede.

Comparada com a dotação de 1995, o Arquivo Nacional teve a sua dotação orçamentária multiplicada por quase duas vezes e meia em 2005. A FUNARTE, entre as cinco instituições analisadas, foi a que se manteve, principalmente, entre 2001 e 2005, com as menores variações dos valores investidos, mas ainda assim, em uma tendência crescente.

O estudo da preservação de acervos em instituições públicas fica comprometido se a questão orçamentária não for considerada. Muitos e variados são os exemplos e fatos

ocorridos nos últimos anos, fartamente noticiados pelos meios de comunicação, que resultaram em graves prejuízos na preservação de acervos públicos brasileiros (furtos no Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, na Biblioteca Nacional, na Mapoteca do Itamarati, no Museu Chácara do Céu e no Museu de Arte de São Paulo, entre muitos outros no interior do Brasil). Em todos eles, a carência de recursos orçamentários é apontada como uma das principais causas.

3.4 Arquivo Nacional no OGU

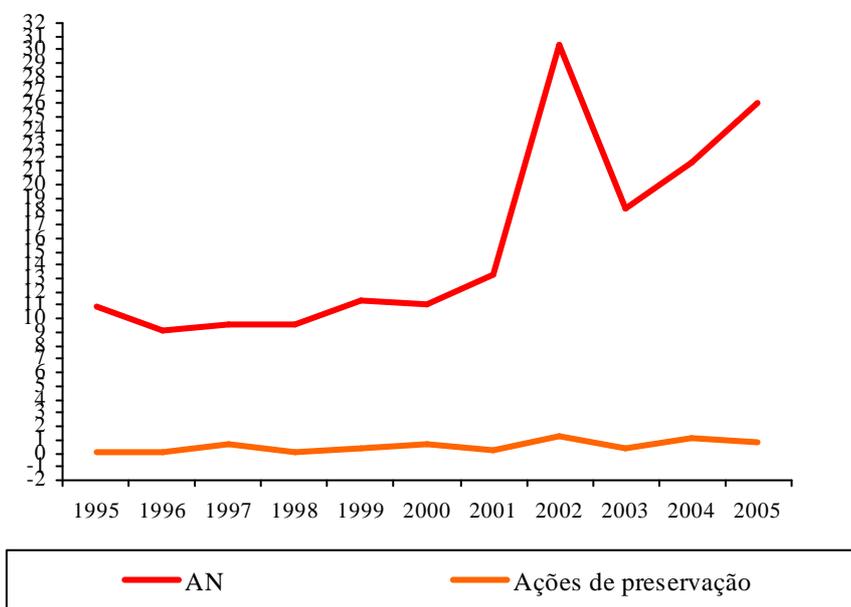
- 1995-2005: do total de recursos orçamentários destinados ao AN nesses 11 anos, apenas 3,5 % foram para a preservação de acervos.

	Total 1995-2005
Arquivo Nacional	171.748.000,00
Ações de Preservação	6.034.309,00
Proporção	3,51%

O Gráfico 2 permite enxergar a evolução e a distância dos recursos totais aplicados no AN e aqueles destinados a ações para tratamento do acervo. Observa-se que apesar do aumento significativo e da linha de tendência ascendente na dotação do Arquivo Nacional em 2004 e 2005, os recursos orçamentários destinados à Ação 2810 nesses anos permanecem praticamente os mesmos.

GRÁFICO 2

Linhas comparativas da evolução e da proporção da dotação orçamentária do Arquivo Nacional e dos recursos aplicados nas ações de preservação.

