

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO
DEPARTAMENTO DAS CIÊNCIAS DA INFORMAÇÃO
CURSO DE ARQUIVOLOGIA**

DORALINO FÁBIO MATOS DE SOUZA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ARQUIVO:
Arquivos de prefeituras municipais no Rio Grande do Sul

**Porto Alegre
2019**

DORALINO FÁBIO MATOS DE SOUZA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ARQUIVO:
Arquivos de prefeituras municipais no Rio Grande do Sul

Trabalho de Conclusão realizado como pré-requisito para conclusão do Curso de Arquivologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do título de Bacharel em Arquivologia.

Orientadora: Prof^ª. M^a. Valéria Raquel Bertotti

Coorientador: Francisco Welinton Oliveira Araújo Souza

Porto Alegre
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora: Jane Fraga Tutikian

FACULDADE DE BIBLIOTECONOMIA E COMUNICAÇÃO

Diretora: Karla Maria Müller

Vice-Diretora: Ilza Maria Tourinho Girardi

CHEFIA DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA INFORMAÇÃO

Chefia: Samile Andréa de Souza Vanz

Chefia Substituta: Rene Faustino Gabriel Junior

CIP - Catalogação na Publicação

Matos de Souza, Doralino Fábio
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ARQUIVO: Arquivos de
Prefeituras Municipais no Rio Grande do Sul / Doralino
Fábio Matos de Souza. -- 2019.
58 f.
Orientadora: Váleria Raquel Bertotti.

Coorientador: Francisco Welinton Oliveira Araújo
Souza.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Biblioteconomia e Comunicação, Curso de
Arquivologia, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Políticas Públicas de Arquivo. 2. Arquivos
Públicos Municipais. 3. Lei de Acesso à Informação. I.
Bertotti, Váleria Raquel, orient. II. Oliveira Araújo
Souza, Francisco Welinton, coorient. III. Título.

DORALINO FÁBIO MATOS DE SOUZA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ARQUIVO:
Arquivos de prefeituras municipais no Rio Grande do Sul

Trabalho de Conclusão realizado como pré-requisito para conclusão do Curso de Arquivologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do título de Bacharel em Arquivologia.

Aprovado em: ___/___/___

Conceito:___

Banca Examinadora:

Prof^a. M^a. Valéria Raquel Bertotti - UFRGS - Orientadora

Prof. Esp. Jorge Eduardo Enriquez Vivar - UFRGS - Examinador

Prof^a. M^a. Rita de Cássia Portela da Silva - UFRGS - Examinadora

RESUMO

Os arquivos públicos municipais devem ser peças-chaves nas prefeituras garantindo recuperação de informação, garantia de direitos, preservação do patrimônio cultural da coletividade social. Devem ser geridos dentro de parâmetros técnicos, políticos e legais que garantam sua eficiência, através de políticas públicas para atingir a este fim. A legislação brasileira trata dos arquivos na Constituição Federal e demais leis específicas, mas, por si só, não constitui política pública arquivística. Foi realizada revisão bibliográfica sobre políticas públicas sociais e arquivísticas para explorar os caminhos que podem levar a uma ação político-administrativa efetiva. Por meio de pesquisa exploratória de cunho quali-quantitativo, foi elaborado questionário e enviado a prefeituras municipais de 03 microrregiões gaúchas com objetivo de saber como estão sendo tratados os conjuntos documentais destes. Através da Lei de Acesso à Informação (LAI), que indica a obrigatoriedade de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) aos municípios, foram enviados e controlados os tempos de resposta, bem como mensurados índices de retornos destes questionários. A partir da análise dos dados recebidos, verificou-se que apesar da obrigatoriedade dos prazos de atendimento estabelecidos pela LAI, é dada pouca importância ao serviço, em função do baixo retorno recebido. Do universo estudado, percebeu-se também que ainda são poucos os municípios que tem arquivos instituídos e que tem formuladas políticas públicas relativas a seus acervos documentais. Concluiu-se que a maioria dos locais de guarda dos documentos ainda são considerados como depósitos de papéis velhos e que dos poucos arquivos públicos municipais, muitos estão aquém do serviço que deveriam prestar, em razão do baixo prestígio e posição que ocupam dentro das administrações municipais.

Palavras-chave: Políticas públicas de arquivo. Arquivos Públicos Municipais. Lei de Acesso à Informação.

ABSTRACT

The municipal public archives should be key pieces in the municipalities ensuring information retrieval, guarantee of rights, cultural heritage of the social community. They must be managed within the technical, political and legal parameters that guarantee their efficiency, through public policies to achieve this end. Brazilian law deals with archives in the Federal Constitution and other specific laws, but by themselves do not constitute archival public policy. We used a literature review on social and archival public policies to explore the paths that can lead to effective political-administrative action. Through an exploratory research of a qualitative and quantitative nature, a questionnaire was elaborated and sent to municipal governments of 03 gaúcho microregions with the objective of knowing how the documentary sets of these would be treated. Citizen information to the municipalities, the times and rates of returns of these questionnaires were sent and controlled. From the analysis of the received data, it was found that despite the mandatory deadlines established by LAI, little importance is given to the service, due to the low return received. From the studied universe, it was also noticed that there are still few municipalities that have archives established and that have formulated public policies related to their documentary collections. It was concluded that most document storage facilities are still considered as old paper repositories and that of the few municipal public archives, many fall short of the service they should provide due to the low prestige and position they occupy within municipal administrations.

Keywords: Public archive policies. Municipal Public Archives. Access to Information Act.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	07
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS.....	11
2.1 Políticas Públicas.....	11
2.2 Políticas Públicas Arquivísticas.....	17
3 OS MUNICÍPIOS E A RELAÇÃO COM SEUS DOCUMENTOS.....	22
3.1 Aspectos históricos e políticos da formação dos municípios no Brasil.....	22
3.2 Os municípios e seus documentos: responsabilidades legais e eficiência administrativa.....	27
4 ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS ENVIADOS.....	34
4.1 Elaboração e envio dos questionários – OARS.....	34
4.2 Análise das respostas obtidas.....	39
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 estabelece como direito de todos o acesso à informação, especificando o dever do poder público em fornecer informações no âmbito dos diversos órgãos, em todas as esferas do poder, para efetivo exercício dos direitos e da cidadania.

Em se tratando dos municípios brasileiros, os arquivos públicos municipais são os equipamentos públicos que, orientados pela Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, conhecida como Lei dos Arquivos, constituem-se em órgãos de informação que possibilitam aos cidadãos instrumentos e meios para a defesa de seus direitos, em repositório das ações públicas e em uma de suas expressões enquanto comunidade, bem como devem ser ferramentas de gestão indispensáveis para o apoio à tomada de decisões, para eficiência administrativa e transparência governamental.

A fim de trazer maior efetividade e abrangência ao tema da informação pública, em especial àquela gerada pelo Estado, foi editada a Lei de Acesso à Informação – LAI¹ – uma lei federal promulgada em 2011 e que entrou em vigor em 2012, que regulamenta o direito constitucional de acesso à informação pública de modo ampliado em relação às normativas anteriores, trazendo maior efetividade destas previsões jurídicas, apresentando-se como um avanço no sentido de consolidação de um Estado democrático e cidadão. Esta lei possibilita a pessoa, física ou jurídica, o acesso e recebimento de informações públicas sem necessidade de apresentar motivo. Esta lei se aplica aos três poderes da União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como aos Tribunais de Conta e ao Ministério Público, assim como a entidades privadas sem fins lucrativos com relação a recursos públicos recebidos e destinados pelas mesmas.

Neste contexto, a LAI apresenta-se como desafio para as administrações públicas, principalmente as municipais, já que refere-se a implantação de

¹ **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.

mecanismos que possibilitem o pleno exercício dos direitos anteriormente estabelecidos desde a Constituição Federal de 1988 e que são, desta forma, explicitados em termos de procedimentos legais a serem observados, revisando graus de sigilo quanto à documentos e informação pública, prazos de atendimento para consulta e demais outros aspectos visando um aumento no acesso à informação pública. Juntamente com outras leis, a LAI vem contribuir para o aumento da transparência administrativa. Desta forma, torna-se tarefa dos municípios organizar e dispor de forma devida seus arquivos, estabelecendo políticas públicas arquivísticas que visem a contemplar de forma efetiva, eficaz e segura o devido tratamento aos documentos gerados e acumulados no decorrer de suas funções. Considerando estes mesmos documentos como materialização dos atos administrativos e legais, promover a correta gestão documental dos mesmos, desde a produção até a destinação final, é a garantia de acesso e preservação deste patrimônio público documental.

É sabido que nos municípios é onde ocorre a relação de maior proximidade entre o cidadão, pessoa física ou jurídica, e o Estado, sendo que a ausência ou ineficiência do arquivo público municipal representa um desacato a lei dos arquivos bem como um obstáculo à efetividade dos direitos constitucionais regulamentados pela LAI.

O ato administrativo público é materializado legalmente sob forma dos mais diversos documentos que dão suporte a administração e são estes documentos prova e testemunho dos atos que o formalizam. Desta forma, após tramitados os documentos que fazem parte das ações das prefeituras municipais, deverão ser arquivados, em condições que lhes permitam acesso e lhes confirmam garantia de preservação conforme seus prazos de guarda. Os arquivos onde estarão estes documentos são os equipamentos administrativos custodiadores legais que deverão mantê-los organizados, preservando sua organicidade² segundo sua produção, oferecendo aos interessados, gestores públicos e população em geral, acesso rápido e eficiente, respeitando legislação estabelecida quanto a questões de sigilo estabelecidas em lei federal.

² **Organicidade**: Relação natural entre documentos de um arquivo em decorrência das atividades da entidade produtora. *In*: **DICIONÁRIO BRASILEIRO DE TERMINOLOGIA ARQUIVÍSTICA**, Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

Desta forma, um conceito muito caro à democracia, o de transparência administrativa, também poderá ser tomado como balizador em termos de acesso do cidadão às informações e documentos produzidos por seus governantes.

Neste cenário que o projeto de pesquisa Observatório dos Arquivos do Rio Grande do Sul³ (OARS), cujo objetivo é desenvolver ações de pesquisa destinadas a monitorar a implementação das políticas públicas de arquivo previstas pela legislação nas instituições arquivísticas e/ou custodiadoras de arquivos, foi construído e vem sendo desenvolvido desde 2017.

O presente trabalho se insere na pesquisa do OARS e tem como objetivo principal identificar a existência ou não de arquivos nas prefeituras municipais das microrregiões de Restinga Sêca, Santa Maria e Porto Alegre. Para tanto, são objetivos específicos desta monografia identificar se os mesmos são instituídos formal e legalmente, dentro dos parâmetros apresentados pela resolução nº 27 do CONARQ⁴; identificar nesses municípios quantos possuem política pública arquivística e/ou sistema de arquivos implementada; bem como verificar o cumprimento por parte dos municípios sobre certos aspectos da LAI, em razão de tempo de resposta e disponibilização do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)⁵.

Este recorte foi escolhido por se tratar de municípios que encontram em sua proximidade a oferta de curso superior em Arquivologia há mais de 15 anos. Na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)⁶ o curso data do ano de 1976 e o recorte abrange os municípios das microrregiões (segundo categorização adotada pelo IBGE) de Restinga Sêca e Santa Maria. Já na microrregião de Porto Alegre

³ Para maiores informações, consultar em: <https://www.ufrgs.br/papearq/?projects=project-delta>

⁴ O Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ é um órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública que tem por finalidade definir a política nacional de arquivos públicos e privados, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos, bem como exercer orientação normativa visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo.

⁵ SIC: Para assegurar o acesso a informações públicas, é dever do Estado a criação dos Serviço de Informações ao Cidadão – SIC como ponto de contato entre a sociedade e o setor público (art. 9º da Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011). São funções do SIC: a) atender e orientar os cidadãos sobre pedidos de informação; b) informar sobre a tramitação de documentos e requerimentos de acesso à informação; c) receber e registrar os pedidos de acesso e devolver as respostas aos solicitantes. Consultado em <http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/lista-de-sics/lista-de-sics>

⁶ Curso de Bacharelado em arquivologia presencial reconhecimento pela Portaria Ministerial n. 076/81, publicada no DOU, de 20/01/81 e Portaria n. 36/2017/MEC, publicada no DOU, de 18/01/2017.

localiza-se a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)⁷, que dentre outras ofertas de graduação, oferece o curso de bacharelado em Arquivologia na modalidade presencial desde o ano de 2000.

A metodologia utilizada para a pesquisa foi de caráter quali-quantitativo, principalmente descritiva. Tratou-se de um levantamento sistemático a respeito da implementação de políticas públicas de arquivos no Rio Grande do Sul. Realizado a partir de um pedido de informações pelo e-SIC (Serviços de Informações do Cidadão eletrônico), o instrumento foi constituído por duas perguntas: 1. A Prefeitura possui arquivo?; 2. Possui uma política pública arquivística e/ou um sistema de arquivos? Nos casos em que não foi possível o envio pelo e-SIC (o sistema não funcionou ou estava fora do ar), o envio foi direcionado para o e-mail da ouvidoria ou, em terceira opção, ao e-mail da prefeitura. Ainda, aqueles municípios que não responderam no prazo de 20 dias, podendo ser prorrogados por mais 10 dias mediante justificativa (prazo determinado pela LAI), houve um reenvio do pedido.

