



Acesso  
à informação  
e política  
de arquivos

organização  
Eliana Mattar

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA



ARQUIVO NACIONAL

## Sumário

Apresentação	9
Prefácio	11
Dos arquivos em defesa do Estado ao Estado em defesa dos arquivos Eliana Mattar	13
O inferno das boas intenções: legislação e políticas arquivísticas José Maria Jardim	37
Quatro + uma dimensões do arquivo Mauricio Lissovsky	47
Jornalismo vigilante e legislação arquivística Virgínia Salomão	65
A regulamentação da gestão documental na Justiça Federal de 1º e 2º graus Patrícia Reis Longhi	77
Anexo Legislação arquivística	97



Foto de Agnaldo Neves dos Santos, 1993

## O inferno das boas intenções: legislação e políticas arquivísticas



—  
*José Maria Jardim*

### RESUMO

Este artigo analisa a questão da vinculação do implemento da legislação às políticas públicas arquivísticas. Aborda as políticas públicas arquivísticas dentro do quadro geral das políticas públicas de informação, e a sua associação a um sistema nacional de arquivos. Demonstra ainda a necessidade de tornar a legislação arquivística conhecida não apenas no universo dos arquivos, mas também nos diversos setores do Estado e junto à sociedade civil.

### RESUMEN

Este artículo analiza la cuestión del vínculo entre la eficacia de la legislación y las políticas públicas de archivos. Trata dichas políticas en el marco general de las políticas públicas de información, y en su relación con un sistema nacional de archivos. Además señala la necesidad de divulgar la ley no sólo en el ámbito de los archivos, sino también en los diferentes sectores del Estado y de la sociedad en general.

*L'enfer est pavé de bonnes intentions  
Saint Bernard de Clairvaux*

*L'enfer, c'est les autres  
Jean Paul Sartre*

O empreendimento arquivístico requer a construção de uma ordem informacional que pressupõe profissionais especializados, infra-estrutura material, conhecimento técnico-científico e gerenciamento adequado de todos esses recursos. A ordem informacional expressa na organização de um arquivo setorial ou de um conjunto de acervos de uma instituição ou serviço arquivístico demanda uma ordem legal. Do ponto de vista da execução de políticas públicas para os arquivos ou da eficácia de uma tabela de temporalidade, uma legislação arquivística é imprescindível.

Se a construção de um marco legal arquivístico para um país exige enormes esforços por parte do Estado e da sociedade, a sua implementação não é menos complexa. É nessa esfera de preocupações que se inserem estas reflexões: as dinâmicas, estratégias e possibilidades inerentes à decisão política – por parte das autoridades arquivísticas em consonância com outros atores sociais – de se garantir a aplicabilidade de uma legislação arquivística.

Jaén García considera que a “legislação arquivística é o conjunto de leis que normalizam e controlam as políticas arquivísticas de um país”.<sup>1</sup> A idéia de que a legislação arquivística normaliza e controla as políticas públicas no campo dos arquivos sinaliza equivocadamente a perspectiva de que estes territórios são, no mínimo, paralelos. Políticas públicas são exercidas num território de divergências e de tentativas de convergências. Podem e devem ser balizadas pela lei, mas não são integralmente “controladas” naquilo que constitui a dinâmica própria do jogo político democrático. São tais processos políticos que ocasionam freqüentemente a emergência de novas alternativas legais.

Muitas vezes saudada com um caráter redentor, a legislação arquivística tende a ser considerada o marco zero de uma nova era arquivística. É compreensível tal expectativa já que uma legislação adequadamente concebida pode ser um poderoso instrumento a favor da gestão, uso e preservação dos arquivos. No entanto, um marco legal só provoca impactos arquivísticos quando vai além de uma declaração de princípios conceituais bem estruturados, amparado em redefinições institucionais oportunas e promissoras. O desafio maior para as instituições arquivísticas, seus profissionais e a sociedade é a construção cotidiana da legislação no fazer arquivístico. O contrário disso pode redundar num inferno de boas intenções cujo epicentro é uma legislação tornada “letra morta”.

A legislação arquivística é um dos fundamentos para a definição e implementação de políticas públicas no campo dos arquivos. A viabilidade dessa legislação torna-se comprometida se não for simultaneamente instrumento e objeto de uma política arquivística. Como assinala Couture, “a existência da lei não garante a sua aplicação [...]. A legislação não pode ser confundida com a ação concreta”.<sup>2</sup>

### **POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS**

De forma sintética, entende-se por políticas públicas arquivísticas o conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social – que contem-

plam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada.