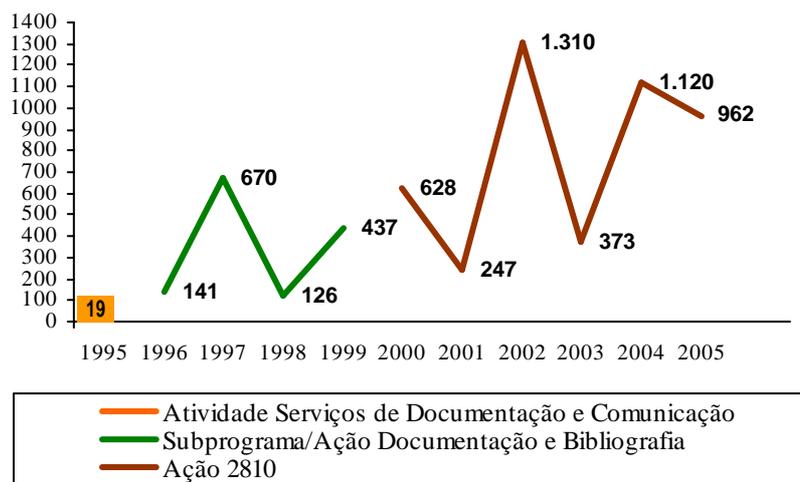


- Os recursos investidos em preservação de acervo pelo AN no período caracterizaram-se por forte oscilação, como observa-se no Gráfico 3, a seguir. O gráfico mostra que essas oscilações são constantes e significativas. Apenas entre 1998 e 2000 houve uma breve seqüência contínua de aumentos na dotação orçamentária da ação (de 126 mil para 437 mil e para 628 mil reais). No restante do período, as dotações oscilam, alternadamente, entre mais verbas e menos verbas. Analisando todos os valores do período, observa-se uma leve tendência de aumento

nos recursos destinados ao subprograma e à ação, principalmente, a partir do ano 2001, quando o patamar mais baixo foi de 247 mil reais, sendo, a partir daí, sempre maior. Isto parece indicar que, de qualquer forma, ainda que com oscilações acentuadas e constantes, os recursos destinados ao tratamento do acervo do AN têm sido e tendem a ser maiores com o passar do tempo, ainda que não acompanhem proporcionalmente, os aumentos na dotação orçamentária total da instituição.

GRÁFICO 3

Variação das dotações orçamentárias dos subprogramas e ações realizadas pelo Arquivo Nacional (valores R\$ mil)



A criação de um primeiro programa orçamentário cujo título faz referência explícita à informação arquivística governamental (Programa 1030 Democratização do Acesso a Informação Arquivística Governamental) exige e possibilita uma análise adicional (Tabela 2). Conhecer as ações que o compõe é significativo e relevante.

TABELA 2

Identificação das ações orçamentárias que compõe o Programa 1030 - Democratização do Acesso à Informação Arquivística Governamental em 2004

Ações	
1	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais
2	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes
3	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados
4	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados
5	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados
6	Gestão e Administração do Programa
7	Preservação do Acervo Nacional
8	Sistema de Atendimento ao Usuário
9	Capacitação de Recursos Humanos na Área de Informação Documental

O Programa 1030 - Democratização do Acesso à Informação Arquivística Governamental, implantado em 2004, é formado por nove ações propostas pelo Arquivo Nacional à Comissão Mista do Orçamento da Câmara Federal, apresentadas no “Mapeamento das Ações Orçamentárias Integrantes da Proposta Orçamentária para 2005” pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Apesar de indicar como público alvo o governo e a sociedade e ter como indicador o “atendimento à demanda de acesso à informação por parte dos cidadãos e órgãos públicos”, das nove ações

orçamentárias propostas, cinco solicitam recursos orçamentários para atender custeio da previdência dos servidores, assistência médica e odontológica, assistência pré-escolar, auxílio transporte e auxílio alimentação de servidores, empregados e dependentes. Uma outra ação orçamentária mescla solicitação de recursos para a manutenção da frota de veículos e de imóveis e despesas com viagens e locomoção à aplicação de tecnologias de informação e formulação e divulgação de políticas de informação. Apenas as últimas três ações propostas tratam da preservação do acervo, da assistência ao usuário e da capacitação dos técnicos do Arquivo Nacional, respectivamente.

4. CONARQ – atas e resoluções

- Em 39 atas analisadas, o termo Preservação aparece 146 vezes e o termo Política 88 vezes no texto das atas.

