



**ADRIANA COX HOLLÓS**

**O FUTURO DA MEMÓRIA DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL  
BRASILEIRA**

**TESE DE DOUTORADO**  
**Julho de 2014**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ  
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO - ECO  
INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – PPGCI

**O FUTURO DA MEMÓRIA DIGITAL  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA**

**RIO DE JANEIRO  
2014**

**ADRIANA COX HOLLÓS**

**O FUTURO DA MEMÓRIA DIGITAL  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação, convênio entre o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e a Universidade Federal do Rio de Janeiro/Escola de Comunicação, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência da Informação.

Orientador: Geraldo Moreira Prado

Co-Orientador: Ricardo Medeiros Pimenta

**RIO DE JANEIRO  
2014**

H745f

Hollós, Adriana Cox.

O futuro da memória digital na Administração Pública Federal Brasileira/  
Adriana Cox Hollós. - Rio de Janeiro, 2014.

132 f.

Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro, 2014.

Orientador: Geraldo Moreira Prado.

Co-orientador: Ricardo Medeiros Pimenta

1. Informação. 2. Arquivos. 3. Políticas Públicas. 4. Lei de Acesso à Informação. 5. Preservação Digital. I. Prado, Geraldo Moreira (Orient.). II. Pimenta, Ricardo Medeiros (Co-orient.). III. Ciência da Informação - Tese. IV. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação. V. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - PPGCI. VI. Título.

CDD 025.84

ADRIANA COX HOLLÓS

**O FUTURO DA MEMÓRIA DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação, convênio entre o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e a Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Escola de Comunicação, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência da Informação.

Aprovado em:

---

Prof. Dr. Geraldo Moreira Prado - Orientador  
PPGCI/IBICT – ECO/UFRJ

---

Prof. Dr. Ricardo Medeiros Pimenta – Co-orientador  
PPGCI/IBICT – ECO/UFRJ

---

Prof. Dr. Rubens Ribeiro Gonçalves da Silva  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Vera Lucia Doyle Louzada de Mattos Dodebei  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Lena Vânia Ribeiro Pinheiro  
PPGCI/IBICT – ECO/UFRJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosali Fernandez de Souza  
PPGCI/IBICT – ECO/UFRJ

Para Alice e Manuela, minhas filhas,  
pelo amor que me leva ao infinito;

Aos meus pais,  
que me ensinaram a nunca desistir;

Às minhas irmãs,  
sempre presentes, no amor e na dor;

À querida Marilena Leite Paes,  
por ter me ensinado um novo caminho;

E, especialmente, à amiga, mestre e conselheira,  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Solange Zúñiga (*in memoriam*),  
dedico meu afeto e gratidão por tudo que  
me ensinou na vida e na profissão.

## AGRADECIMENTOS

Ao IBICT e seu corpo de pesquisadores, pela oportunidade de aprendizagem e experiências compartilhadas nestes últimos quatro anos. Especialmente aos membros da banca de qualificação às Prof<sup>as</sup> Dr<sup>as</sup> Rosali Fernandez, Nélide Gonzalez de Gómez e Vera Dodebei, pela generosa e detalhada orientação. Ao Grupo de Pesquisa Cultura, Representação e Informação Digitais CRIDI/UFBA, em especial ao seu coordenador Rubens Ribeiro Gonçalves da Silva, por tantos anos de parceria e trabalhos colaborativos. À bolsista – PIBIC/FAPESB Luciana Lopes pela ajuda competente e prestativa na coleta de dados. À Professora Doutora Liz-Rejane Issberner pelo acolhimento sincero, competente e gentil quanto à mudança de rumo na pesquisa. À Janete Desidério, sempre atenta e cuidadosa durante todo o tempo. Aos colegas de turma, alguns já distantes e outros nem tanto, mas que sempre farão parte de minhas memórias. E, de forma muito especial, aos Prof<sup>s</sup> Dr<sup>s</sup> Geraldo Prado e Ricardo Pimenta, minha gratidão e admiração pela orientação generosa e presente e também pelo acolhimento da memória digital como tema de minha pesquisa. Aos amigos e colegas da Coordenação de Apoio ao CONARQ, Luis Carlos Alves Colonezi Silva, Marcos Luiz Barreto Gomes, Maria Nadir Souza Santos e Rui Victor Gonçalves dos Santos e sua coordenadora, a arquivista Domícia Gomes, sempre atenta e perspicaz na condução dos trabalhos. Agradeço também ao colega Rodolpho Rio Doce por suas contribuições, sempre com humor e alegria. E, especialmente à Claudia Tebyriçá, amiga que traz sua leveza e competência no nosso dia a dia profissional voltado à criação do Núcleo de Ensino a Distância do AN/CONARQ/UFBA. Aos amigos e colegas do Arquivo Nacional, especialmente ao amigo Carlos Augusto Ditadi, por tirar minhas dúvidas e compartilhar seus conhecimentos na área da preservação digital.