Desta forma, o presente trabalho inicia apresentando uma reflexão sobre políticas públicas de modo geral e políticas públicas arquivísticas de maneira específica, em seguida um breve resumo sobre a constituição histórica dos municípios no Brasil em termos de legislação e sua relação com a União.

Após, apresentamos em termos estatísticos e de análise os dados obtidos através dos questionários enviados, sendo avaliados: o retorno e tempo de resposta nos parâmetros legais estabelecidos pela LAI, a presença de arquivos formalizados e institucionalizados de acordo com a Resolução nº 27/2008 do CONARQ, e em que proporção, aos que responderam, possuem e mantêm arquivos nas prefeituras com políticas públicas arquivísticas e sistemas de arquivo constituídos.

Por fim, são apontadas algumas considerações e reflexões em torno das respostas obtidas em capítulo dedicado para as considerações finais deste trabalho.

⁷ O Curso de Arquivologia da UFRGS foi criado em 30 de julho de 1999 com a Decisão nº 112/99 e obteve reconhecimento do Curso pelo Ministério da Educação a partir da Portaria nº 2.881 de 13 de setembro de 2004.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS

Este capítulo apresenta revisão bibliográfica sobre os conceitos de políticas públicas de modo amplo para após trazer fundamentação à pesquisa sobre políticas públicas arquivísticas em específico.

2.1 Políticas Públicas

Políticas, de modo amplo, podem ser entendidas como um conjunto de resoluções discutidas e tomadas a partir de um jogo de forças provenientes de diferentes grupos ou setores da sociedade, baseado em disputas de poder em torno de acordos sobre assuntos de interesse comum e relevante a estes grupos. Segundo Maria das Graças Rua (2013), “é possível estabelecer que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto à bens públicos.” Desta forma, a política é tema de estudo das relações sociais entre os indivíduos em torno de temas de interesse mútuo em busca de soluções que visem ao bem comum. Podemos, portanto, identificar que as políticas públicas são

resultantes da interação dos atores envolvidos em uma mesma questão social, com base nas regras que moldam as relações entre indivíduos e coletividade, para tomar decisões com o objetivo de solucionar problemas públicos. (DURCE; SOUSA, 2013, p. 30).

Para formar esta noção de público com relação a estas disputas políticas e, portanto, sociais, entram em cena setores do Estado, governos, sociedade civil, que buscam estabelecer e chegar a consensos quanto a estratégias que visem pôr em vigor o cumprimento das deliberações acordadas, seja frente a novas demandas sociais, na conquista de novos direitos, assim como na garantia de direitos já estabelecidos, mas que ainda carecem de ações para a efetividade de sua distribuição ou aplicação. As mudanças que são objetos de lutas sociais formam o conjunto de uma governança democrática, com participação popular e o endosso governamental plasmados em instituições e mecanismos dinâmicos que perfazem o

aparelho administrativo civil e estatal. Pedone (1986), refere-se aos estudos de Políticas Públicas no sentido de responder às questões de “o que os governos fazem, por que o fazem e que diferença faz a ação governamental para a sociedade e seus problemas”, avançando, define como “o nexos entre teoria e ação do Estado”. Nesse sentido, Bucci (2001) afirma que o Estado tem papel central na formulação e implementação de políticas públicas somando-se aos demais atores da sociedade civil que porventura possam estar implicados, estabelecendo então que políticas públicas podem ser entendidas como “programas de ação governamental voltados à concretização de direitos. ” Desta forma, cabe ao Estado democrático organizar as diversas demandas sociais em planejamento estratégico a fim de atingir um resultado que alcance a maior parte da população em termos de respostas a garantia dos direitos sociais.

As políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses. Segundo uma definição estipulativa: toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização. (BUCCI, 2001, p. 13).

Para Jardim (2008), comumente se tem o entendimento de que as políticas públicas são o “Estado em ação”, em outras palavras, o Estado implementando um projeto de governo. Segue o autor dizendo que “tratam-se de ações procedentes de uma autoridade dotada de poder político e de legitimidade governamental que afeta um ou mais setores da sociedade” (JARDIM, 2008, p. 3). Desta forma, destaca também o autor citado o papel central e aglutinador do Estado para com a sociedade e os atores interessados no processo de discussão, fomento e implantação de políticas públicas.

Apesar deste papel proeminente do Estado, não devemos pensar que bastam normativas legais que se materializam automaticamente em ações e práticas a nível de sociedade civil, desta forma ressaltam os teóricos que não bastam leis e decretos para se implementar uma política pública: “uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas

para implementar as decisões tomadas. ” (RUA, 2013, p. 2). De sua parte, pontua Jardim que

A existência de textos legais que regulam uma atividade governamental não basta para identificarmos uma política pública. Por outro lado, nem sempre um conjunto de projetos, leis e ações que caracterizamos como uma política pública é assim entendida e anunciada pelo Governo. (JARDIM, 2008, p.3).

Avançando, uma situação problemática, segundo Rua, para entrar na pauta da agenda política e se tornar alvo de uma política pública para sua resolução, é o mesmo que passar um “estado de coisas”, que é algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos, mas que ainda não está entre as prioridades de quem toma as decisões. Passar a ser pauta da agenda política será quando esse “estado de coisas” se tornar um “problema político. ” (RUA, 2013, p. 6).

Além disso, ainda segundo Rua, questões culturais, políticas e institucionais podem ainda barrar esse movimento de se incluir uma demanda na agenda de discussões, mantendo-as indefinidamente como um estado de coisas, no que Rua e Jardim denominam como uma situação de “não-decisão”. Essa situação é deliberada e ativa, ao ser escolhida uma ausência de decisão sobre uma questão que foi incluída na agenda política. Ainda segundo a autora, podem ser temas que

ameaçam fortes interesses, contrariam códigos de valores de uma sociedade e que portanto encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de um estado de coisas em um problema político e à sua inclusão na agenda governamental. (RUA, 2013, p. 7).

Desta forma Jardim explica que as políticas públicas podem achar-se de forma explícita ou latente, ou encontrarem-se em um estado de não-decisão. Chama o autor a atenção para o fato de que a não tomada de decisão pode ser devida a uma falta de poder ou inaptidão, mas, ainda segundo o mesmo, a não-tomada de decisão pode ser uma forma de decisão.

Para que um estado de coisas possa por fim se transformar em problema político, deve mobilizar ação política, constituir situação de crise, calamidade ou catástrofe ou constituir uma situação de oportunidade e ganho. Mesmo assim, definir algo como um problema político e que deve ser contemplado com uma política pública não deve se limitar a “um amontoado de intenções sobre a solução de um

problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções etc.” Isto não é suficiente para que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. (RUA, 2013, p.17).

Para a boa execução de uma política pública é necessário investir em sua implementação, envidar esforços que se traduzam em um conjunto de ações a serem realizadas por grupos ou indivíduos públicos ou privados para a consecução dos objetivos traçados nas políticas. Desta forma, segundo Jardim (2008), o processo das políticas públicas pode ser dividida em três fases sucessivas: formulação, avaliação e implementação, configurando um ciclo que se retroalimenta. Também assim assevera Sousa (2006) ao tratar sobre este tema, trazendo conforme Maria Teresa Miceli as seguintes definições:

- a) formulação, que envolve a transformação de uma massa de dados em informações relevantes; a combinação de valores, ideias, princípios e ideologias com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e a transformação do conhecimento empírico e normativo em ações públicas, aqui, agora;
- b) implementação, que pode ser vista como um processo administrativo, portanto, uma complexidade de ações conjuntas, com múltiplas normas, perspectivas diversas e atores cambiáveis. A execução das atividades depende da clareza com que metas e objetivos são fixados e da consistência com que são comunicados;
- c) avaliação, é um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permitem compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações e que tem por objetivo orientar futuras ações. O objetivo é conhecer a relação entre condições, meios, resultados e impactos da intervenção. (SOUSA, 2006, p. 04).

Já segundo Pedone (1986), podem ser as mesmas divididas em subetapas, em sua proposta de esquema para entender os processos que se seguem a fim de chegar-se a uma política pública:

- a) Formação de Assuntos Públicos e de Políticas Públicas: momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. Isto contribui para a formação da agenda política, composta de questões que merecem políticas definidas.
- b) Formulação de Políticas Públicas: processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob os pontos de vista da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável.
- c) Processo Decisório: interligado com o anterior, porém com delimitações próprias, onde atuam os grupos de pressão exercendo influência sobre os decisores, em qualquer das instâncias citadas.
- d) Implementação das Políticas: processo de execução das políticas resultantes dos processos de formulação e decisão em políticas

públicas, inter-relacionando as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou os problemas sociais.

- e) Avaliação de Políticas: aqui consideram-se quais os padrões distributivos das políticas resultantes, isto é, quem recebe o quê, quando e como, e que diferença fez com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, bem como os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política. (PEDONE, 1986, p. 11-12).

No entanto, deve ser considerado que o estudo de implementação de política social é complexo, há de levar-se em conta que não existe uma clara linha divisória entre a formulação, a decisão e a implementação. Desta forma, na medida em que as políticas são implementadas, também são elas reformuladas, configurando um processo circular e não linear. Devemos considerar o processo de políticas públicas como sendo dinâmico, estabelecendo pontos de conexão entre demandas públicas e sociais, metas de programas de governos, delineamento dos órgãos executores, implementação e grupos sociais a serem contemplados ou atingidos pela ação governamental. (PEDONE, 1986, p. 25).

Desta forma, retoma-se novamente a ideia do intenso debate de ideias provenientes de diferentes grupos na defesa de temas de seus interesses, que manifestar-se-á em um jogo de forças que irá formular as pautas e definir os rumos das decisões a serem tomadas. Pontua Pedone (1986, p. 26) que “as decisões em políticas públicas são definitivamente a arena onde a sociedade mais claramente expõe os valores que definem a sua natureza”, de acordo com suas inclinações ideológicas.

Em relação a avaliação de políticas públicas no tocante às resoluções tomadas e em vias de implementação ou implementadas, elas poderão ser consideradas como uma boa decisão política, ocasião que se apresenta quando todos os atores envolvidos acreditam que saíram ganhando alguma coisa e nenhum ator envolvido acredita que saiu completamente prejudicado. Em outro cenário possível, podem ser consideradas como boa decisão política naquele momento específico: os atores que tem poder para barrar uma resolução creem que ganharam algo e nenhum desses percebem que tenham saído inteiramente prejudicados. Já a percepção quanto à falta total de ganhos e a de prejuízo total fica limitada aos atores que não tem poder para impedir que a decisão se transforme em ação. (RUA, 2013,

p.17).

Avançando em termos de uma sociedade efetivamente política, em que a maioria das pessoas plenamente participe e seja ativa, tomando parte na discussão dos assuntos de interesse comum, sejam eles educação, segurança, alimentos, saúde, moradia, informação, transparência administrativa e outros mais, é importante o engajamento da população em geral e das diferentes esferas de governo em ações em prol de suscitar a um constante diálogo. A construção da cidadania e da governança deve ser pautada pela vontade em se construir políticas públicas em que ambos os atores, Estado e sociedade, sejam protagonistas, onde as demandas que partem da sociedade encontrem soluções planejadas e integradas num esforço comum. O Estado é quem deve ser o executor e na maior parte das vezes suscitador das políticas públicas a serem implementadas. A partir de sua iniciativa, seja por vontade própria ou provocado, deverá contar e estimular o apoio de diversos setores da sociedade e dos atores diretamente interessados neste processo de formulação, aplicação e avaliação de projetos que venham ao encontro das demandas da população que busca solução a seus anseios por meio da administração pública. Junto a estas razões, deve ser o Estado junto com a sociedade fomentador e guardião dos princípios legítimos e democráticos salvaguardados pela Constituição Federal, tanto dos princípios fundamentais referentes a dignidade humana quanto aos demais que conjuntamente propiciam a manutenção e desenvolvimento da cidadania e de um Estado democrático. Neste sentido, Sousa (2006) define que

Políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de planos e programas de ação governamental voltados à intervenção no domínio social, por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição. (SOUSA, 2006, p. 03).

Conclui-se então que fomentar e aplicar política pública, em qualquer área ou esfera, é ir além da formulação de leis e normativas sobre determinados temas. Ações devem ser estruturadas de forma a possibilitar aplicação efetiva destas leis que, presumivelmente, vão ao encontro das necessidades da população e isto traduz-se em estratégias divididas em formulação, implementação e avaliação

(SOUSA, 2006, p. 04), no sentido de ser sujeito também o público pelo qual estão direcionadas as ações que visam dar resposta aos seus interesses. Neste sentido, não é unilateral a relação de aplicação de políticas públicas no sentido tanto de formulação quanto de execução das mesmas. Não é através apenas da promulgação de leis que se consegue a garantia de se chegar a um bom termo na satisfação, por exemplo, dos direitos e deveres estabelecidos na Constituição Brasileira e demais instrumentos de nosso ordenamento legal e jurídico.