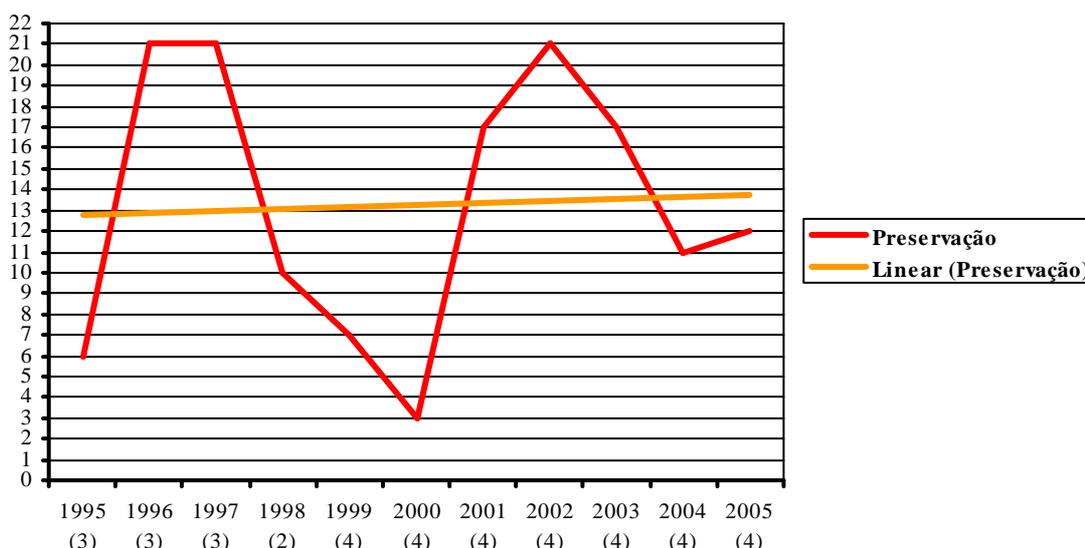
TABELA 3
 Totalização das expressões pesquisadas nas Atas do CONARQ

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
	(3)	(3)	(3)	(2)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(4)	(39)
Preserva (cão/do/da)	6	21	21	10	7	3	17	21	17	11	12	146
Polític (o/a)	7	15	10	3	9	11	15	9	3	0	6	88
Totais	13	36	31	13	16	14	32	30	20	11	18	234

4.1 Preservação

- A distribuição do uso da palavra-chave “preservação” nas plenárias do CONARQ ao longo de onze anos mantém-se praticamente estável. Os anos de 1996, 1997 e 2002 foram aqueles em que a palavra-chave “preservação” mais vezes foi usada (21 vezes). A média do emprego do termo foi de 3,7 por reunião.

GRÁFICO 4
 Linha de tendência do uso da palavra-chave “Preservação” nas Atas do CONARQ
 (entre parênteses, abaixo do ano, o número de reuniões realizadas)



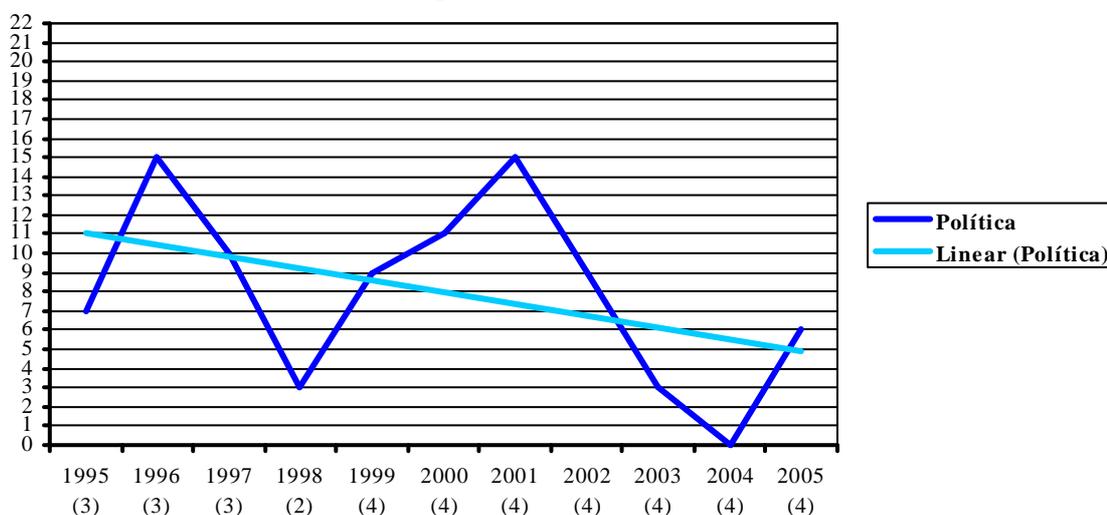
A distribuição do uso da palavra-chave “preservação” nas plenárias e respectivas atas do CONARQ ao longo de onze anos mantém-se praticamente estável, apenas com leve aumento nos últimos anos. Os anos de 1996, 1997 e 2002 foram aqueles em que a palavra-chave “preservação” mais vezes foi usada (21 vezes), sendo que em 1996 e 1997 ocorreram três reuniões do CONARQ e em 2002, quatro reuniões. Em 2000, a palavra preservação aparece apenas três vezes nas quatro reuniões realizadas então. A média do emprego do termo

foi de 3,7 por reunião. No entanto, essa média cai para 2,7 quando se considera que pelo menos uma vez por reunião a palavra preservação é grafada para indicar a presença do conselheiro-representante da área na plenária, como revela a Tabela 3.