HOLLÓS, Adriana Cox. **O FUTURO DA MEMÓRIA DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA**. 2014. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação - PPGCI/IBICT – ECO/UFRJ, Rio de Janeiro, 2014. 133 p.

## RESUMO

Esta tese tem como objeto as políticas de preservação da informação pública governamental digital. Insere-se em um contexto relativo aos debates sobre as políticas públicas de informação do Estado brasileiro e parte do pressuposto de que não é possível o acesso continuado à informação, já nascida digital, dissociado da gestão arquivística e da preservação digital. Faz uma análise política do processo de implantação da Lei de Acesso à Informação, no Poder Executivo Federal. Identifica e discute o contexto, as responsabilidades e as relações estabelecidas entre os atores concernidos – Controladoria-Geral da União (CGU), Arquivo Nacional (AN) e Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ). A pesquisa exploratória realizada no portal da CGU identificou informações relevantes sobre ações e programas desenvolvidos, pela CGU, no âmbito de implantação da LAI em sua relação com as políticas arquivísticas. Em associação, foram analisadas a legislação correlacionada à LAI e as 730 notícias capturadas no *Google* para identificar falas e argumentos dos atores políticos envolvidos, e assim conhecer o contexto onde a atual política de informação do Estado brasileiro se desenvolve. Ao fim, conclui que a falta ou insuficiência de mecanismos definidores de responsabilidades de cada um dos atores envolvidos implica na ausência de uma política pública que garanta aos arquivos serem, de fato, um dos elos que compõe a cadeia da política de informação contemporânea. E que, apesar da LAI possuir conformidade com as políticas arquivísticas, não existe regulamentação que preveja qualquer protagonismo dos arquivos públicos no processo político de implantação da Lei de Acesso, trazendo riscos à constituição do legado digital para as gerações futuras.

**Palavras-Chave:** Informação; Arquivos; Políticas Públicas; Lei de Acesso à Informação; Preservação Digital; Legado do Futuro



HOLLÓS, Adriana Cox. **O FUTURO DA MEMÓRIA DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA**. 2014. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação - PPGCI/IBICT – ECO/UFRJ, Rio de Janeiro, 2014. 133 p.

## **ABSTRACT**

The object of this research are the preservation policies of digital public information from government. It falls in a context related to the debates on public information policies of the Brazilian government and it assumes that it is not possible to provide continued access to born digital information without association to records management and digital preservation. It does a political analysis of the implementation process of the Lei de Acesso à Informação, n°. 12.527, November 08, 2011 (LAI) in the Federal Executive Branch. It also identifies and discusses the context, the responsibilities and the established relationships between the concerned actors - Controladoria-Geral da União (CGU), Arquivo Nacional (AN) and Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ). The exploratory research on the CGU website identified relevant information about the actions and programs planned to be developed by CGU within the archival policies. In addition correlated LAI legislation and 730 news collected on Google were analyzed to identify speeches and arguments of political actors involved in it and to know about the context in which the Brazilian government information policy is developed. It concludes that the lack of mechanisms defining the responsibilities of each actor implies in the absence of a public policy that does ensure that archival policies are really part of the links that comprise the chain of contemporary information policy. It also concludes that the LAI is in compliance with archival policy, but there is not regulation of the responsibilities of each actor in the political process concerned to the deployment of LAI, bringing risks for the constitution of digital legacy for future generations.