2.2 Políticas Públicas Arquivísticas

Políticas públicas arquivísticas é um conceito discutido por Jardim e que servirá, juntamente com outros autores da área, como fundamentação nesta pesquisa, sendo estabelecido como

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. (JARDIM, 2008, p.4).

Em se tratando de políticas públicas informacionais, onde dentro desta se inserem as políticas públicas arquivísticas, Jardim afirma que é fundamental estarem contemplados aspectos de comprometimento do Estado com o uso da informação para si e para a sociedade, reconhecimento pela sociedade de que a informação é direito inalienável, reconhecimento por parte do Estado e da sociedade de modo geral do grau de importância dos arquivos e do serviço que cumprem enquanto custodiadores e disponibilizadores de informação arquivística através de seus documentos. Atrelados a isto, a capacidade técnico-científica e política das instituições arquivísticas públicas em identificarem e conseguirem formular, executar e avaliar políticas públicas arquivísticas.

Políticas públicas arquivísticas no entendimento de Jardim se tornam possíveis através de uma “opção político-gerencial” que envolve diversos recursos legais - como leis e decretos - tecnológicos, de pessoal e vontade política. Estes recursos segundo o autor devem ser combinados de forma a serem estabelecidos,

por consenso entre os diversos atores do processo, os princípios e diretrizes que a nortearão, onde os mesmos “se plasmam num ato político-administrativo formal que designa e legitima a política arquivística” (JARDIM, 2013, p. 48). Sua implementação se dará a partir da avaliação das “ferramentas gerenciais” julgadas adequadas para cada momento, dentre sistemas, redes de arquivos ou programas, assim como a avaliação dessa política deve ser permanente segundo o autor, no envolvimento dos diversos atores e contribuindo para a evolução do “conhecimento e da cultura arquivística organizacional”.

Para Sousa (2006, p.5) os objetivos das políticas públicas de arquivo devem ser pautados no direito do cidadão à informação, no apoio à administração, na proteção à memória e no desenvolvimento científico.

Luz; Flores (2014), ressaltam a importância de os gestores públicos discutirem e buscarem implementar políticas públicas de arquivo de modo a ser instrumento para gestão pública de forma eficiente, transparente, participativa, além do fato de garantir a preservação do patrimônio documental das instituições públicas. Deste modo, a busca de uma política de arquivo que garanta a preservação e o acesso aos documentos torna-se sinal para os autores de uma correta gestão administrativa.

Visto a dinâmica da conjuntura socioeconômica, que mudanças ocorrem em passo acelerado, as informações tornam-se indispensáveis para o sucesso de qualquer atividade humana, e no setor público não poderia ser diferente, pois uma administração municipal que dispuser de uma sistemática organizada e eficaz ganhará tempo na recuperação de informações e documentos, agilizando processos e evitando prejuízos financeiros. (LUZ; FLORES, 2014, p. 119).

É garantido para todos pela Constituição Federal o acesso à informação, como pleno exercício de cidadania e que encontrou eco na Lei Federal nº 8.159/1991, estabelecida para tratar da política nacional de arquivos públicos e privados. Um avanço novo em um aporte legal no sentido do pleno acesso à informação e aos documentos produzidos pelo Estado foi promulgado com a Lei Federal nº 12.557/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, Lei de Acesso à Informação. Ainda antes disto, o Conarq, órgão colegiado que tem por finalidade definir a política nacional de arquivos

públicos e privados, lançou em 2008 a Resolução de nº 27, que

dispõe sobre o dever do Poder Público, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de criar e manter Arquivos Públicos, na sua específica esfera de competência, para promover a gestão, a guarda e a preservação de documentos arquivísticos e a disseminação das informações neles contidas. (CONARQ, Resolução nº 27, de 16 de junho de 2008).

Ainda assim, sustentam os autores Luz; Flores (2014) que, mesmo com as normativas que versam sobre arquivos, preservação, gestão de documentos e acesso à informação, essas mesmas são “algumas iniciativas isoladas nesse campo, somado a isso, tem-se a herança da opacidade” no que diz respeito à falta de transparência administrativa como marca das administrações brasileiras. Esta ideia corrobora o que anteriormente foi apontado neste trabalho, de que não bastam leis e decretos para se chegar a uma ação de política efetiva: lançada em 1991 a norma que ficou conhecida como Lei dos Arquivos demonstra que é apenas uma das ações políticas a serem executadas com o propósito de se alcançar uma situação de mudança em relação a questão dos documentos públicos no Brasil. Apesar de sua promulgação ser necessária para concorrer para este novo estado de coisas desejado, não é suficiente para tal, em termos de instituição e gerência de arquivos públicos, por exemplo, nos municípios brasileiros.

No caso desta regulamentação em específico, tem de se estruturar os órgãos e setores que estão sob a égide desta lei (toda a administração pública direta e indireta brasileira) de forma a fornecer a informação que lhes seja solicitada, em tempo hábil e que é previsto na mesma, com no mínimo um sistema, entendido em sentido amplo, de recuperação de informação de forma executável e confiável. Investir em recursos humanos e treinamento dos servidores para tratamento dos documentos e arquivos, material tecnológico adequado para garantia de eficácia, presteza e segurança da informação e dos documentos, principalmente, conscientização de todos, servidores, gestores, políticos e população em geral, da importância do patrimônio público que se acumula de forma desordenada e que desta forma contribui para onerar e desprestigiar o serviço público. Portanto, não é somente questão de garantir acesso à informação para população em suas possíveis demandas ou aos pesquisadores e cientistas interessados em geral, mas

sobretudo aos gestores públicos na formulação e tomadas de decisão na faina de suas rotinas de servidores públicos.

A formulação específica de políticas públicas arquivísticas de âmbito nacional deve visar a garantia do patrimônio documental e informacional brasileiro, proporcionando efetividade na segurança dos processos e trâmites do negócio público, da prestação de contas (não somente no tocante financeiro e contábil, mas também num sentido amplo de se apresentar aos interessados o que foi realizado), rápida recuperação da informação e garantia de salvaguarda da memória nacional. Segundo ainda Sousa, “os objetivos de políticas públicas de arquivo devem ser pautados, inicialmente, pelo direito do cidadão à informação, e, também, pelo apoio à administração à proteção da memória e ao desenvolvimento científico.” (SOUSA, 2006, p. 05).

Neste tocante, José Maria Jardim aponta que a adoção de uma política arquivística deve ser uma “opção político-gerencial”, que envolve formulação de leis e dispositivos legais, estudos e projetos científicos, tecnologias e pessoas engajadas para sua execução. Com isso, a união de esforços, tanto da sociedade quanto dos governos, aliados aos recursos disponibilizados para este fim e fundamentados em princípios e diretrizes comuns, levam a um consenso e subsequente “ato político-administrativo formal que designa e legitima a política arquivística.” (JARDIM, 2013, p. 48).

Para tanto é necessário, conforme pontua SILVA (2015), um engajamento da sociedade civil neste processo de formulação de políticas públicas arquivísticas, para, pelo menos, se chegar ao efetivo cumprimento da Lei dos Arquivos e da Lei de Acesso à Informação de modo irrestrito. Para isto todos devem tomar consciência da importância dos arquivos para o exercício da cidadania e preservação da memória. Segundo SILVA (2015), se pode chegar a tal estado de participação ativa cidadão a partir de dois momentos,

a longo prazo por meio da introdução desta 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. (SILVA, 2015, p. 64).

Dessa maneira, é de suma importância articularem-se propostas que visem a

articulação da sociedade em geral, dos governantes e servidores das três esferas do poder público brasileiro. A formulação de políticas públicas arquivísticas será meio para dar resposta a nós brasileiros, enquanto executores e beneficiários, detentores de direitos e deveres, no que diz respeito aos diferentes aspectos que envolvam as informações: deverão servir a tomadas de decisão, garantia de direitos e preservação da memória na forma de patrimônio documental, como testemunho e cultura da nação.

3 OS MUNICÍPIOS E A RELAÇÃO COM SEUS DOCUMENTOS

Este capítulo é dedicado a trazer aspectos trazidos de alguns autores sobre a formação dos municípios brasileiros. A relação dos municípios com o poder central ao longo do tempo em termos de constituição legal, administrativa e política. Destaque na abordagem deste tema em diversas Constituições Federais, em termos de regulação legal e competência administrativa desempenhadas ontem e hoje, nas quais os documentos municipais materializam e dão prova.

3.1 Aspectos históricos e políticos da formação dos municípios no Brasil

A forma de estabelecer-se e ocupar a terra a partir de municípios no Brasil teve origem em nossa raiz colonial com a chegada dos conquistadores portugueses. O ordenamento jurídico lusitano estabeleceu desde sua chegada ou melhor dizendo, tomada de posse do novo território, a criação das Capitânicas Hereditárias como forma de divisão do território para controle e aproveitamento da terra, estabelecendo donatários que foram os representantes da Coroa Portuguesa e responsáveis pela conservação e uso do território conquistado.

Segundo Pimentel (2016) é a partir de 1532 que começam a existir os municípios no Brasil. A partir das comunidades locais, estas tinham sua configuração definida por atos régios e que se dava nas Vilas sob a forma de *Concelhos*. Desta forma, gozavam de autonomia para organizarem-se administrativamente, “formado por um corpo político administrativo que implicava um núcleo de casa, uma população e um território denominado ‘Termo’, sobre o qual exercia a jurisdição municipal”. Desta forma, os moradores que formavam estes *Concelhos* escolhiam seus representantes para as Câmaras coloniais, sendo atribuições destas mesmas, além das questões de administração das vilas, também as atividades policiais e jurídicas, exercendo um papel muito mais abrangente e importante que o dos modernos municípios. (LEAL, 1997, p. 42 apud PIMENTEL, 2016, p. 22).

Com o desenvolvimento econômico da colônia brasileira, através da exploração da terra com o descobrimento de minas de metais preciosos,

extrativismo e outras culturas agrícolas, esta autonomia municipal decaí, passando o poder cada vez mais à Coroa Portuguesa, através de um maior controle exercido por Lisboa. Com a independência brasileira começa a formar-se uma ideia de municipalidade que será o verdadeiro embrião do que hoje entendemos e localizamos como município no Brasil. Segundo Pimentel (2016), foi na Constituição Brasileira de 1824 que se deu sua origem constitucional:

Art. 167. Em todas as Cidades e Villas ora existentes, e, nas mais, que para o futuro se criarem haverá Câmaras, às quais compete o Governo econômico e Municipal das mesmas cidades e Villas (BRASIL, Constituição 1824).

A partir da Proclamação da República em 1889, ainda segundo Pimentel, foram dados os primeiros passos a fim de conferir maior autonomia aos municípios. A Constituição de 1891 por sua vez estrutura o federalismo⁸ brasileiro. Com esse sistema, segundo OLIVEIRA (2002, p. 07), “os Estados membros, mesmo com autonomia, deveriam se organizar de modo análogo ao da União, de modo que suas constituições fossem baseadas na Constituição Federal. ” A incapacidade do governo central em oferecer políticas de atendimento à população em suas demandas básicas, como educação, saúde e segurança, para citar alguns, leva a uma maior autonomia dos estados de forma a garantir maior flexibilidade político-administrativa. O que ocorre então é o surgimento do “coronelismo”, representados na figura de grandes proprietários rurais que passam a deter o controle dos estados onde atuam, desnudando uma tensão entre as esferas estadual e federal. Assim, segundo Leal, a incipiente autonomia dos municípios virá a ser diminuída pelas reformas nas constituições estaduais, concentrando nas então províncias o poder, através da “Política dos Governadores”. Desta forma

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o

⁸ **Federalismo:** O federalismo foi introduzido no Brasil com a proclamação da República (1889). Pode ser caracterizado como uma forma de organização e de distribuição do poder estatal em que a existência de um governo central não impede que sejam divididas responsabilidades e competências entre ele e os Estados-membros. Consultado em <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>

eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. (LEAL, 1997, p. 32-33 apud PIMENTEL, 2016, p. 23).

Em 1934, após a Revolução de 1930, foi promulgada nova Constituição, onde foi instaurada uma centralização de poder marcada pelo autoritarismo em relação às classes populares e seus movimentos e partidos, resultante da Revolução de 1930 e fim da República Velha. Esse fato, segundo Oliveira (2002) resultou em uma nova subordinação dos estados em relação ao poder federal, passando estes a ser governados por interventores federais que, de sua parte, indicavam os prefeitos de seus municípios. Por outro lado, nesta Constituição também aparece pela primeira vez “referência constitucional à proteção do patrimônio histórico ou artístico” (PIMENTEL, 2016, p. 24), estabelecida como competência comum de Estados e Municípios. Trouxe a Carta Magna de 1934 as atribuições nos seguintes artigos:

Art. 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados: III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte;

Art. 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual. (BRASIL, Constituição Federal de 1934).

Após essa convulsão social e política que culminaram com o surgimento do Estado Novo, houve um recuo no campo democrático, com os municípios passando a ter seus prefeitos escolhidos, como apontamos acima, por nomeação federal sendo estes ainda subordinados ao Conselho Administrativo Estadual, órgão criado para controle dos municípios e da mesma forma com as Câmaras Municipais sendo esvaziadas politicamente, com todo poder de escolha concentrado na figura destes prefeitos nomeados.