4.2 Política

- A palavra-chave “política” aparece 21 vezes citada em 1996 e em 2001. Em 2002, passa para nove citações, depois, em 2003, para três vezes. Em 2004, em quatro reuniões realizadas, a palavra-chave “política” não foi registrada em ata alguma, voltando, em 2005, a ser citada seis vezes. A média de emprego do termo foi de 2,2 por reunião, portanto inferior à média do uso da palavra preservação. Considerando-se o período, há uma clara linha de tendência decrescente no uso do termo.

GRÁFICO 5
 Linha de tendência do uso da palavra-chave “Política” nas Atas do CONARQ



- “Preservação e política” aparecem juntas apenas 3 vezes nas atas do CONARQ, sendo que 2 dessas vezes relacionam-se com financiamento.
- Das 23 resoluções emitidas pelo CONARQ nenhuma é sobre preservação.

5. ARQUIVO NACIONAL – relatórios de atividades

- A preservação aparece nos relatórios como uma intervenção essencialmente técnica.
- Os relatórios do AN não mencionam os programas existentes nos relatórios do OGU e dos PPAs.

Reflexões finais

Refletir sobre a preservação da informação arquivística governamental no Brasil significa entrar em uma área de pouca visibilidade. Mais problemático ainda é abordar essa questão do ponto de vista das políticas públicas.

1. A questão conceitual (“acervo preservado”)

A noção de “acervo preservado” ou de “documento preservado” como constam nos relatórios do Arquivo Nacional e do Orçamento Geral da União é uma impossibilidade em si. Não há “acervo preservado”. Não há como se considerar uma intervenção de preservação como um fato conclusivo ou concluído. O tempo e o uso são devoradores de todas as coisas. A preservação, por ser necessariamente contínua, vincula-se hoje muito mais ao planejamento e às decisões e escolhas políticas do que a intervenções pontuais para a recuperação de danos

nos acervos. A compreensão disso faz a diferença naquilo que se entende e se pretende como preservação. A preservação está muito mais próxima dos que tomam as decisões, promovem as políticas e disputam os orçamentos do que daqueles que intervêm nos acervos.

Por isso, a preservação deve ser contínua, o que implica em políticas públicas, o que exige orçamento.

2. O orçamento destinado à preservação é insuficiente e inconstante.

Isso dificulta o planejamento de preservação e a preservação contínua da informação arquivística governamental e o seu acesso a longo prazo.

A análise qualitativa dos recursos orçamentários públicos aplicados em preservação no período demarcado evidenciou ser este um elemento relevante para a compreensão da preservação da informação arquivística governamental. O vínculo entre a implementação de políticas públicas (no caso, políticas públicas de arquivo) e a disponibilidade orçamentária reforça a proposta defendida nesta tese de que a questão orçamentária é um dos elementos a ser considerado no estudo do tema.

Ações isoladas de preservação podem ser desenvolvidas e implementadas com pouco ou nenhum suporte financeiro, mas a formulação e implementação de uma política pública têm profundos vínculos com algum suporte financeiro. Ainda que uma política pública seja muito mais do que apenas investimento financeiro, este é um elemento a ser considerado na análise das políticas públicas. Investimentos financeiros específicos em ações de preservação podem ocorrer e ocorrem fora do âmbito de uma política pública, mas uma política pública que tenha como um dos seus objetivos a preservação da informação não se concretiza sem recursos financeiros. O Governo federal brasileiro nos últimos 10 anos (1995-2005) não formulou políticas públicas de arquivos que contemplassem a preservação da informação arquivística governamental. E mesmo as ações de preservação desenvolvidas de forma isolada, receberam poucos, variáveis e inconstantes recursos financeiros públicos.