Políticas públicas arquivísticas podem ser setoriais (em função das características de produção dos arquivos, tipologia, utilização, demarcação administrativa etc.) e apresentar uma configuração nacional, regional ou local. Espera-se, em qualquer circunstância, que apresentem alto grau de transversalidade, ou seja, interseção com outras políticas públicas, tendo em vista a importância da informação para a execução de cada uma delas. Em outras palavras, políticas públicas nas áreas de saúde, ciência ou habitação contam – como um dos fatores a influenciar seus resultados – com os diversos impactos das políticas arquivísticas na atuação das organizações governamentais naquelas áreas.

As ações resultantes das decisões que constituem as políticas públicas arquivísticas revestem-se, na maioria dos casos, de um caráter técnico-científico. No entanto, políticas arquivísticas existem para responder a problemas políticos do campo dos arquivos. Isso pressupõe, inicialmente, a necessidade de identificar e analisar esses problemas. Reconhecê-los exige um conjunto de conhecimentos simultaneamente técnico-científicos e políticos. Assim, a demanda por um plano de classificação de documentos para ampliar a qualidade da gestão de um organismo governamental é um problema político. As decisões de produzir e implantar o plano de classificação de documentos também. Este, porém, é um recurso técnico-científico, referido à teoria arquivística, cuja qualidade na concepção pode comprometer sua aplicabilidade técnica com graves conseqüências políticas. As dimensões política e técnica encontram-se, portanto, visceralmente associadas desde a concepção à execução das suas diversas facetas.

Há freqüentes associações entre as concepções de políticas arquivísticas e sistema nacional (ou local e regional) de arquivos. A Fundación Histórica Tavera recomenda, por exemplo, que países como Chile, Paraguai e Uruguai adotem um “Sistema Nacional de Arquivos que articule e normalize a política arquivística nacional”.<sup>3</sup> Sob tal concepção, o sistema é anterior à política e esta é uma instância controlável pelo primeiro. Norteadas por essa perspectiva, diversas iniciativas têm fracassado porque sistemas arquivísticos são produtos e não causas de políticas arquivísticas. A política arquivística tende, porém, a ser influenciada pelo sistema arquivístico, desde que este efetivamente funcione. O sistema, neste caso, é um modelo de gerenciamento, entre outros que podem ser tomados como ferramenta na condução de políticas arquivísticas. Seja qual for a anatomia do sistema, da rede ou dos programas de ação, sua concepção e operacionalização decorrem da política arquivística.



## AS POLÍTICAS ARQUIVÍSTICAS NO QUADRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFORMAÇÃO

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

Na literatura voltada aos estudos da informação, a noção de “política de informação” tende a ser naturalizada e a designar diversas ações e processos do campo informacional: arquivos, bibliotecas, internet, tecnologia da informação, governo eletrônico, sociedade da informação, informação científica e tecnológica etc.

A ausência de um quadro conceitual mais denso sobre o tema torna-se especialmente evidenciada quando a informação é abordada como objeto de políticas públicas, construídas como função de Estado e, num contexto democrático, contando com a participação da sociedade.

Para Terezinha Silva, “política de informação significa decisão governamental, direcionando as atividades do setor. Explícita ou implícita – difusa na massa das políticas públicas – ela é resultado de uma correlação de forças dentro do Estado”.<sup>4</sup> Essa afirmação toca em pontos que permitem uma aproximação ao tema e a diversidade de olhares na configuração teórica e na análise de políticas informacionais desenvolvidas pelo Estado.

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

Políticas públicas de informação são norteadas por um conjunto de valores políticos que atuam como parâmetros balizadores à sua formulação e execução. Podem estar “difusas” no âmbito de outras políticas públicas, mas não implícitas. O Estado democrático é, por princípio, incompatível com políticas públicas de saúde, educação, habitação ou informação, que

não sejam explícitas. No entanto, admite Briquet de Lemos, "pode-se ter uma política sem que a mesma exista devidamente formulada, com rigor jurídico e validação legal. Fala-se, então, de que a política é implícita. Em outras palavras, a inexistência de uma política formalmente explicitada pode ser, em si mesma, uma política".<sup>5</sup> Nesse caso, trata-se de um quadro em que a implementação das ações no campo informacional tende a ser comprometida.

Tomando-se o Estado não apenas como Coisa (as contradições de classe são exteriores ao Estado) ou Sujeito (as suas contradições são exteriores às classes sociais), políticas públicas de informação são forjadas, executadas, redefinidas a partir de um cenário de correlações de força não apenas no interior do Estado bem como da sociedade.