Por outro lado, em relação ao patrimônio histórico e cultural, a Constituição de 1937 traz nova regulamentação ao reforçar a responsabilidade e competências da União, Estados e Municípios em relação à proteção destes bens culturais, conforme artigo da mesma:

Artº. 134 - Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da

proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional. (BRASIL, Constituição Federal de 1937).

Corroborar-se a este fato a criação do Serviço do Patrimônio Histórico Artístico Nacional (SPHAN), o que representou um marco nas políticas de preservação do patrimônio cultural no país, ao influenciar a descentralização de políticas na área para os estados e municípios, assim como fomentar ações da sociedade civil (PIMENTEL, 2016). Segundo Abreu (apud PIMENTEL):

O trabalho iniciado pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em 1937 foi importante não apenas para implementação e para a consolidação de uma política pública, de âmbito federal, de construção de referências materiais para a memória nacional. Mais significativa ainda foi a disseminação do conceito de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional não apenas para outras esferas do poder público com também para outros domínios da sociedade civil. Ao longo de todos estes anos, os governos estaduais e municipais formularam política própria de patrimônio, segmentos da sociedade civil encontraram respaldo para lutas específicas contra a especulação imobiliária e descentralização de cidades, vilas e povoados. (ABREU, 2007, p. 271 apud PIMENTEL, 2016, p. 25).

Com a Constituição de 1946 os municípios passaram a gozar de maior autonomia, já que além do estabelecimento de novo critério para distribuição da renda pública, houve uma melhor distribuição nas competências entre a União, Estados e Municípios. Além disso, assevera Pimentel (2016), iniciou-se a possibilidade dos municípios demandarem contra os Estados no Supremo Tribunal Federal quando se sentiam lesados em sua autonomia com relação a leis estaduais promulgadas. Ainda segundo Oliveira (2002), outra questão relevante relacionou-se ao fato do município ter começado a poder cobrar impostos, taxas e contribuições de melhoria, bem como a regulamentar serviços municipais. A Constituição de 1946 trouxe também, em relação ao patrimônio cultural, a direta referência aos documentos históricos como parte integrante dos acervos a serem preservados e protegidos pelo Estado.

Artº. 175 - As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público. (BRASIL, Constituição Federal de 1946).

Uma nova Constituição é promulgada em 1967, no conturbado panorama político que atravessava o Brasil na vigência da ditadura militar instaurada a partir do Golpe Militar de 1964. Desta forma, a autonomia dos municípios é drasticamente reduzida, centralizando todo o poder na mão da caserna em que se transformara o Palácio do Planalto. Com prefeitos e vereadores quase sempre nomeados ou por vezes eleitos em pleitos obscuros, tiveram os municípios reduzidos seus poderes políticos, administrativos e financeiros sobremaneira. Ainda assim, em relação a preservação do patrimônio cultural, foi incluída uma emenda constitucional que “afiançava o direito à proposição de ação popular com vistas a anular os atos lesivos ao patrimônio público”, o que viria a ser uma medida benéfica e de salvaguarda contra desmandos.

Novos tempos chegam com a Constituição de 1988 que representam a volta do Brasil ao campo dos debates políticos, da democracia e cidadania. No âmbito municipal, foi propiciado aos municípios elaborar suas Leis Orgânicas, atingido pelo fato do Brasil tornar-se em uma federação de terceiro grau, ou seja, com capacidade para promulgação de leis anteriormente reservadas à União e estados, mas agora também aos municípios, conferindo-lhes autonomia política. Segundo Rabat (2002, p. 12), “teria lugar, assim, um deslocamento no próprio conceito de federação, que deixaria de constituir-se por dois níveis de autonomia, estadual e federal, para incorporar um terceiro, o municipal. ” Portanto, passou cada município a regular-se em termos de governo, na escolha de seus representantes nos poderes executivos e legislativo, na escolha de como organizar-se em termos de administração, na formação e designação de pastas e secretarias municipais, tudo através de suas próprias Leis Orgânicas votadas entre seus munícipes, o que conferiu aos municípios natureza de pessoa jurídica de direito público com autonomia política, dentro de limites estabelecidos pela Constituição Brasileira de 1988. Apesar disso, pondera ainda Rabat (2002), os municípios brasileiros são tradicionalmente pouco aparelhados, tanto em termos administrativos, como de recursos financeiros. Desta forma, assevera o mesmo, sem instrumentos concretos, dificilmente alguma autonomia formal pode tornar-se substantiva, o que implica em claras deficiências em muitas áreas e campos de atuação de sua esfera de competência, como é o caso que se observa nos arquivos públicos municipais das prefeituras brasileiras de

modo geral, onde também a falta de recursos, conforme apontado, é certamente um dos maiores obstáculos a sua existência e funcionalidade.

3.2 Os municípios e seus documentos: responsabilidades legais e eficiência administrativa

A Constituição Federal de 1988, em seus dispositivos legais, estabeleceu como direito fundamental de todo o cidadão o acesso à informação. O artigo 5º da Constituição afirma que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade,

e , dentre outros direitos fundamentais garante que

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

A fim de garantir a fruição deste direito para todos os cidadãos, estabelece a Constituição (artº. 23) como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Em relação aos documentos, são reconhecidos como integrantes do patrimônio cultural brasileiro (artº. 216), assim como estabelece o compromisso do poder público e da comunidade em proteger este patrimônio, sendo de competência do poder público promover a gestão documental de seus acervos, a fim de mantê-los organizados e disponíveis para consulta, bem como garantidos de destruição ou perda indevida:

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

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

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

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

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

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Em complemento a estas disposições, a Lei 8.159/91, conhecida como a Lei dos Arquivos, estabeleceu que

Art. 1º - É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação. (BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991).

Deste modo, podemos afirmar que em um Estado Democrático de Direito, os arquivos públicos são considerados como os equipamentos fundamentais para garantia de transparência, de informação, constituindo-se em locais de acesso às decisões que vão impactar em toda a sociedade. Por esta razão, são também os arquivos a materialização da garantia de exercício do direito de todos os cidadãos a respeito das coisas públicas:

A construção e a prática da cidadania passam pelo acesso e uso da informação, um elemento essencial, pois a consciência de deveres e direitos está relacionada com o livre acesso às informações sobre esses mesmos direitos e deveres. O reconhecimento do direito de acesso à informação leva, como um desaguadouro natural, à consagração do

princípio da Transparência Administrativa. A abertura da Administração Pública, neste sentido, se justifica pelo interesse geral, em virtude dos princípios do controle social, com a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle da Administração Pública e da igualdade dos cidadãos perante o poder público. (CONARQ, 2014, p.15).

Assim sendo, a ineficiência ou até mesmo inexistência de arquivos públicos revela-se como um descumprimento a leis e princípios constitucionais, afrontando diretamente a dois princípios básicos assegurados pela Carta Magna, ou seja, o de cidadania e de dignidade da pessoa humana. Não propiciar ao cidadão acesso às informações contidas nos documentos públicos, para resolução de suas demandas, sejam elas quais forem, pode significar privá-lo de seus direitos. Quando se busca em documentos mantidos pela administração pública informações que possam servir de prova, testemunho para garantia de direitos, como documentos relativos a questões de imóveis e uso da terra, por exemplo, e que deles se dependa para certificar algo em questões litigiosas, não os localizar ou demorar-se nesse atendimento por ineficiência, descaso ou até mesmo dolo, pode vir a crescer em muitas vezes o dano ou sofrimento de quem o solicita. Desta forma, ter acesso à informação pública constitui-se em direito fundamental, haja visto que é considerado bastião fundamental na proteção dos direitos dos cidadãos contra a prepotência e o arbítrio. Isso sem falar nos processos de retrabalho em busca de resultados, conhecimentos que já foram adquiridos e que são esquecidos, por assim dizer, por má gestão dos processos administrativos do qual os arquivos também fazem parte, mas de que efetivamente não se fazem presentes no ciclo produtivo.

Ressaltamos que desta forma os arquivos públicos são locais estratégicos de gestão e de transparência dos atos públicos, devendo constituir-se em importante instrumento para os gestores públicos realizarem boas práticas de gerência para uma eficaz e eficiente administração pública voltada ao bem de sua comunidade, além de ser repositório cultural e histórico do local ao qual está inserido e acumula os documentos que são a materialização de seus atos oficiais. Desta forma, devem ser os arquivos públicos locais de livre acesso à promoção da democracia. Para o tocante desta pesquisa, os arquivos municipais devem ser capazes de prestar serviços e informações aos cidadãos, através de pedidos de consultas a informações, auxílio na emissão de certidões comprobatórias em órgãos

competentes, além de promoverem a divulgação e difusão de seus acervos. Segundo Arreguy (2016, p. 27), “como promotores da democracia, os arquivos devem servir à sociedade em que se inserem” e desta forma afirma que sem arquivos não há transparência e sem isso não há democracia. Também Vazquez (2015) defende a ideia do poder transformador contido nos arquivos, ressalta que os arquivistas devem cada vez mais estarem focados em trabalhar em prol da cidadania, sobretudo na defesa dos direitos e interesses daquele mais pobres e desassistidos pelo poder público.

Como apontado anteriormente, são os municípios o ambiente que mais diretamente aproxima o cidadão do Estado, no sentido de ser este o ente da Federação no qual as pessoas mais demandam os serviços públicos. Com isso, é de suma importância a instituição e correto funcionamento de arquivos públicos municipais, no caso de nosso foco, das prefeituras municipais, portanto,

o poder municipal deve estruturar e ampliar seus equipamentos públicos, adequando-os para promover o tratamento, gerenciamento, organização, preservação e guarda dos documentos e informações produzidos e acumulados, de forma a garantir o seu pleno acesso. (CONARQ, 2014, p. 9).

O CONARQ define os arquivos municipais como os equipamentos públicos, configurando-os como

órgão de informação e ferramenta de gestão indispensável para o apoio à tomada de decisões, transparência e eficiência administrativas, bem como um serviço de informação que provê aos seus cidadãos instrumentos e meios para a defesa de seus direitos. (CONARQ, 2014, p. 9).

Não obstante, encontra-se uma situação caótica em relação a gestão dos documentos de modo geral no Brasil, e nos municípios não é diferente. Relatos dos mais variados são noticiados diuturnamente dando conta do descaso dos governantes e prefeitos, em relação aos documentos públicos, considerados que são pela Constituição Federal como patrimônio que deve ser custodiado e preservado por força de lei e como garantia de direitos dos cidadãos brasileiros e de cada município em particular. Conforme procuramos destacar neste trabalho, o município que não cumpre com sua missão institucional de bem custodiar seus

documentos, através de política pública de arquivo instituída, revela descumprimento a preceitos constitucionais já explicitados, bem como revela inoperância em custodiar seu patrimônio documental e informacional, evidenciando na maioria das vezes o descaso ou despreparo de gestores públicos em lograr uma administração eficiente, eficaz e transparente, já que a mesma passa necessariamente pela correta gestão dos documentos gerados e acumulados pelo poder público municipal.

A instituição de arquivos públicos nas prefeituras municipais é condição indispensável a um bom andamento administrativo da gestão pública dos municípios, bem como a formulação e estruturação de política pública que dê conta da diversidade de órgãos e setores que também produzem e acumulam documentos e que, portanto, devem ter seus arquivos formal e legalmente instituídos. Desta forma, segundo o Conarq (2014)

O arquivo público municipal tem por finalidade formular e implementar a política municipal de arquivos, por meio da gestão, tratamento técnico, transferência, recolhimento, preservação e divulgação dos documentos arquivísticos, em qualquer suporte ou formato, garantindo, desta forma, pleno acesso à informação com vistas a subsidiar as decisões governamentais de caráter político-administrativo, apoiar o cidadão na defesa de seus direitos, além de fomentar o desenvolvimento científico e divulgar o patrimônio documental. (CONARQ, 2014, p. 20)

Devendo ser o arquivo público municipal

a instituição responsável pelos conjuntos de documentos produzidos, recebidos e acumulados por órgãos públicos municipais no exercício de suas atividades, ou seja, pelos poderes Executivo e Legislativo, representados, respectivamente, pela prefeitura e pela câmara dos vereadores, em decorrência de suas funções administrativas e legislativas. São também públicos os conjuntos de documentos de caráter público produzidos e/ou recebidos por instituições privadas responsáveis pela prestação de serviços públicos. (CONARQ, 2014, p. 20).

Desta maneira fica claramente evidenciado o papel fundamental que devem exercer os arquivos públicos municipais no tocante à transparência pública governamental, pois são, ou devem ser, as instituições responsáveis pela gestão, acesso, guarda, preservação e difusão da documentação pública dos municípios. Devem assumir posição de destaque dentro de suas atribuições na promoção da

cidadania através de um serviço eficiente nas demandas dos munícipes, pois, é nos municípios que se dá a maior proximidade do cidadão com o Estado e consequente acesso aos serviços públicos. (ARREGUY, 2016).

O acesso da sociedade civil à informação governamental é uma das balizas que pode conferir o grau de transparência administrativa de um governo, pois a análise dos documentos onde estão materializados os atos administrativos são instrumentais para se ter conhecimento e realizar análise sobre a realidade administrativa que os gerou, colaborando para a fiscalização do Estado, no nosso caso em foco, dos municípios.