Quando da distribuição e disputa de recursos e rubricas orçamentárias na votação do Orçamento Geral da União no Congresso Nacional, as verbas orçamentárias destinadas à preservação da informação, em quantidade e qualidade, são insignificantes, em comparação com áreas consideradas vitais como saúde, educação e segurança públicas. Ainda assim, algum recurso é destinado. No entanto, pouco se sabe quanto do Orçamento da União é especificamente destinado à preservação da informação arquivística do governo federal brasileiro. Raras são as informações sobre como são e em que são aplicados tais recursos, ou ainda quais são os resultados obtidos e qual a relação custo/benefício entre os recursos aplicados e os efeitos obtidos. Esta avaliação também não é uma questão posta na área. Se relatórios existem, dando conta desses números, eles não estão disponíveis e nem são divulgados. A avaliação dos resultados obtidos com a aplicação dos recursos orçamentários em preservação também é um ponto problemático. É difícil quantificar a preservação. A passagem do tempo é inexorável também para os documentos. Isso exige continuidade nos investimentos. Ou seja, atuação e influência política.

3. A política nacional de arquivos não foi ainda formulada (e sequer consta da pauta de discussões do CONARQ)

No Estado brasileiro, a preservação da informação arquivística do governo federal entre 1995 e 2005 baseou-se:

- na aplicação de intervenções técnicas intermitentes;
- no atendimento descontínuo de demandas emergenciais;
- no uso de recursos orçamentários cujas somas foram instáveis e oscilantes;
- na adoção de estratégias de curto prazo;

- na ausência de planejamento de longo prazo.

Todos esses procedimentos foram executados à revelia de qualquer política pública arquivística.

As inúmeras ações do CONARQ (leis, resoluções, pareceres, consultorias, portarias, instruções normativas e publicações técnicas etc.) e do Arquivo Nacional (gestão de documentos, aquisição de equipamentos, publicações técnicas, assessorias e visitas técnicas etc.) entre 1995 e 2005 não foram suficientes para alterar significativamente o “vazio” na preservação da informação arquivística do Executivo federal provocado pela inexistência da Política Nacional de Arquivos.

As ações do CONARQ e do Arquivo Nacional foram muitas e diversificadas, abrangentes e específicas, e, no seu conjunto, alteraram a situação dos arquivos no Brasil, na maioria das vezes para melhor, mas, ainda assim, não são suficientes para garantir a preservação contínua e a longo prazo da informação arquivística governamental já produzida e acumulada e a que continua sendo produzida e acumulada ininterruptamente. As ações fragmentadas e descontínuas de preservação de acervos empreendidas pelo CONARQ e Arquivo Nacional não devem ser consideradas como políticas públicas. A simples soma de ações de agências governamentais não constitui uma política pública que garanta a preservação da informação arquivística governamental, nos moldes do que frisou Jardim (2003, p. 40) em relação a uma política de informação.

Desde a sua criação em 1991 e de sua instalação em 1994, o CONARQ, na prática, mais subordinado do que vinculado ao Arquivo Nacional, tem, por lei, a responsabilidade de formular a Política Nacional de Arquivos. O CONARQ tem se auto-apresentado como um núcleo de reflexão, de estudos e de pesquisa sobre arquivos no Brasil. No entanto, não formulou a Política Nacional de Arquivos, como determina a lei. Como visto, as carências são múltiplas e resistentes, mas a ameaça de deterioração da informação governamental é um dado concreto, o que exige ações claras e urgentes, entre elas, a definição de uma política pública de arquivos.

Quando o CONARQ, formal e praticamente, assume a sua subordinação ao Arquivo Nacional, revela uma opção política e conceitual, deixando assim de atuar como uma instituição de assessoramento do Estado em relação aos arquivos públicos e privados. Pela lei, o papel do CONARQ e do AN está dado. Cabe tão somente que ambos, respectivamente, formulem e implementem a Política Nacional de Arquivos. Dessa forma, ambos se fortalecerão institucionalmente. E, ao regularem, de forma eficaz, a área sob suas respectivas responsabilidades, melhorando a qualidade dos serviços, defendendo os interesses do governo e da sociedade, contribuem para o aperfeiçoamento da democracia no Brasil.

Bibliografia*

ALBRECHT-KUNSZERI, Gabriella. *Setting up a preservation policy for archives in Hungary: first steps*. In: **Proceedings of the International Conferences of the Round Table on Archives XXXIV CITRA** – Budapeste: ICA, 1999. p. 121-126.

ANDRADE, Maria Eugênia; RIBEIRO, Carla Andréa. Governança informacional e políticas públicas de informação: pressupostos teóricos e inter-relações. In: V Encontro Nacional da ANCIB, 2003. Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANCIB, 2003.