**Keywords:** Information; Archives; Public Policies; Law on Access Information; Digital Preservation; Heritage of the Future

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>QUADRO METODOLÓGICO.....</b>	<b>30</b>
<b>3</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA E AS QUESTÕES TÉORICO CONCEITUAIS.....</b>	<b>41</b>
3.1	O CAMPO DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO .....	41
3.2	SOBRE INFORMAÇÃO, DOCUMENTO, MEMÓRIA E LINGUAGEM .....	44
3.3	DESAFIOS À PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	55
<b>4</b>	<b>POLÍTICA DE INFORMAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE.....</b>	<b>65</b>
4.1	DO PAPEL DOS CONSELHOS PÚBLICOS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	65
4.2	POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO .....	68
4.3	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO .....	83
4.4	ANÁLISE POLÍTICA DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL (2011-2013) .....	98
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>117</b>
	REFERÊNCIAS.....	122

## 1 INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objeto a política de informação contemporânea brasileira representada pela Lei de Acesso à Informação n°. 12.527 (LAI), de 18 de novembro de 2011. Ela faz uma análise política do seu processo de implantação no Poder Executivo Federal a fim de identificar e discutir o contexto, as responsabilidades e as relações estabelecidas entre os atores concernidos – Controladoria-Geral da União (CGU), Arquivo Nacional (AN) e Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), de acordo com a metodologia de análise política proposta por Dunn (2013).

A pesquisa exploratória realizada no portal da CGU teve por objetivo identificar ações, programas, contratos, editais, etc. que pudessem comprovar o cumprimento dos dispositivos previstos na LAI e no Decreto n° 7.724, de 16 de Maio de 2012, quanto ao papel dos arquivos no processo de implantação da LAI previsto na *Política Nacional de Acesso às Informações Governamentais*<sup>1</sup>, liderada pela CGU. Em associação, foram analisadas 730 notícias capturadas no *Google* para identificar falas e argumentos dos atores políticos envolvidos e conhecer o contexto onde a política de informação do Estado brasileiro se desenvolve. Foi feita também uma análise na legislação correlacionada à LAI bem como nas edições publicadas pela CGU para verificar sua conformidade com as políticas arquivísticas.

Esta pesquisa se utilizou da CGU, do Arquivo Nacional e do CONARQ como campos empíricos para identificar e analisar quais relações foram estabelecidas entre eles, no que tange à gestão, preservação e acesso continuado à informação pública governamental, já nascida em meio digital<sup>2</sup>, no marco de implantação da LAI.

Está-se preocupado com a constituição do legado digital para as gerações futuras. O recorte temporal é relativo ao período de dezembro de 2011 e dezembro

---

<sup>1</sup>Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/Politica-brasileira-de-acesso-a-informacoes-publicas-garantia-democratica-do-direito-a-informacao-transparencia-e-participacao-cidada-2013-unesco-e-cgu> Acesso em: 05 mar. 2013.

<sup>2</sup> Importante distinguir os termos **documento digital** – refere-se a objetos nascidos digitais – *born digital* daqueles produzidos em outro suporte e que sofreram **digitalização** para acesso. Cf. Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística. Disponível em: [http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/dicionrio\\_de\\_terminologia\\_arquivistica.pdf](http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/dicionrio_de_terminologia_arquivistica.pdf) Acesso em: 9 maio 2012.

de 2013. A justificativa para tal recorte deve-se ao fato da LAI ter sido sancionada em novembro de 2011 e a coleta de dados ter sido finalizada em dezembro de 2013.

A maior parte da informação produzida atualmente no mundo está sendo gerada em diferentes dispositivos eletrônicos – computadores, tablets, *smartphones*, etc, em diferentes sistemas e formatos, como texto, banco de dados, áudio e imagem.

Essa informação desterritorializou-se de seus suportes analógicos e seus registros não possuem mais a longevidade de papéis, pergaminhos, películas, vinis, etc. e nem sobrevivem ao acaso, pois não existem ainda meios de autoindexação para se manter tais registros recuperáveis, acessíveis, autênticos e confiáveis ao longo de sua existência.

A desterritorialização da informação criou novos tempos, espaços e movimentos exigindo novas estratégias de ação para gerir e manter as informações digitais usáveis e compreensíveis pelo máximo de tempo possível. Para Lévy,

O conhecimento e a informação não são imateriais, e sim, desterritorializados; longe de estarem presos a um suporte privilegiado, eles podem viajar. Mas a informação e o conhecimento tão pouco são materiais. A alternativa do material e imaterial vale apenas para substâncias, coisas, ao passo, que a informação e o conhecimento são da ordem do acontecimento ou do processo. (LÉVY, 1996, p.56)

A preservação de uma cadeia de *bits* e *bytes* – de que se constitui a informação digital, pode até estar registrada, referenciada e armazenada em sistemas informatizados seguros. Mas, se não for adequadamente organizada, tratada e atualizada constantemente, conforme os preceitos da arquivística digital, poderá ser corrompida, perder sua autenticidade<sup>3</sup> e confiabilidade<sup>4</sup> ou se tornar incompreensível, devido à obsolescência dos *softwares* e aplicativos utilizados.