A multiplicidade e complexidade da administração contemporânea revela-se por sua vez também no contexto das prefeituras municipais, de forma a serem muitos os processos administrativos necessários para atingir os objetivos da administração pública. Desta forma, o crescente de documentos se avoluma exponencialmente, bem como a questão da informação arquivística governamental. Seja por razão deliberada de controle político e administrativo, inaptidão ou falta de vontade para com esse patrimônio documental, se opta muitas vezes por deixarem-se abarrotar os arquivos, tornando-os em depósitos, impossibilitando o acesso e recuperação de informação. A isto refere-se Ieda Bernardes (2008) ao sustentar que

Em geral, o arquivo é considerado uma unidade administrativa menor, sem atribuições bem definidas a não ser “guardar papéis”. O conceito corrente de “arquivo” é sinônimo de “arquivo morto”, ou seja, um amontoado de papéis velhos sem “utilidade” nenhuma. Sua posição hierárquica na estrutura administrativa dos órgãos públicos e das empresas privadas induz ao desprestígio, à desvalorização dos seus serviços e à falta de recursos materiais e humanos com qualificação técnica adequados ao seu pleno funcionamento. (BERNARDES, 2008, p. 07).

Em contraponto a esta visão que grassa nacionalmente, Jardim (2013) afirma que é clara a função social dos arquivos, devendo ser eles instrumentos de apoio às necessidades e direitos da sociedade de modo geral. Desta forma, uma correta política para os arquivos municipais deve levar em conta o comprometimento das prefeituras para com a mesma, em todas as suas fases de formulação, implementação e avaliação, tendo como meta principal o acesso da sociedade civil à

informação governamental. Conforme acima apontamos, isto confere transparência na tomada de decisão por parte dos gestores públicos, além de descortinar novos horizontes em termos de demandas e projetos para a sociedade, com aumento possível na promoção de demais políticas públicas (ARREGUY, 2016). Jardim (1990), em seminário em Belo Horizonte discorreu que

Os documentos conservados pelo arquivo público devem contribuir como fonte de informações sobre as atividades do governo no qual a instituição arquivística encontra-se inserida, devendo ser recolhidos sistematicamente ao arquivo público, segundo critérios precisos de avaliação e seleção de documentos e garantindo a preservação do patrimônio informativo governamental e da sociedade; o arquivo público deve sempre tornar disponível ao cidadão a informação arquivística; o arquivo público deve buscar desempenhar um papel ativo de forma a garantir que os documentos governamentais sejam bem administrados durante todo seu ciclo vital, ou seja, a partir da sua criação até a sua eliminação ou a sua conservação permanente pelo próprio arquivo público; e o arquivo público deve considerar a dinâmica das demandas dos seus usuários (seja o pesquisador científico, o administrador público ou o cidadão comum), buscando sempre desenvolver as ações necessárias para, cada vez mais, responder de forma mais eficiente a esses usuários. (JARDIM, 1990, p. 16 apud ARREGUY, 2016, p. 121).

Em vista disto, podemos concluir que para se obter uma melhora no campo de atuação dos arquivos públicos municipais se torna indispensável a existência de uma política pública de arquivo que integre a ação pública com uma presente ação de gestão arquivística nos conjuntos documentais de cada secretaria, órgão ou departamento municipal, avançando afirmamos que devem, portanto, constituir-se em um sistema de arquivo⁹. Desta forma, seria possível estabelecer uma estrutura coesa e orgânica, onde deverá o arquivo público municipal ter a incumbência de gerenciar e decidir pelas políticas necessárias, passando o sistema, encabeçado pelo arquivo público municipal, a tornar-se um efetivo instrumento na consolidação de defesa dos direitos dos cidadãos, bem como servir de repositório informacional para os gestores públicos.

⁹ **Sistema de Arquivos:** Conjunto de arquivos que, independentemente da posição que ocupam nas respectivas estruturas administrativas, funcionam de modo integrado e articulado na persecução de objetivos comuns. In: **DICIONÁRIO BRASILEIRO DE TERMINOLOGIA ARQUIVÍSTICA**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005, p. 156.

4 ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS ENVIADOS

A partir deste capítulo iniciamos a análise dos questionários enviados para as prefeituras municipais gaúchas escolhidas no recorte tratado por esta pesquisa. No primeiro momento trataremos sobre a confecção deste instrumento e a escolha dos municípios pesquisados. Após se seguirá a análise propriamente dita das respostas obtidas, em termos estatísticos e de análise crítica, baseado no que foi referenciado e discutido até o momento.

4.1 Elaboração e envio dos questionários - OARS

Conforme apontado anteriormente, este trabalho é parte de um esforço maior de pesquisa desenvolvido pelo Programa de Aperfeiçoamento, Pesquisa e Estudos em Arquivos (PAPEArq), grupo constituído por docentes, alunos e pesquisadores em Arquivologia, que objetiva ampliar e fomentar a investigação, a formação continuada e o debate sobre temas referentes aos arquivos e à arquivística brasileira.

Dentre seus projetos atuais apresenta-se o **Observatório dos Arquivos do Rio Grande do Sul (OARS)**¹⁰, um projeto institucional cujo objetivo é desenvolver metodologias de investigação, analisar e aferir indicadores sobre políticas públicas arquivísticas no Rio Grande do Sul, com a finalidade de conhecer – em detalhes – a situação dos arquivos no Estado e propor, quando possível, encaminhamentos às instituições pertinentes.

Observando a realidade de pouca produção de conhecimento sobre os arquivos brasileiros, em termos de acompanhamento a médio e longo prazo, que quando muito tem sido abordada em trabalhos isolados, percebe-se clara lacuna a ser preenchida em termos de pesquisa na área. Apesar de o Estado do Rio Grande do Sul contar com três cursos universitários em Arquivologia, se verifica de igual modo a realidade brasileira apontada. Ou seja, pouco se sabe sobre arquivos públicos federais custodiados no estado, a respeito dos arquivos públicos estaduais existentes e sobre quantos municípios gaúchos contam com arquivos públicos

¹⁰ Este projeto, além de outros, é desenvolvido pelo Programa de Aperfeiçoamento e Estudos em Arquivologia. Mais detalhes disponíveis em: <https://www.ufrgs.br/papearq/?projects=project-delta>

municipais. Tendo em vista que não se sabe nem ao menos a quantidade dessas instituições, ainda menos se sabe no que diz respeito aos parâmetros propostos pela Resolução nº 27/2018 do Conarq, que dispõe sobre o dever do Poder Público de criar e manter arquivos para promover a gestão, a guarda e a preservação de documentos arquivísticos e a disseminação das informações neles contidas.

Sob esse prisma, o PAPEArq criou o Observatório dos Arquivos do Rio Grande do Sul (OARS), cuja proposta é desenvolver metodologias de investigação, analisar e promover debates a partir de dados confiáveis a respeito das instituições arquivísticas e/ou custodiadoras de arquivos circunscritas ao espaço geográfico do estado do Rio Grande do Sul.

Desta forma, o presente trabalho é de sua parte uma pesquisa científica em particular, que, além de ser uma pesquisa de conclusão de curso acadêmico, pretende vir a somar com o trabalho já iniciado pelo OARS. De acordo com Córdova e Silveira (2009) pode-se entender o processo de pesquisa científica como uma investigação da verdade de determinados fatos, por meio de procedimentos sistemáticos e métodos verificáveis. Gil (2010) entende que “a pesquisa é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos. Segundo ainda as autoras referenciadas, Córdova e Silveira,

A pesquisa é a atividade nuclear da Ciência. Ela possibilita uma aproximação e um entendimento da realidade a investigar. A pesquisa é um processo permanentemente inacabado. Processa-se por meio de aproximações sucessivas da realidade, fornecendo-nos subsídios para uma intervenção no real. (CÓRDOVA; SILVEIRA, 2009, p. 31).

De acordo com seu objetivo, esta pesquisa se caracteriza por ser descritiva. Gil (2010, p. 42) ensina que “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno”, sendo uma pesquisa que pretende apresentar fenômenos e fatos a respeito de determinada realidade. Quanto à sua natureza, pode ser considerada como aplicada, pois “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.” (Córdova; Silveira, 2009, p. 35).

Em relação à abordagem do tema pesquisado, considera-se esta como de caráter quali-quantitativo, pois, além de obtermos dados através de questionário aplicado (*survey*), é realizada a análise dos mesmos dentro dos parâmetros estabelecidos pela Arquivologia.

Os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens. Desta maneira, para Minayo (2001), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Por sua vez, através da análise quantitativa buscou-se esclarecimento, em termos estatísticos, do universo pesquisado de prefeituras em relação a presença de arquivos públicos municipais e políticas de arquivo instituídas ou adotadas. Com isso, Paschoarelli, Medola e Bonfim (2018) trazem, a partir de Creswell, que o método quali-quantitativo pode ser considerado um procedimento de pesquisa misto, onde o cientista faz uso de um enfoque teórico como uma perspectiva ampla em um projeto com dados quantitativos e qualitativos. Desta forma, ainda trazendo Minayo,

O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia. (MINAYO, 2001, p. 22).

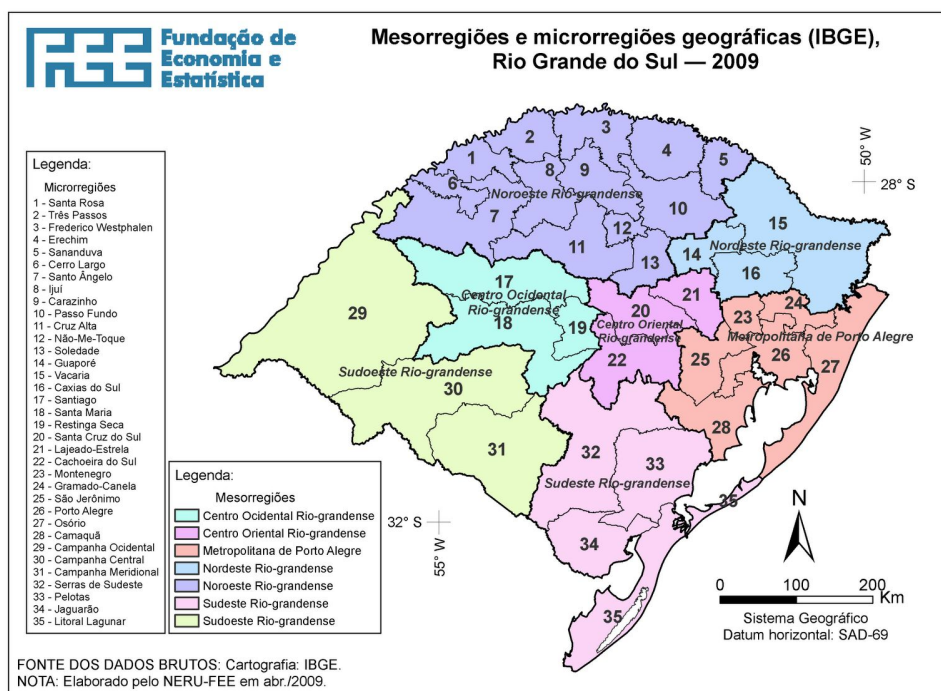
Foi proposto um questionário composto de duas questões abertas, que foi enviado a todas as prefeituras municipais presentes nas microrregiões¹¹ de Restinga Sêca, Santa Maria e Metropolitana de Porto Alegre (ver Figura 1 a seguir) por meio de seus canais eletrônicos de SIC, preferencialmente. Para os municípios que não

¹¹**Microrregião** - “ é definida como parte das mesorregiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço. Essas especificidades referem-se à estrutura de produção, agropecuária, industrial, extrativismo mineral ou pesca. A organização do espaço microrregional é também identificada pela vida de relações em nível local, isto é, pela interação entre as áreas de produção e locais de beneficiamento e pela distribuição de bens e serviços de consumo frequente. Assim, a estrutura da produção para identificação das microrregiões é considerada em sentido totalizante, envolvendo a produção propriamente dita, distribuição, troca e consumo, incluindo atividades urbanas e rurais. ” Consultado em <http://www.ngb.ibge.gov.br/Default.aspx?pagina=divisao>.

ofereciam esse recurso em seus sítios eletrônicos, o contato foi realizado através de canal direto com as ouvidorias ou outro e-mail indicado pelas prefeituras para contato.