ANDRYCHUK, Sylvia. **Information Policy Issues in British Columbia's Lower Mainland**. London, UK: *School of Library, Archival and Information Studies - The University of British Columbia*. February 13, 2004. Disponível em: <http://www.slais.ubc.ca/courses/libr559f/03-04-wt2/projects/S_Andrychuk/Content/InformationPolicy.pdf>. Acessado: em 21 nov. 2006.

- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatórios de Atividades do Arquivo Nacional 1995-2005**. Fundo Arquivo Nacional, série Assuntos Gerais, subsérie Relatórios. 1995-2005.
- AUN, Marta Pinheiro. A construção de políticas nacional e supranacional de informação: desafio para os Estados nacionais e blocos regionais. **Ciência da Informação**. v. 28, n. 2, maio/ago. 1999.
- BRASIL. **Lei nº 8.159, de 9 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2007.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório da Execução Orçamentária do Governo Federal. 1995-2005**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 16 mar. 2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Programa 1030 Democratização do Acesso à Informação Arquivística Governamental. 2005**. Disponível em: <<http://sidornet.planejamento.gov.br/docs/cadacao/cadacao2005/downloads/1030.PDF>>. Acesso em: 31 jul. 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Planos Plurianuais. **Relatório de Anual de Avaliação Exercício**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 23 mar. 2007.
- CARIDAD SEBASTIÁN, Mercedes, MÉNDEZ RODRÍGUEZ, Eva M^a, RODRÍGUEZ MATEOS, David . *La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada - el caso español*. **Ciência da Informação**. v. 29, n. 2, p. 22-36, maio/ago. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a04v29n2.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2008.
- CONARQ (Brasil). **Regimento Interno do Conselho Nacional de Arquivos**. Portaria nº 5, de 7 de fevereiro de 2002. Publicada no Diário Oficial da União, de 14 de fevereiro de 2002. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/conarq/legisla/casacivil-port5.htm>>. Acesso em: 19 dez. 2006.
- CONARQ (Brasil). **Atas do Conselho Nacional de Arquivos**. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 16 dez. 2007.
- CONARQ (Brasil). **Resoluções do Conselho Nacional de Arquivos**. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 16 dez. 2007.
- COOK, Terry. *What is Past is Prologue: A History of Archival Ideas Since 1898, and the Future Paradigm Shift*. 1997b. Disponível em: <<http://www.mybestdocs.com/cookt-pastprologue-ar43fnl.htm>>. Acesso em: 09 dez. 2006.
- COOK, Terry. *Archival science and postmodernism: new formulations for old concepts*. **Archival Science**, 2000. v. 1, n. 1, p 3-24.
- COUTURE, Carol & DUCHARME, Daniel. *La recherche en archivistique: un état de la question*. **Archives**. 1998-1999. v. 30, n. 3 e 4.
- COUTURE, Carol & MARTINEAU, Jocelyne. *La formation en archivistique et le profil de l'archiviste contemporain*. **Archivum**. Paris: CIA, 2000. n. 45, p. 19-37.
- CUBILLO, Julio. *Políticas públicas de información en América Latina: ¿cuánto nos hemos renovado?* **DataGramZero**. v. 4, n. 4, ago. 2003. ¹Disponível em: <http://www.dgz.org.br/ago03/Art_03.htm>. Acesso em: 11 jan. 2008.
- DAGNINO, Renato. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, Renato *et al*. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Cabral Universitária, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 11/01/2008.