Neste sentido, a autenticidade e confiabilidade da informação digital são os valores mais importantes a serem preservados ao longo de sua existência. Isso não quer dizer que não existam outros fatores que devam ser igualmente garantidos para

---

<sup>3</sup> Refere-se à credibilidade de um documento enquanto documento, isto é, a qualidade de um documento ser o que diz ser e que está livre de adulteração ou qualquer outro tipo de corrupção. Cf. [http://www.documentoseletronicos.arquivonacional.gov.br/media/publicacoes/glossario/2010glossario\\_v5.1.pdf](http://www.documentoseletronicos.arquivonacional.gov.br/media/publicacoes/glossario/2010glossario_v5.1.pdf) Acesso em: 15 maio 2013.

<sup>4</sup> É a credibilidade do objeto digital quanto ao seu conteúdo ou declaração de um fato.

possibilitar o acesso continuado, tais como a fixidez, conteúdo estável, identidade, integridade, etc.<sup>5</sup>

Com relação ao contexto em que tais transformações vêm ocorrendo foi importante reconhecer que o rápido desenvolvimento de uma informatização da sociedade, nos últimos cinquenta anos, tem radicalizado a questão do patrimônio documental digital, obrigando a todos aqueles que lidam com os arquivos a repensarem suas certezas, que incluem as questões conceituais e metodológicas, mas também as que dizem respeito às legislações relativas ao patrimônio documental.

Neste contexto, o arquivista Claes Gränström, ex-diretor do Arquivo Nacional da Suécia, afirma que:

as premissas, os objetivos e propostas dos arquivos no que se refere à preservação e acesso para informação relevante, nascida digital, são as mesmas de antes, embora os meios para alcançá-las tenham mudado drasticamente (tradução nossa). (GRÄNSTRÖM, 2002, p.10)

Vive-se uma nova forma de existência em que a informação se desprende de seu suporte material e se instaura de modo fluido e quase onipresente em todas as esferas da sociedade. Em decorrência dessa informatização, melhor dizendo, dessa digitalização quase onipresente do mundo atual, a missão dos arquivos de proteger seus acervos da destruição e garantir que se mantenham acessíveis, autênticos e confiáveis para as gerações futuras torna-se ainda mais importante. Isso porque a informação digital, por sua própria natureza, não é passível de se autopreservar, sendo facilmente adulterada, corrompida ou excluída, principalmente no momento de sua transmissão, no tempo e no espaço.

---

<sup>5</sup> Como esta tese não trata das questões técnicas relativas à preservação digital, para saber mais, sugere-se uma consulta à Resolução nº 38, de 9 de julho de 2013, do CONARQ, que dispõe sobre a adoção das "*Diretrizes do Produtor - A Elaboração e a Manutenção de Materiais Digitais: Diretrizes Para Indivíduos*" e "*Diretrizes e do Preservador*" - *A Preservação de Documentos Arquivísticos digitais: Diretrizes para Organizações*", bem como a leitura destes materiais. Disponíveis em: <http://www.conarq.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>. Acesso em: 14 jun. 2014.

Por essa razão, Gränström afirma que os desenvolvimentos decorrentes do

Uso das tecnologias de informação e comunicação exigem mudanças nas legislações arquivísticas, sob o risco destas se tornarem obsoletas e impossíveis de serem de fato implantadas no contexto digital atual. (GRÄNSTRÖM 2002, p.5)

Para esse autor, há uma articulação direta entre as legislações arquivística e de liberdade e acesso à informação. Gränstrom afirma que as respostas para as questões dos arquivos variam de acordo com a tradição política e cultural de cada país. (2002, p.7)

Para Gränström (2002, p.5), a questão sobre como preservar os conteúdos mais significativos e constituintes do legado digital em direção ao futuro é importante, pois permite perceber que os desenvolvimentos decorrentes do uso das tecnologias de informação e comunicação exigem mudanças nas legislações arquivísticas, sob o risco delas se tornarem obsoletas e impossíveis de serem, de fato, implantadas no contexto digital atual.