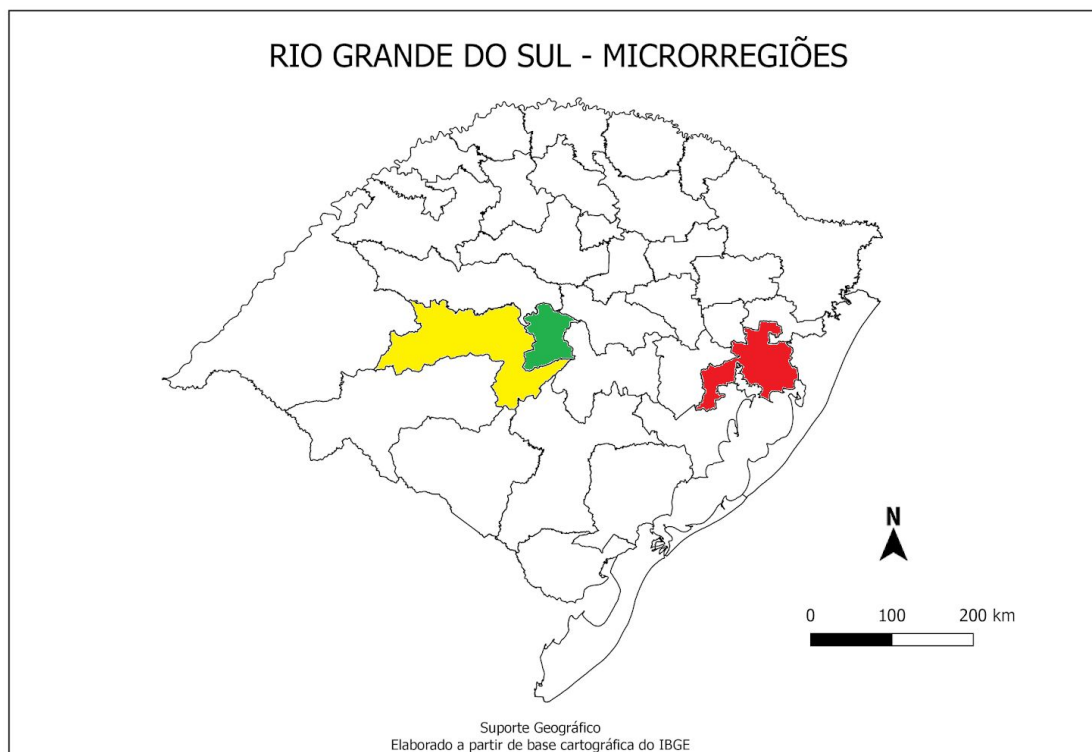
Em relação ao monitoramento do recebimento das respostas, foi solicitado aos respondentes o envio de suas respostas para e-mail indicado no questionário, ficando como critério para espera de retorno dos questionários os prazos de tempo estabelecidos pela LAI no tocante a solicitações de informações. A Lei indica o tempo de resposta de 20 dias a partir do recebimento, sendo prorrogável por mais 10 dias mediante justificativa. Ressalto que para fins deste trabalho, não foram consideradas as respostas recebidas fora do prazo estabelecido pela LAI.

Figura 1: Mapa Mesorregiões e Microrregiões do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: Cartografia IBGE

FIGURA 2: Destaque para as Microrregiões de Porto Alegre (em vermelho), Restinga Sêca (em verde) e Santa Maria (em amarelo).



Fonte: elaboração do autor.

O questionário enviado apresentou a seguinte proposta:

1. A Prefeitura possui arquivo?
 - 1.1 Em caso afirmativo informe:
 - a) Nome e contato da instituição;
 - b) Cargo e contato do responsável pela instituição;
 - c) Lei de criação da instituição (se possível encaminhar cópia digital ou link para o documento).
 - 1.2 Em caso negativo informe qual o órgão/departamento e/ou setor responsável pela gestão documental e proteção dos documentos de arquivo?
2. A Prefeitura possui uma política pública arquivística e/ou um sistema de arquivos? Em caso afirmativo informe a legislação de criação (se possível encaminhar cópia

digital ou link para o documento).

Desta forma buscou-se averiguar a atuação das prefeituras municipais em relação a seus acervos documentais, bem como este instrumento revelou-se como um bom parâmetro de avaliação do quanto estas mesmas prefeituras estão alinhadas e cumprindo a LAI, em termos de atendimento prestado aos solicitantes referente aos pedidos de informações.

4.2 Análise das respostas obtidas

A Microrregião de Restinga Sêca é composta por 09 (nove) municípios, sendo eles: Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Ivorá, Nova Palma, Restinga Sêca, São João do Polêsine e Silveira Martins.

Tendo população total estimada em 2019 de 61.990 habitantes segundo o IBGE, apresentou com IDH¹² médio (média aritmética simples) em 2010 de 0,714 o que pode ser considerado de nível alto¹³. O município mais populoso desta microrregião é Agudo, com 16.461 habitantes segundo a mesma estimativa, com IDH de 0.694. Já o menor município em termos de habitantes (estimado) é Ivorá, contando em 2019 com 1.910 habitantes e IDH em 0,724.

Como contextualização da microrregião, pode-se afirmar que estes municípios se caracterizam por disporem-se em pequenos núcleos urbanos, constituídos em sua maioria por casas e edificações de pequeno porte e baixo índice de edifícios mais elevados. A maioria da população vive em meio rural, segundo Brum Neto e Bezzi, apresentando um índice de 57,21% da população total desta microrregião. Ainda sobre o assunto, destacam-se os municípios de Agudo, com 67,60% morando no campo, bem como em Formigueiro 65,13% e Ivorá, com 69,91% habitando em zona rural. São estas áreas constituídas de pequenas propriedades, muito devido a forma de como o colono europeu foi estabelecido para enraizar-se e produzir no Rio Grande do Sul. Destaca-se, porém, que em Restinga

¹² **IDH:** O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. Consultado em <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>

¹³ Sobre as quatro categorias de IDH - muito alto, alto, médio e baixo - consultar http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf

Sêca e Formigueiro predominam as grandes propriedades, com mais de 100 ha, tendo na lavoura de arroz e na pecuária seus principais atores econômicos, responsáveis pela organização do seu espaço produtivo. (BRUM NETO & BEZZI, 2006).

Concluindo, sobre a microrregião de Restinga Sêca:

pode-se inferir que a Microrregião em análise possui sua base econômica alicerçada no setor primário, com destaque para a agricultura, segmento que mais contribui para a arrecadação de impostos e, também, alicerçada na presença da atividade agrícola, principal segmento rural dos municípios que a compõe. (BRUM NETO; BEZZI, 2006, p. 74).

Desta forma, conforme apresentado acima, esta microrregião é constituída por pequenos municípios, o que os isenta (menos Agudo e Restinga Sêca), de acordo com a LAI, de divulgar as informações previstas nesta referida lei em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), já que possuem menos de 10.000 habitantes¹⁴. Por outro lado, esta mesma lei estabelece que, apesar desta não obrigatoriedade em relação a divulgação eletrônica para todos os municípios brasileiros, é dever de todo município, independentemente de seu tamanho (população), assegurar o acesso a informações públicas:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação

¹⁴ Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). § 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

popular ou a outras formas de divulgação. (BRASIL, LEI 12.527/2011).

Mesmo considerando esta não obrigatoriedade, constatou-se que todos os municípios da microrregião de Restinga Sêca possuem sites, bem como indicam como proceder para fazer solicitações aos seus SICs, inclusive todos os municípios possuem link direto para fazer esta solicitação por meio eletrônico via site, o e-SIC.

Os municípios de Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Ivorá, Nova Palma não responderam ao questionário enviado, ignorando o cumprimento da LAI, sem apresentar qualquer justificativa. Representam 66% do total dos questionários enviados e foram considerados como não respondentes. Em relação a estes municípios não podemos afirmar se possuem ou não arquivos públicos municipais nem tampouco políticas arquivísticas e ou sistemas de arquivos para a gestão de seus documentos.

Restinga Sêca foi um dos municípios que responderam ao questionário no prazo de 20 dias. Representa junto com São João do Polêsine e Silveira Martins 33,33% do total de questionários enviados a esta microrregião. Quanto às respostas, afirmou que possui arquivo, porém não formalizado por lei de criação, estando subordinado à Secretaria de Administração como Departamento de Arquivo. O cargo do responsável pelo arquivo é o de arquivista. Quanto à questão sobre políticas públicas arquivísticas e/ou sistemas de arquivo, foi respondido que, através do Decreto Municipal 61/2011, foi instituída a Comissão de Avaliação de Documentos, bem como possui estabelecida Tabela de Temporalidade para a Secretaria de Finanças. Desta forma avaliamos que em parte atende aos requisitos propostos pela Resolução nº27/2008 do Conarq pois reconhece o Arquivo como parte integrante da administração do município, mas o mantém vinculado a uma secretaria, dando-lhe autonomia relativa. Em termos de políticas arquivísticas apresenta por meio de decreto municipal iniciativas nesse sentido, como comissão de avaliação de documentos e tabela de temporalidade. Não faz menção a um sistema de arquivos. Em termos estatísticos, o município de Restinga Sêca é o único que respondeu que possui arquivo, representando 11,11% deste universo de respondentes.

A prefeitura de São João do Polêsine, afirmou que não possui arquivo de

forma centralizada ou instituída formalmente apenas para este fim ou política arquivística, nem sistema de arquivos. Respondeu que cada setor é responsável por sua documentação, sem maiores detalhes de que forma isso se dá. Ainda assim, respondeu que o município possui convênio com a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), que disponibiliza estagiários de arquivologia e história para auxiliarem na organização dos arquivos. De acordo com sua resposta, inferimos que possui apenas arquivos setoriais juntos aos diversos órgãos municipais, não indicando se há profissional de arquivo ou quais servidores seriam responsáveis por essa gestão e guarda. Como ponto positivo, há o fato de manter convênio com a UFSM e abre para estagiários atuarem junto a esses conjuntos documentais.

Silveira Martins também respondeu ao questionário no prazo, fazendo parte do índice apontado de 33,33% dos que assim o fizeram nesta microrregião. Assim como São João do Polêsine, afirmou que não possui arquivo formal ou institucionalizado tampouco política arquivística ou sistema de arquivos, sendo a documentação do executivo municipal de responsabilidade da Secretaria da Administração. Não informou qual setor, se existe algum setor instituído, formalizado ou organizado para tal fim, ou qual ou quais servidores seriam incumbidos da proteção dos documentos de arquivo.

A Microrregião de Santa Maria é composta por 13 municípios, sendo eles: Cacequi, Dilermando de Aguiar, Itaara, Jaguari, Mata, Nova Esperança do Sul, Santa Maria, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Toropi e Vila Nova do Sul.

Tendo população total estimada para 2019 em 383.080 habitantes segundo o IBGE, apresentou IDH médio (média aritmética simples) em 2010 de 0,699 o que pode ser considerado de nível médio. O município mais populoso desta microrregião é Santa Maria, com 282.123 habitantes segundo a mesma estimativa, com IDH de 0,784. Já o menor município em termos de habitantes (estimado) é Toropi, contando em 2019 com 2.806 habitantes e IDH em 0,683.

A microrregião de Santa Maria é formada por pequenos municípios de vocação rural, com população média inferior a 20 mil habitantes, distribuídas em maior parte nas áreas rurais. A exceção fica por conta de Santa Maria que se apresenta como centro urbano de grande porte. Desta forma, o município de Santa

Maria é considerado como polo econômico e comercial para os demais municípios da região. Concentra também a maior oferta de hospitais, médicos, bancos e demais serviços, sendo considerada o município mais importante da microrregião em pauta. (MANFIO *et al* 2015).

Dispõe ainda Santa Maria de um robusto núcleo regional universitário, onde destaca-se a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), com oferta de curso de bacharelado em Arquivologia, conforme destacado anteriormente, além de outras instituições como a Universidade Franciscana (UNIFRA), a Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), a Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA), a Faculdade Integrada de Santa Maria (FISMA).

Conforme destacamos a maioria dos municípios tem sua produção econômica voltada para o setor primário, principalmente a agricultura. Destacam-se os cultivos de soja, milho, arroz, feijão e trigo como sendo os principais da região.

Em relação à produção rural, alicerce da economia destes municípios, o tamanho das propriedades rurais apresenta-se de forma dispar. Nesta microrregião de Santa Maria são municípios com características de grande propriedade rural: Júlio de Castilhos, Santa Maria, Tupanciretã. Todos os demais municípios são compostos por pequenas e médias propriedades de agrícola familiar de modo geral.

Da mesma forma que os municípios da microrregião de Restinga Sêca, todos os municípios da microrregião de Santa Maria possuem sites, bem como indicam como proceder para fazer solicitações aos seus SICs, inclusive todos os municípios possuem link direto para fazer esta solicitação por meio eletrônico via site, o e-SIC. Assim como já apontado pela LAI em relação a manutenção de sites para divulgação das ações municipais e contato com a população, apenas Cacequi, Jaguari, Santa Maria, São Pedro do Sul e São Sepé teria obrigação legal de fazê-lo, mas, como apontamos, todos os municípios desta microrregião mantêm sites instituídos.

Em relação às análises quanto aos questionários enviados, mensuramos da seguinte forma em termos quantitativos: quanto aos que não responderam, quanto aos que responderam no prazo, quanto aos que responderam sobre possuir arquivo instituído e quanto aos que responderam sobre possuir política/sistema de arquivo instituída. Não responderam 06 municípios, representando 46,15% do universo total de 13 municípios. Por outro lado, 53,84% responderam dentro do prazo da LAI, ou

seja, 07 municípios. Destes, 03 municípios responderam possuir arquivo, representando 42,85%. Ainda 02 municípios responderam possuir política/sistema de arquivo, representando 28,57%. Dos que responderam negativamente à questão sobre possuir arquivo representam por sua vez 57,14% (04 municípios) do universo dos que retornaram o questionário, e 05 municípios responderam não possuir política/sistema de arquivo, 71,42%.