Conforme Sebastián e outros, "una política de información está constituida por aquellas directrices que rigen a un país hacia la consecución del derecho a la información por parte de todos sus ciudadanos". Como tal, as políticas de informação "proporcionan orientaciones para la concepción de una estrategia y de programas destinados al desarrollo y uso de recursos, servicios y sistemas de información". Citando Michael Hill, os autores lembram que políticas de informação "se diseñan para encontrar las necesidades y regular las actividades de los individuos, la industria y el comercio, de todos los tipos de instituciones y organizaciones y de gobiernos nacionales, locales, o supranacionales. Deben regular la capacidad y la libertad de adquirir, poseer y guardar la propia información, usarla y transmitirla".<sup>6</sup>

Dessa forma, as políticas de informação devem envolver não apenas arquivos e bibliotecas, mas também as ações relacionadas às tecnologias da informação. Estas interfaces são buscadas e se exercem de forma flexível sob pena das políticas de informação não responderem à dinâmica do campo informacional contemporâneo.

### **IMPLEMENTAÇÃO DE UM MARCO LEGAL ARQUIVÍSTICO**

A variedade de experiências históricas na viabilização da legislação arquivística tem sido abordada frequentemente na literatura da área. Desse relatos, apreende-se que qualquer tentativa de um modelo universal de implementação da legislação está fadada ao insucesso. A realidade política e social de cada país, sua situação arquivística, as condições de elaboração e aprovação da lei, mesmo que semelhantes em alguns casos, são em geral muito peculiares. A diversidade de situações inclui desde países nos quais a legislação encontra-se implantada, sujeita a eventuais revisões, inerentes a qualquer área que é objeto de regulação legal, até aqueles em que a realidade arquivística e a lei são mundos absolutamente paralelos.





Couture identifica diversos elementos que influem na aplicação de uma legislação arquivística e tocam diretamente "os documentos, os organismos, as pessoas".<sup>7</sup> Com base nesses e em outros aspectos, são sugeridas a seguir algumas considerações a respeito.

O quadro jurídico constitucional do país é dinâmico, responde com maior ou menor velocidade a várias demandas sociais e constitui um fator a ser considerado não apenas na elaboração, mas também na aplicação da legislação arquivística. A situação ideal, portanto, é a harmonização de todo o quadro legal referente às noções de acesso, informação e arquivos. A legislação arquivística, pela natureza do seu objeto, guarda co-relações com leis relativas às bibliotecas, museus, patrimônio histórico, administração pública, propriedade privada, direito do autor etc. Num país federalista, por exemplo, as iniciativas locais ou regionais na construção de um quadro legal arquivístico encontram-se necessariamente referidas à legislação federal, mas contam com peculiaridades a serem contempladas.

Pressupondo que a legislação é implementada no marco do desenvolvimento de políticas arquivísticas, o complexo processo que leva à sua viabilização pode ser mais ou menos lento. Uma lei de arquivos não é efetivada na sua totalidade em curto prazo. Trata-se de um processo permanente cuja vitalidade é assegurada pelo modo como se desenvolvem as políticas públicas arquivísticas.

Viabilizar a legislação arquivística como parte estrutural da política arquivística nacional, regional ou local necessita um planejamento no qual sejam contemplados objetivos, formas de ação, cronograma de execução, recursos humanos, tecnológicos, orçamentários etc.

Algumas questões básicas merecem ser objeto de intervenção por parte das instituições arquivísticas e demais estruturas governamentais envolvidas. Ainda que a lei tenha sido precedida de um debate envolvendo vários atores político-sociais, como ampliar o conhecimento do Estado e da sociedade a respeito? Que estratégias podem ser desenvolvidas a curto, médio e longo prazo com o objetivo de implementar os dispositivos previstos na lei? Que aspectos arquivísticos encontram-se mais favoráveis a responderem de imediato às demandas legais e quais os que demandam maiores investimentos? Como avaliar periodicamente a aplicação da lei de forma a sugerir alterações e a retroalimentar as iniciativas que visam otimizar a sua aplicabilidade?

A diversidade de práticas administrativas e arquivísticas merece ser considerada não apenas na concepção, mas também na implementação da legislação arquivística. Se determinados obstáculos podem ser contorna-

dos na lei, outros talvez só venham a ser confrontados na sua execução. Do ponto de vista da administração pública, há singularidades, por exemplo, no plano local que se distinguem do nacional, ou especificidades do Poder Executivo e do Judiciário. Em termos arquivísticos, certos segmentos do Estado contam com mais experiência, recursos e disponibilidade para mudanças do que outros. Todos esses elementos devem ser plenamente conhecidos pelos responsáveis pela aplicação da legislação arquivística.