É Gränström ainda quem enfatiza que os riscos de perda relativos à informação digital vão além da destruição da cadeia de *bits* e *bytes*, ou simplesmente da exclusão por “deletamento”. Perdas relativas à autenticidade e à possibilidade de localização e recuperação da informação são igualmente importantes de serem evitadas, por meio da inserção de metadados<sup>6</sup> e a preservação do contexto de produção da informação.

Cabe, por ora, enfatizar que o acesso à informação é desencadeado pela necessidade do homem em reduzir incertezas e que, além de promover o desenvolvimento do indivíduo e das ciências, permite que as sociedades alcancem outros patamares de integração social, disponibilizando potenciais cognitivos, que orientam o agir e as demandas sociais e favorecendo o controle social.

Cada vez mais o acesso à informação tem se tornado um importante instrumento no combate à corrupção e ao conhecimento de como os governos atuam e administram seus recursos, para se exigir deles políticas públicas eficientes para um determinado problema da sociedade. Como exemplo, pode-se citar as

---

<sup>6</sup> Metadados são dados estruturados e codificados, que descrevem e permitem acessar, gerenciar, compreender dados e/ou preservá-los ao longo do tempo. Cf. <http://www.portalan.arquivonacional.gov.br/Media/Dicion%20term%20arquiv.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2014.

próprias políticas de informação que, certamente, criaram uma série de novas demandas e dificuldades aos atores envolvidos em sua cadeia política que, necessariamente, deve poder contar com um certo protagonismo dos arquivos.

Afinal, a garantia de acesso continuado, em direção ao futuro, dessa informação digital, cujo crescimento é exponencial, não deve ser considerada como uma dificuldade meramente tecnológica. Ela é também da ordem das políticas de gestão, tratamento e preservação digital que dependem fundamentalmente da validação e legitimação de uma Política Nacional de Arquivos acoplada na já referida política de informação contemporânea.

Apesar dos desenvolvimentos tecnológicos contínuos e da existência de mecanismos de captura, processamento e disponibilização de informação por meios informáticos, assegurar persistência, autenticidade, segurança, privacidade, acesso continuado, dentre outros inúmeros problemas relacionados, depende de ações e decisões políticas no âmbito dos arquivos, para que órgãos, entidades e instituições governamentais possam, de fato, contribuir para a salvaguarda da informação, que ora vem sendo produzida pela administração pública, qualquer que seja sua esfera de competência: federal, estadual ou municipal.

Outrossim, a história recente do país mostra que os arquivos são lugares de resistência ao esquecimento e fundamentais para as políticas de justiça de transição e reparação. A Comissão Nacional da Verdade, por exemplo, constituída, em 2012, para resgatar fatos relativos à ditadura militar no país e contribuir para uma política de reparação de danos às vítimas, tem se servido do acervo relativo ao período, hoje custodiado no Arquivo Nacional, para além dos depoimentos orais coletados em audiências públicas.

Com relação aos arquivos públicos, são eles os responsáveis pela gestão e preservação das informações públicas governamentais e também os atores políticos essenciais à defesa do direito à informação e à memória do passado, presente e futuro. Contudo, os arquivos nunca chegaram a alcançar um patamar adequado de integração com as políticas públicas de informação e, por isso, não são ainda capazes de enfrentar os desafios demandados pelas políticas de “transparência dos governos, de governança e prestação de contas” e também para a “preservação da

memória coletiva<sup>7</sup>”. Os arquivos, ainda hoje, são vistos como meros repositórios passivos dessa memória coletiva, que, em sua essência, foi sendo construída a partir de ações que nunca chegaram a ser integradas em uma política pública.

Ao se levar em conta que a memória só se estabelece por meio de sua relação com um sujeito que sente e se afeta por ela, deduz-se a importância de se preservar e promover o acesso as suas manifestações e representações pelo maior tempo possível a todos que com elas se relacionarem.

Por tudo isso, esta pesquisa se voltou para o tema das políticas públicas na área arquivística, por considerá-las um dos únicos meios capazes de promover a sustentabilidade de programas de gestão e preservação digitais, evitar a descontinuidade nos investimentos e a distopia de uma e-amnésia total.

Embora não se pretenda aprofundar essa questão, por não ser esse o foco de discussão, destaca-se a existência de algumas iniciativas voltadas à preservação de conteúdos digitais. O problema é que elas são, ainda, em sua maioria, no Brasil, dedicadas aos conteúdos biblioteconômicos, como publicações, periódicos, livros, teses e dissertações.