- DELMAS, Bruno. *Archival science facing the information society. Archival Science 1. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2001. p. 25-37. Disponível em: <http://neic.iuperj.br/GovernancaEletronicaNaAmericaLatina_Final.doc>. Acesso em: 20 mar. 2005.*
- FERRI Dura, Jaime. Políticas Públicas. In: REYES, Ramón (dir.). *Diccionario Crítico de Ciências Sociais. Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid, 2004. Disponível em: <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/index.html>>. Acesso em: 10/01/2008.*
- FONSECA, Maria Odila. **Arquivologia e ciência da informação**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- FORDE, Helen. *Preservation as a strategic function and an integrated component of archives management; Or can we cope without it?* In: *Proceedings of the International Conferences of the Round Table on Archives XXXIV CITRA – Budapeste: ICA, 1999. p. 21-29*
- GARCIA Palácios, Omar. *Las políticas públicas: productos del sistema político. Ciudad Política. Pub. Electrónica, Buenos Aires, 2005. Disponível em: <<http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=564&keywords=Garcia+Palacios>>. Acesso em: 13 ago. 2005.*
- GONZALEZ DE GOMEZ, Maria Nelida. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação**. v. 31, n. 1, jan. abr. 2002.
- GRIMARD, Jacques. *On the governance of preservation: the legal, ethical and technological framework for the management of preservation*. In: *Proceedings of the International Conferences of the Round Table on Archives XXXIV CITRA – Budapeste: ICA, 1999. p. 31-44*
- HERNON, Peter; RELYEA, Harold C. *Information policy*. In: KENT, A; LACOUR. H. *Encyclopedia of Library and Information Science*. v. 48, supplement 11, Dekker, New York, 1991. p. 176-204.
- HÖFLING, Elisa Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov. 2001.
- 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.
- JARDIM, José Maria. **A dimensão virtual dos arquivos na perspectiva das políticas de informação**. *Seminario de Capacitación y Gestión en Archivos y Documentación*. Buenos Aires, 2000. Disponível em: <<http://www.voy.com/19210/4/138.html>>. Acesso em 20 set. 2007.
- JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.
- JARDIM, José Maria. **Sistemas e Políticas Públicas de Arquivos no Brasil**. Niterói: EdUFF, 1995.
- KETELLAR, Eric. *The archive as a time machine*. In: *Proceedings of the DLM-Forum 2002. Barcelona, 6-8 May 2002, INSAR European Archives News, Supplement VII (Luxembourg 2002) 576-581. Disponível em: <<http://cf.hum.uva.nl/bai/home/eketelaar/Timemachine.doc>>. Acesso em: 11 set. 2007.*
- KOSTKA Fernández, Estanislao de. *Políticas Públicas*. In: REYES, Ramón (dir.). *Diccionario Crítico de Ciências Sociais. Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2004. Disponível em: <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>>. Acesso em: 15 set. 2006.*
- LASTRES, Helena M., ALBAGLI, Sarita (org.). **Informação e globalização na era do conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

- LAVOIE, Brian. *Of mice and memory: economically sustainable preservation for the twenty-first century*. In: GABINETE DE ESTUDOS a&b. **Páginas a&b** - Preservação/Conservação, 2005. n. 15. p 41-51
- MALIN, Ana Maria Barcelos. **Estado e Sociedade da Informação no Brasil: uma investigação sobre o papel da informação na gestão pública**. Rio de Janeiro: PPGCI IBICT-UFRJ, 2003. Tese de doutoramento em Ciência da Informação.
- MEDELLÍN Torres, Pedro. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago Del Chile: Naciones Unidas – CEPAL, 2004.
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELLI, Sergio (org.) **O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré: ANPOCS; Brasília: CAPES, 1999.
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 2004.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2004.
- NOGUEIRA Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.
- OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Repensando políticas públicas: por que freqüentemente falhamos no planejamento? In MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (org.). **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 189-204
- QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. Lisboa, Portugal: Gradiva, 2003.
- SILVA, Sérgio Conde de Albite. Ciência e Tecnologia na Preservação da Informação. **Revista Acervo**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional (2005). v. 17, n. 2, jul/dez, 2004.
- SILVA, Sérgio Conde de Albite. **Algumas reflexões sobre preservação de acervos em arquivos e bibliotecas**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 1998a.
- SILVA, Sérgio Conde de Albite. **Políticas públicas de preservação e tecnologias de informação: o Plano Nacional de Microfilmagem de Periódicos Brasileiros**. Rio de Janeiro: UNIRIO, 1998. Dissertação de mestrado do Programa Memória Social e Documento, UNIRIO.
- SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, n. 51, fev. 2003. p. 15-20.
- VALDIVIELSO del Real, Rocio. *Políticas Públicas (Análisis de)* In: REYES, Ramón (dir.). **Diccionario Crítico de Ciencias Sociales**. Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2004. Disponível em: <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>>. Acesso em: 10 dez. 2006.
- ZIMERMAN, Héctor J. *Origen y actualidad de las políticas públicas*. **Ciudad Política**. Pub. Electrónica, Buenos Aires, 2003. Disponível em: <<http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=225>>. Acesso em: 13 ago. 2005.

* Esta bibliografia é parcial e básica, uma vez que as referências completas das obras estudadas para a produção da tese ultrapassam o total de páginas determinadas para esta comunicação.