As necessidades dos diversos tipos de usuários dos arquivos, públicos e privados, devem ser objeto constante de pesquisas. O envolvimento dos usuários da informação arquivística nas políticas arquivísticas é de fundamental importância, embora nem sempre fácil de ser construído. Isso requer, por parte dos agentes públicos, promotores da legislação arquivística, não apenas um conhecimento extensivo do universo dos usuários dos arquivos, como também a oferta de mecanismos acessíveis de comunicação entre ambas as partes. As instituições e serviços arquivísticos devem manter atualizadas as informações não apenas sobre os seus usuários, bem como sobre a parcela da sociedade que, por diversas razões, não usufrui os serviços arquivísticos. Representantes do universo dos diversos tipos de usuários – não apenas os acadêmicos – devem ser estimulados a atuar na definição e desenvolvimento das políticas públicas arquivísticas.

As demandas dos profissionais do campo dos arquivos, mesmo tendo sido observadas no processo de desenho da legislação, devem ser consideradas na sua aplicação. Mais que qualquer profissional, supõe-se que o arquivista tenha amplo domínio da legislação e atue, individual ou coletivamente, na dinâmica da sua implantação. Como lembra Couture, além do grau de vontade política dos governantes em relação aos arquivos, cabe levar em conta “a intensidade de esforços que os arquivistas estão prontos a investir para convencer os decisores a irem adiante”.<sup>8</sup> Por outro lado, a qualidade dos recursos humanos que atuam nos arquivos favorece ou compromete a implementação da legislação.

Tornar a legislação arquivística conhecida não apenas no universo dos arquivos, mas também nos diversos setores do Estado e junto à sociedade civil é uma tarefa que exige enormes esforços por parte, especialmente, da organização arquivística nacional. Uma legislação ignorada pela sociedade e o Estado pode ser tão pernicioso quanto a falta dela.

Evidentemente todos esses aspectos pressupõem recursos financeiros, imprescindíveis à aplicação da legislação. A experiência histórica mostra que todos os países que tiveram os recursos necessários para a viabilização das suas leis arquivísticas contaram, a médio e longo prazo, com benefícios concretos à sua economia, um Estado mais eficiente e trans-



parente e a garantia ao direito à informação e à memória por parte da sociedade. O fato de a legislação ter sido aprovada não significa, de modo algum, que os diversos agentes do Estado tenham a mínima consciência a este respeito.

Os aspectos mencionados estão longe de esgotar o tema. Muitos deles podem ser considerados não apenas na aplicabilidade da lei, mas também em diversos tópicos que se inserem na política arquivística.

Ainda que a norma legal se faça acompanhar pela norma arquivística, esta não assegura, por si só, a reordenação arquivística prevista na lei. A construção das dimensões legal e técnico-científica, inerentes ao processo de implantação de uma legislação arquivística, é simultânea e mesclada à configuração da sua dimensão política. A implementação da lei é um fato jurídico, mas também político. Envolve conflitos, demanda escolhas, requer ações. Desordena e reordena em nome da construção de uma outra ordem informacional que não se justifica em si mesma, mas pelo seu alcance social.

## NOTAS

- 1 GARCÍA, Luis Fernando Jaén. La legislación archivística en América Latina. *Diálogos. Revista Electronica de Historia*, n. 3, abr./jul. 2001. Disponível em <http://ns.fcs.ucr.ac.cr/~historia/articulos/legis-arch.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2003.
- 2 COUTURE, Carol. Rôle et champs d'application de la législation archivistique. *Ciberlegenda*, n° 1, 1998. Disponível em <http://www.uff.br/mestcii/carol1.htm>. Acesso em 21 de setembro de 2003.
- 3 FUNDACIÓN HISTÓRICA TAVERA. Los archivos de América Latina. Disponível em <http://www.tavera.com/tavera/informe/chile/chirec.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2003.
- 4 SILVA, Terezinha Elizabeth. Política de informação no Brasil na pós-modernidade: reflexões sobre o caso do Brasil. *Revista Informação & Sociedade*. João Pessoa, v. 11, n. 1, 2001.
- 5 LEMOS, Antônio Agenor Briquet de. Política de informação em ciência e tecnologia. Disponível em <http://www.briquetdelemos.com.br>. Acesso em 25 de setembro de 2003.
- 6 SEBASTIÁN, Mercedes Caridad et al. La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada: el caso español. *Ciência da Informação*. Brasília, v. 29, n. 2, p. 22-36, maio/ago. 2000.
- 7 COUTURE, Carol, op. cit.
- 8 idem.