Preocupado com essas questões e com seu papel no contexto atual das políticas de informação, o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) reconhece que:

A preservação digital precisa ser uma responsabilidade compartilhada, principalmente pelo grande volume de informação digital que está sendo produzido e pela natureza da tecnologia digital. A responsabilidade de que a informação científica, tecnológica e cultural seja preservada para benefício das futuras gerações está nas mãos dos criadores desses materiais. Continua sendo um consenso que o planejamento do gerenciamento da informação digital é precário, que existem vários repositórios e coleções digitais redundantes, com uma identificação insuficiente dos registros, essencial para a sua permanência em casos de desastre e que é escassa a integração dos serviços de informação que armazenam documentos digitais em vários tipos de formatos<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Entrevista concedida por Mercedes de Vega Armijo, diretora do *Archivo General de la Nación* (México) ao jornal *El Heraldo* em 26/05/2014. Disponível em: <http://elheraldosp.com.mx/2014/05/hay-gran-demanda-de-especialistas-en-archivologia-dice-mercedes-de-vega-2/> Acesso em: 05 jun. 2014.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.ibict.br/pesquisa-desenvolvimento-tecnologico-e-inovacao/rede-brasileira-de-servicos-de-preservacao-digital> Acesso em: 12 jan. 2014.



Uma iniciativa que merece destaque nesse contexto da preservação digital é a do próprio IBICT que, em 2013, aderiu à Aliança Internacional LOCKSS<sup>9</sup> por meio de sua Rede Brasileira de Serviços de Preservação Digital – Cariniana<sup>10</sup>, cujo objetivo na primeira fase é preservar os conteúdos biblioteconômicos por meio dessa rede privada LOCKSS<sup>11</sup>.

Entretanto, no que tange os conteúdos de natureza arquivística, eles obedecem a certos requisitos de tratamento que nem sempre são compatíveis com tal abordagem biblioteconômica, tendo em vista as particularidades que caracterizam a informação arquivística, que necessita que seus contextos, sua organicidade, estrutura e autenticidade sejam preservados.

Com relação ao Arquivo Nacional, sua política de preservação digital vem sendo elaborada pelo CONARQ, por meio de sua Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos<sup>12</sup> – CTDE que se baseou no Programa *InterPARES*<sup>13</sup> - *International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems*.

O *InterPARES* é um projeto canadense coordenado pela *University of British Columbia* que vem desenvolvendo, desde 1999, metodologias e estudos voltados à preservação de longo prazo da informação arquivística digital. Esse projeto influencia diversas iniciativas voltadas à preservação de arquivos digitais. Brasil,

---

<sup>9</sup>Acrônimo de *Lots of Copies Keep Stuff Safe* - Muitas Cópias Mantém as Coisas Seguras. O programa LOCKSS da *Stanford University Libraries* disponibiliza ferramentas de preservação e acesso com código aberto e baixo custo para conteúdos digitais. Cf. [www.lockss.org](http://www.lockss.org)

<sup>10</sup>A Rede Cariniana possui uma infraestrutura descentralizada e recursos de computação distribuída. Surgiu da necessidade de se criar um serviço de preservação digital de documentos eletrônicos brasileiros com o objetivo de garantir o acesso continuado, em longo prazo dos conteúdos armazenados digitalmente. Entretanto, essa Rede, em sua primeira etapa, está voltada ao armazenamento de periódicos.

<sup>11</sup>Cf. <http://www.ibict.br/pesquisa-desenvolvimento-tecnologico-e-inovacao/rede-brasileira-de-servicos-de-preservacao-digital> A primeira etapa da rede disponibilizará serviços de preservação digital para instituições com publicações de acesso livre, além de mecanismos que facilitem a automatização dos processos de identificação, armazenamento, validação e conversão para novos formatos digitais. Uma segunda etapa tratará do desenvolvimento de uma rede de serviços que permita a livre adesão e integração de conteúdos da memória institucional digital de forma consorciada e federada.

<sup>12</sup>Cf. <http://www.documentoseletronicos.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm> Acesso em: 08 jul.2014.

<sup>13</sup>Do ponto de vista desta pesquisa, embora este não seja seu objetivo, considera-se o *InterPARES* como o programa que oferece o instrumental teórico metodológico capaz de dar sustentação às políticas arquivísticas relativas à gestão e à preservação da informação arquivística digital. Cf. <http://www.interpares.org>. Acesso em: 04 mar. 2014.