Passando à segunda parte da análise dos questionários, apresentamos que Itaara, Jaguari, Mata, São Vicente do Sul, Toropi e Vila Nova do Sul (06 prefeituras municipais) não responderam ao questionário enviado, ignorando o cumprimento da LAI, sem apresentar qualquer justificativa. Representam 46,15% do total dos questionários enviados e foram considerados como não respondentes. Em relação a estes municípios não podemos afirmar se possuem ou não arquivos públicos municipais nem tampouco políticas arquivísticas ou sistemas de arquivos para a gestão de seus documentos.

Cacequi, Dilermando de Aguiar, Nova Esperança do Sul, Santa Maria, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul e São Sepé (07 prefeituras municipais) responderam ao questionário de acordo com a LAI, apresentando um índice 53,84%.

Cacequi, Dilermando de Aguiar, Nova Esperança do Sul e São Martinho da Serra responderam que não possuem arquivo, o que representa um índice de 57,14% dos que responderam. Cacequi afirmou em sua resposta que “o município possui apenas arquivo morto, não possuindo políticas arquivísticas.” A prefeitura de Dilermando de Aguiar respondeu tão somente não possuir arquivo, sem indicar quais suas posturas em relação aos documentos gerados e acumulados pela administração. Em relação a resposta recebida da prefeitura de Nova Esperança do Sul, foi relatado que não possui arquivo ou setor instituído para guarda e gestão de documentos, ficando os mesmos a cargo do almoxarifado. Por sua vez, o poder executivo de São Martinho da Serra apresentou que cada secretaria municipal é responsável pelos documentos produzidos e tramitados conforme suas incumbências, ainda assim não afirmando tratar-se de arquivos setoriais constituídos para tal finalidade. Estas respostas, apesar de estarem dentro do prazo estabelecido pela LAI, revelam total descaso ou desconhecimento, pelo menos da parte de quem respondeu ao questionário, com relação ao patrimônio documental de seus

municípios e sobre leis federais que regulam esta matéria, bem como presume-se total ignorância em relação às normativas exaradas pelo Conarq.

Os municípios de Santa Maria, São Martinho da Serra e São Sepé responderam possuir arquivos públicos municipais instituídos, o que representa um índice de 42,85% dos municípios que responderam ao questionário enviado.

Santa Maria respondeu que possui dois arquivos públicos municipais constituídos em seu município, Arquivo Central e Arquivo Histórico Municipal de Santa Maria. Ambos os arquivos são coordenados por arquivistas, sendo que no Arquivo Central atuam 02 arquivistas segundo a resposta. O Arquivo Central é vinculado à Secretaria de Município de Gestão e Modernização Administrativa Municipal, de conformidade com a Lei Municipal nº 5189/09 e alterações. Desta forma, de acordo com a resposta obtida, é o Arquivo Central constituído sob forma de coordenadoria dentro do organograma da referida secretaria. Segue a resposta trazendo que são competências da Coordenadoria Setorial de Arquivo e Protocolo: a gestão do protocolo e arquivo geral da Administração Municipal; a coordenação e execução dos serviços de arquivo de documentos da Prefeitura; o relacionamento e postagem das correspondências enviadas e distribuição das recebidas para todas as Secretarias; a administração e disponibilização da documentação oficial do arquivo ativo da Prefeitura e órgãos da administração direta, zelando pela sua guarda, conforme legislação vigente; o monitoramento de prazos de vigência de cada documento, o que demonstra ações derivadas de uma política arquivística pensada em relação a estes conjuntos documentais gerados pelo Executivo Municipal. Ainda trouxe que o município de Santa Maria possui o Sistema Municipal de Arquivos da Prefeitura de Santa Maria (SIARQ-SM), vinculado à Secretaria de Gestão e Modernização Administrativa, instituído pelo Decreto nº 120, de 11 de outubro de 2011, que tem como objetivo planejar, integrar, regulamentar e coordenar as ações necessárias ao pleno desenvolvimento do sistema de gestão de documentos do Executivo. Assim sendo, segue a resposta que integram o SIARQ-SM a Coordenadoria Setorial de Sistema de Arquivo e Protocolo, vinculada à Secretaria de Gestão e Modernização Administrativa e o Arquivo Histórico Municipal, vinculado à Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer; assim como todas as unidades do Executivo que mantenham documentos em qualquer suporte (analógico ou digital).

Entendemos que Santa Maria atende à Resolução nº 27/2008 do Conarq, pois tem seus arquivos instituídos por legislação municipal de criação, tendo o Arquivo Histórico Municipal sua criação em 1958 através de lei municipal própria. Em relação à política e sistemas arquivísticos, entendemos que atende esta resolução, tendo em vista que possui normas e procedimentos de gestão documental, em termos de guarda, transferências, recolhimento e destinação final, dentre outros, conforme estabelecido em seu 1º artigo:

Parágrafo único. O Arquivo Público deve ser entendido como a instituição do Poder Público com a função de implementar, acompanhar e supervisionar a gestão de documentos arquivísticos produzidos e recebidos pela Administração Pública em seu âmbito de atuação, e de promover a organização, a preservação e o acesso dos documentos de valor permanente ou histórico recolhidos dos diversos órgãos e entidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. (CONARQ, Resolução nº 27, de 16 de junho de 2008).

A Prefeitura Municipal de São Pedro do Sul respondeu que possui arquivo, porém não instituído por lei municipal própria, mas como Setor de Arquivo Permanente vinculado à Secretaria Municipal de Administração. Este setor tem como responsável pela gestão documental e proteção dos documentos, segundo a resposta recebida, uma servidora de carreira com qualificação de Técnica em Arquivo. Foi referida uma lei municipal que regula a política arquivística do município, dando a entender que se refere à gestão e proteção de documentos em termos de prazos de guarda, transferências, protocolo, recolhimento e descarte, tendo o Setor de Arquivo Permanente esta incumbência de gerenciamento legal. Quanto à questão da presença de sistema de arquivos, houve uma imprecisão de termos na resposta, pois refere a um programa eletrônico de informática e um controle manual como sendo responsáveis pelo sistema de arquivo. Acreditamos que confundiu o conceito de sistema de arquivos com sistema de recuperação da informação¹⁵ e com livro ou protocolo de controle de recebimento e empréstimo. Desta forma, o município de São Pedro do Sul atende em parte a resolução em foco deste trabalho, pois possui arquivo, mas não institucionalizado por lei específica de

¹⁵**Sistema de recuperação da informação:** Conjunto de procedimentos, normalmente automatizados, pelos quais referências ou dados contidos em documentos são documentos indexados e armazenados de maneira tal que possam ser recuperados em resposta a questões específicas. **DICIONÁRIO BRASILEIRO DE TERMINOLOGIA ARQUIVÍSTICA.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005, p. 157.

arquivo, mas faz citação a uma lei municipal que dá providências quanto ao tratamento dos documentos municipais, configurando parte de uma política arquivística constituída e formalizada.

São Sepé por sua vez, através da Prefeitura Municipal, atendeu dentro do prazo estabelecido pela LAI à solicitação de questionário enviada via canal de e-SIC disponibilizado em seu site. Através de lei municipal tem o Arquivo Municipal estabelecido na administração pública, tendo em sua coordenação uma arquivista. Não se referiu quanto a políticas arquivísticas do município nem a sistemas, consideramos desta maneira como negativa a resposta a estas questões. Portanto, entendemos que este município atende em parte a já referida resolução, pois apresenta arquivo instituído por lei específica municipal mas não apresenta política pública arquivística ou sistema de arquivos.

Passamos por fim a análise das respostas obtidas da microrregião metropolitana de Porto Alegre.

A Microrregião de Porto Alegre é composta por 22 municípios, sendo eles: Alvorada, Araricá, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Mariana Pimentel, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Sertão Santana e Viamão.

Tendo população total estimada para 2019 em 3.886.838 habitantes segundo o IBGE, apresentou IDH médio (média aritmética simples) em 2010 de 0,726 o que pode ser considerado de nível alto. O município mais populoso desta microrregião é Porto Alegre, capital do estado, com 1.483.771 habitantes segundo a mesma estimativa, com IDH de 0,805. Já o menor município em termos de habitantes (estimado) é Mariana Pimentel, contando em 2019 com 3.885 habitantes e IDH em 0,701.

A microrregião de Porto Alegre desempenha papel importante na economia regional, por meio de diversificado parque industrial, comércio amplamente desenvolvido, prestação de serviços, diversas especialidades médicas e hospitais com serviços de alta complexidade, boa oferta de educação, diversas instituições bancárias e financeiras e demais instituições próprias de regiões metropolitanas.

No entanto, segundo Rodrigues Soares e Fedozzi (2016), este panorama

alterou-se nos últimos anos. Afirmam os autores que indústria passou a dividir seu protagonismo econômico, de forma que a economia de serviços se tornou fortemente dominante, tanto na composição do Produto Interno Bruto (PIB)¹⁶, como na composição da força de trabalho. Asseveram que desta maneira novos rumos econômicos se constituíram, especialmente no núcleo da metrópole: os serviços avançados têm uma grande importância na economia de Porto Alegre, além da nova economia industrial advinda das empresas de alta tecnologia.

Na área da educação, oferece ampla oferta de escolas públicas e particulares em todos os níveis de ensino, bem como destaca-se pela presença de universidades e faculdades de ensino superior, destacando-se a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que oferece curso de bacharelado em Arquivologia, bem como a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS), Universidade La Salle (UNILASALLE), dentre outras.

Da mesma forma que os municípios das duas microrregiões anteriormente analisados, todos os municípios da Microrregião de Porto Alegre possuem sites institucionais de suas prefeituras municipais, bem como indicam como proceder para fazer solicitações aos seus SICs, porém nem todos esses municípios possuem *link* direto para fazer esta solicitação por meio eletrônico via site, o e-SIC, o que é o caso do município de Esteio e de Sertão Santana. Ainda sobre os municípios que compõe esta microrregião, Araricá, Glorinha, Mariana Pimentel e Sertão Santana possuem cada um menos de 10.000 habitantes, sendo assim desobrigados a manterem *sites* para divulgação das ações municipais e contato com a população.

Em relação às análises quanto aos questionários enviados, mensuramos da mesma forma que os anteriores em termos quantitativos: quanto aos que não responderam no prazo, quanto aos que responderam no prazo, quanto aos que responderam sobre possuir arquivo instituído e quanto aos que responderam sobre possuir política/sistema de arquivo instituída. Em relação à Microrregião de Porto Alegre, 13 municípios não responderam e 06 deram retorno fora do prazo, totalizando 19 municípios como não respondentes, representando 86,36% do

¹⁶**PIB:** é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. Consultado em <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>

universo total de 22 municípios. Por sua vez, 13,63% responderam dentro do prazo da LAI, ou seja, 03 municípios. Destes, 02 municípios responderam possuir arquivo, representando 66,66% do universo dos que responderam ao questionário no prazo. Ainda 01 município indicou possuir política/sistema de arquivo, representando 33,33%.

Passando à segunda parte da análise dos questionários, apresentamos que Alvorada, Araricá, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Mariana Pimentel, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Sertão Santana e Viamão (19 prefeituras municipais) não responderam ao questionário enviado, ignorando o cumprimento da LAI, sem apresentar qualquer justificativa. As prefeituras municipais de Estância Velha, Glorinha, Gravataí, Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul e Viamão responderam o questionário somente no reenvio, conforme metodologia utilizada pelo OARS. Entretanto, conforme metodologia utilizada neste trabalho, foram considerados como não respondentes, ao não darem resposta ao envio dentro do prazo considerado para esta pesquisa e que se norteia dentro dos parâmetros estabelecidos pela LAI. Alguns fatos chamaram a atenção do grupo de respostas das prefeituras que não responderam em tempo algum ao questionário e que destacamos. Em relação ao município de Cachoeirinha, a prefeitura municipal dispõe na página inicial de seu *site* institucional *banner* com *link* direto para seu Arquivo Central¹⁷. Outro caso foi o município de Esteio que também não respondeu ao questionário enviado, omitindo a informação sobre a inauguração de novo prédio para melhor servir ao Arquivo Público Municipal¹⁸. Estas respostas, principalmente daquelas prefeituras municipais que não deram retorno ao questionário em tempo algum, revelaram profundo descaso e desrespeito com os cidadãos em seu direito fundamental estabelecido na Constituição e em lei federal, ao negar acesso à informação solicitada de forma legal e conforme protocolos administrativos instituídos por estes mesmos municípios.

¹⁷Para maiores detalhes, consultar em: <http://www.cachoeirinha.rs.gov.br/portal/index.php/arquivo-central>.

¹⁸ Reportagem consultada sobre a inauguração de novo prédio para o arquivo municipal de Esteio, disponível em: https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12092:arquivo-municipal-reabre-em-novo-espaco-no-dia-9&catid=23&Itemid=198.

Das prefeituras que responderam ao questionário enviado no prazo previsto pela LAI e que serviu de parâmetro para este trabalho, a Prefeitura Municipal de Campo Bom retornou via seu canal de e-SIC que não possui arquivo, dando a entender que possui arquivos setoriais, pois afirmou que cada setor é responsável por sua documentação. Na mesma resposta afirma também sobre a existência de um setor, vinculado à secretaria de administração, onde ficaria a maior parte dos documentos, requerimentos internos e externos, plantas e outros documentos, que “são arquivados após tramitação e organizados de acordo com a numeração para serem microfilmados posteriormente. ”

A Prefeitura Municipal de Canoas respondeu que através da Lei Municipal 4848/2003 foi instituído formalmente o Arquivo Municipal Dr. Sezefredo Azambuja Vieira, chefiado atualmente pelo Diretor de Controle Administrativo, pelo fato da arquivista até então responsável pelo arquivo ter sido aposentada e ainda não ter sido nomeado outro profissional arquivista para a função de chefia. Em relação a presença de política pública arquivística e sistema de arquivo, foi respondido que “no momento, não há política pública arquivística ou sistema de arquivos. O tema está em estudo pela Administração. ” Desta forma este município cumpre em parte a Resolução nº 27/2008 do Conarq.

O único dos municípios desta microrregião, dentre os que responderam, que possui arquivo e política pública de arquivo e sistema de arquivos implantando foi o da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Foi respondido que este município possui dois arquivos públicos municipais, o que tem a incumbência de ser arquivo central é denominado Coordenação de Gestão Documental, instituição que foi criada em 27/07/1927 com o nome de Archivo Municipal sob a égide do Decreto Municipal nº 145 e que teve outras denominações até a atual, estabelecida na forma do Decreto Municipal nº 20.105/2018. Já em 03/03/1988 foi criado pela Lei Municipal nº 6099 o Arquivo Histórico Moysés Vellinho. Ambos as instituições têm arquivistas como coordenadores; a partir do Decreto 16.798/2010 foi instituído o Sistema de Arquivos de Porto Alegre (SIARQ/POA), Decreto 17.480/2011 instituiu o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos e o Decreto 18.916/2015 implantou o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. No tocante ao Arquivo Histórico, o Decreto 19.620/2016 trata do

recolhimento de documentos permanentes ao Arquivo Histórico. Desta maneira, podemos considerar que o município de Porto Alegre atende às recomendações exaradas na Resolução nº27/2008 do Conarq, que trata dentre outras coisas da necessidade do poder público, no caso em foco do poder público municipal, de através de lei específica de arquivos criar condições para organização sistêmica da gestão arquivística bem como a criação e vinculação de arquivo público para manutenção desse sistema.

Com isso se verificou na média das três microrregiões em análise um não-retorno de 66,39%, ou seja, dos 44 municípios somando as três microrregiões em análise, 31 municípios não retornaram ou não responderam conforme o tempo estipulado pela LAI e que serviu de parâmetro para esta pesquisa.

Apenas 13 municípios deram retorno no tempo estipulado ao questionário enviado, representando um índice de 29,54%. Destes, 06 prefeituras municipais responderam manter arquivos públicos municipais, um índice de 46,15% e 04 municípios revelaram possuir política pública de arquivo e sistemas de arquivo, indicando 30,76% do total. Por outro lado, 07 municípios dos que responderam indicaram não ter arquivos municipais constituídos, um índice de 53,84% em relação aos que responderam.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente trabalho buscamos apresentar uma análise a respeito dos primeiros dados recebidos em resposta aos questionários enviados por pesquisadores do Observatório dos Arquivos do Rio Grande do Sul, com o objetivo principal, através de recorte dentro do universo pesquisado e metodologia aplicada a este trabalho de conclusão de curso, identificar como as prefeituras municipais das microrregiões de Restinga Sêca, de Santa Maria e de Porto Alegre tratam seus conjuntos documentais, gerados e acumulados diariamente. Para tanto, buscamos identificar a existência de arquivos públicos mantidos pelas respectivas prefeituras, se os mesmos são instituídos formal e legalmente dentro dos parâmetros apresentados pela resolução nº 27 do CONARQ; identificar dentre eles quantos possuem política pública arquivística e/ou sistema de arquivos implementados, bem como verificar o cumprimento por parte dos municípios sobre certos aspectos da LAI, por meio de verificação do tempo de resposta aos questionários enviados via Serviço de Informações ao Cidadão eletrônico (e-SIC).

Invertendo a ordem dos objetivos propostos, chamou a atenção o elevado número de prefeituras municipais que deixaram de responder ou que responderam após o prazo legal estabelecido pela LAI, revelando descaso, desinteresse ou falta de condições de responder por algum outro motivo as solicitações efetuadas. Neste quesito ficou demonstrado que a simples promulgação de uma lei não basta para se atingir um efeito desejado, como mencionamos na revisão bibliográfica. Este alto número deu ensejo a algumas suposições, no sentido de como é estruturado o setor ou órgão que recebem as demandas via LAI, quem são os servidores que atendem a estas demandas, onde conseguem ou buscam estas informações. Uma situação pelo menos parece ter ficado bem clara: certamente não são os arquivos municipais os responsáveis por atender a estes pedidos de informação. Destacamos ainda que das 03 microrregiões consultadas, os 10 municípios mais populosos deste recorte deixaram de dar retorno à solicitação de informação. Dentre estes, mais uma vez chamamos atenção para o fato de que alguns destes grandes municípios que deixaram de responder ao questionário possuem arquivos públicos municipais instituídos e políticas públicas de arquivo regulamentadas e implementadas, como é

o caso dos municípios de Esteio e Cachoeirinha.

Passados quase 30 anos da promulgação da Lei 8.159, de 08 de janeiro de 1991, a Lei dos Arquivos ainda parece pouco difundida e também pouco reconhecida a importância dos arquivos como um centro de referência em informação e dados, um local especializado e único onde o cidadão poderia socorrer-se em caso de precisar de provas documentais em demandas contra o poder público e na defesa de seus direitos em outras instâncias, onde o gestor público consultaria também na defesa dos direitos da administração e da própria comunidade que representa, bem como na análise de informações contidas nesses documentos e que poderiam servir de base para futuras tomadas de decisão.

Com esta pesquisa verificou-se também um expressivo número de respostas que denotam os arquivos por muitas dessas administrações como meros depósitos de papel, locais onde são minimamente mantidos os documentos já tramitados por receio de punições legais e total falta de avaliação, onde parece que o fato de não serem sumariamente descartados é a única característica que ainda os diferenciam de outros papéis velhos mal conservados. O não reconhecimento das prefeituras de um modo geral da importância de se estabelecer política pública arquivística, de modo a pensar a organização, conservação e acesso aos documentos de forma ampla, revela que pouco avançamos em termos de gestão dos acervos públicos documentais gerados e acumulados pelas administrações, o que se reflete negativamente na propalada meta em prol de maior transparência administrativa, na baixa percepção das pessoas de modo geral em relação à eficiência, presteza e qualidade dos serviços públicos prestados pelos municípios, sem falar no descaso com a história e cultura de comunidades que são materializadas também nestes conjuntos documentais.

Desta forma acreditamos que conseguimos atingir aos objetivos que foram traçados para este trabalho. A partir da fundamentação teórica apresentada buscamos embasar as análises dos dados recebidos e traçar paralelos entre a pesquisa realizada em termos de políticas públicas e arquivística em especial com a realidade demonstrada nas respostas recebidas, para assim contribuir com o debate nesta área de importante relevância social.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 09 set. 2019.
- BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>. Acesso em: 10 set. 2019
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 Acesso em: 10 set. 2019
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 set. 2019.
- 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**, Brasília, DF, 9 jan. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm. Acesso em: 07 jul. 2016.
- BRASIL. Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXIII do art. 5o, no inciso II § 3o do art 37 e no § 2o do art 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n 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**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 07 jul. 2019.
- BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, Cadernos Pólis 2, 2001. 60p. Disponível em: <https://www.polis.org.br/uploads/831/831.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019
- BRUM NETO, H.; BEZZI, M. L. Identidade cultural e organização do espaço na microrregião geográfica de Restinga Seca - RS / Cultural Identity and Space Organization on the Restinga Seca-RS Geographic Micro Region. **Sociedade & Natureza**, v. 18, n. 34, 8 ago. 2006. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/9220> Acesso em: 25 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). **Resolução nº 28, de 17 de fevereiro de 2009**. Dispõe sobre a adoção da “Norma brasileira de descrição arquivística (nobra-de) pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos (sinar), institui o Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos e estabelece a obrigatoriedade da adoção do “Código de entidades custodiadoras de acervos arquivísticos” (codearq). Disponível em: <http://conarq.arquivonacional.gov.br/resolucoes-do-conarq/269-resolucao-n-27,-de-16-de-junho-de-2008.html>. Acesso em: 22 jul. 2019.

_____. **Criação e desenvolvimento de arquivos públicos municipais: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania / Conselho Nacional de Arquivos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014, 151p. Disponível em: http://conarq.arquivonacional.gov.br/images/publicacoes_textos/Cartilha_criacao_arquivos_municipais.pdf. Acesso em: 22 jul. 2019.

DURCE, Caroline Lopes; SOUSA, Renato T. B. de. **POLÍTICAS ARQUIVÍSTICAS INSTITUCIONAIS. Arquivo & Administração**. Rio de Janeiro, v.12, n.1, jan./jun. 2013

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JARDIM, José Maria. **Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados no Brasil (1994-2006)** Comunicação oral apresentada ao GT-5 - Política e Economia da Informação. ENANCIB - Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação > IX ENCONTRO ENANCIB 2008

_____. De que falamos quando falamos em políticas arquivísticas? Percepções sobre políticas arquivísticas no Poder Executivo federal. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 35-49, jan./abr. 2013. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1393>. Acesso em: 22 out. 2019

_____. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. **Arquivo e Administração**, v. v.5, p. 20, 2006. Disponível em: http://biblioteca.an.gov.br/bnweb/upload/pasta11/acervo100387/100387_368.pdf. Acesso em: 22 out. 2019

LUZ, Marco Antônio da; FLORES, Daniel. A gestão de documentos e a preservação do patrimônio documental em municípios gaúchos: quando a regra é a exceção. **ÁGORA: Arquivologia em debate**, Florianópolis, v. 24, n. 49, p. 115-142, out. 2014. ISSN 0103-3557. Disponível em: <https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/460>. Acesso em: 25 nov. 2019.

MANFIO, Vanessa *et al.* Corede Central: Uma análise sobre as especificidades, as dinâmicas e estratégias de desenvolvimento. **Geographia Opportuno Tempore**, v. 2, p. 76-92, 2015. Disponível em:

<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/Geographia/article/view/22678> Acesso em: 23 out. 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001. Disponível em: http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1428/minayo__2001.pdf Acesso em:

OLIVEIRA, Bruno Carneiro. FEDERALISMO E MUNICIPALISMO NA TRAJETÓRIA POLÍTICA DO BRASIL. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012018000100223 Acesso em: 23 out. 2019.

Paschoarelli L. C.; Medola F. O.; Bonfim G. H. C. Características Qualitativas, Quantitativas de Abordagens Científicas: estudos de caso na subárea do Design Ergonômico. **Revista de Design, Tecnologia e Sociedade**, v. 2, n. 1, p. 65-78, 1 out. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/design-tecnologia-sociedade/article/view/15699/1403> Q. Acesso em: 12 nov. 2019.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP, 1986. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2982>. Acesso em: 09 jul. 2019

PIMENTEL, Eduardo Francisco. **Museu municipal: memória, história e identidade - O Museu Municipal de Carangola - MG**. 2016. 257 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Museologia e Patrimônio, UNIRIO/MAST, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/unirio/11205>. Acesso em: 12 nov. 2019.

RABAT, Márcio Nunes. **A federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil**. Brasília, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. Série Estudo, 2002. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema3/207708.pdf> Acesso em: 01 nov. 2019.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos**. In: Maria das Graças Rua; Maria Carvalho. (Org.). **O Estudo da Política: Tópicos Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SILVA, D. B. **Onde está a sociedade civil na política nacional de arquivos?** Informação Arquivística, Rio de Janeiro, v. v. 4, n. 1, p. 41-68, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/view/86/53>. Acesso em: 19 out. 2019.

SILVEIRA, Denise Tolfo; GERHARDT, Tatiana Engel. (org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora de UFRGS, 2009. 120p. Acesso em: [www.ufrgs.br > cursopgdr > downloadsSerie > derad005](http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005). Acesso em: 25 set. 2019.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; FEDOZZI, Luciano Joel. Porto Alegre e sua região metropolitana no contexto das contradições da metropolização brasileira contemporânea. **Sociologias [online]**. 2016, vol.18, n.42, pp.162-197. ISSN 1517-4522. Acesso em: <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004206>. Acesso em: 23 out. 2019.

SOUSA, R. T. B. O arquivista e as políticas públicas de arquivo. In: CONGRESSO NACIONAL DE ARQUIVOLOGIA, 2. In: _____ **Anais do Segundo Congresso Nacional de Arquivologia**. Porto Alegre: Associação dos Arquivistas do Estado do Rio Grande do Sul, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1026> Acesso em: 25 jul. 2019.

VÁZQUEZ, Manuel. Hacia una política archivística. In: ANDRADE, Ana Célia Navarro de (Org.) **Archivos y documentos: textos seminales**. São Paulo: ARQ-SP, 2015. p. 94-113.