África, Canadá, Catalunha, China, Colômbia, Coreia, Itália, Malásia, México, Noruega, Portugal e Turquia são os países que o compõem.

Ao longo dos anos, o *InterPARES* desenvolveu modelos de requisitos para a presunção da autenticidade da informação arquivística digital, bem como modelos conceituais, diretrizes e estratégias para a sua produção e preservação.

O *InterPARES* por meio de parcerias estabelecidas com os países participantes, incluindo o Brasil, mais especificamente o Arquivo Nacional e o CONARQ, tem buscado capacitar programas e organizações responsáveis pela produção e preservação de longo prazo da informação digital para desenvolverem estratégias sustentáveis de preservação e acesso continuados.

Em parceria com a Câmara dos Deputados, o AN fez a versão ao português e publicou as diretrizes<sup>14</sup> do preservador e do produtor editadas pelo Projeto *InterPARES*, direcionadas às pessoas e instituições, com o objetivo de orientá-las sobre como elaborar e manter as informações digitais, “a fim de assegurar sua preservação pelo tempo que seja necessário”.

A partir de 2013, teve início a atual fase do projeto *InterPARES Trust*, cujo objetivo é promover a formação de redes de parcerias em nível local, nacional e internacional para a adoção de políticas, procedimentos, regulamentos, normas e legislação que favoreçam a persistência da memória digital e assegurem confiabilidade na autenticidade dos registros de informação arquivística.

Essa fase do projeto, no Brasil, é coordenada pelo Arquivo Nacional sob a supervisão do *TEAM* América Latina e está voltada para um estudo de caso em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A atual fase tem previsão de conclusão em 2018<sup>15</sup>.

Note-se que, apesar do *InterPARES* não ser objeto dessa tese, considerou-se importante explicitá-lo, tendo em vista ser ele que orienta a política de preservação digital elaborada pelo CONARQ e que vem sendo adotada pelo Arquivo Nacional.

---

<sup>14</sup> Versão e edição do Arquivo Nacional e Câmara dos Deputados, s/d. Disponível em <http://www.conarq.gov.br> Acesso em: 10 jun. 2014.

<sup>15</sup>Cf. <http://www.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=328&sid=42> Acesso em: 20 abr.2014.

A inserção da Lei de Acesso à Informação nº. 12.527<sup>16</sup> (LAI) na agenda de governo brasileiro demonstra a adesão do Brasil ao Protocolo de Governo Aberto – PGA (*Open Government Partnership*)<sup>17</sup>, no dia 20 de setembro de 2011. Garantir o direito de acesso à informação pública é uma das ações mais importantes que os 91 Estados signatários da Declaração de Governo Aberto, dentre eles, o Brasil, precisam empreender para consolidar seus sistemas democráticos.

Nesse contexto, a LAI sancionada, em novembro de 2011, e o Decreto nº. 7724, de 16 de maio de 2012, que a regulamentou, são fatos interdependentes que possuem uma relação de causa e efeito com ações de governo e da sociedade civil em prol da transparência dos atos públicos e do controle social na administração pública.

Tais ações têm mobilizado a cooperação de comunidades e países, impondo novos desafios que devem ser enfrentados por diferentes segmentos do governo e da sociedade. Não se trata mais apenas de considerar o acesso à informação como uma questão relacionada à prestação de contas, transparência e governança, mas sim de um direito humano fundamental de acesso à informação, a ser buscado por todos, Estado e sociedade civil.

O acesso às informações públicas é reconhecido e consagrado como direito humano fundamental pela Declaração Universal dos Direitos Humanos transformando o acesso aos arquivos em um direito democrático e não mais apenas como uma demanda da administração, das ciências, da memória, da cultura e da história. Tal direito é previsto também pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, bem como pela Convenção Interamericana e a Convenção Europeia sobre Direitos Humanos<sup>18</sup>.

Não obstante, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, em 22 de novembro de 1969, também previu o acesso à informação como meio de consolidação, neste continente, e dentro do quadro das instituições

---

<sup>16</sup> A LAI regulamentou o direito de acesso amplo às informações, conforme previsto no inciso XXXIII do art. 5 e, indiretamente, no inciso II, parágrafo 3 do art. 37 da Constituição Federal.

<sup>17</sup> Cf. em: <http://www.opengovpartnership.org/>. Acesso em: 1 out. 2012.

<sup>18</sup> Cf. <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/legislacao-relacionada-1/legislacao-relacionada>. Acesso em: 4 jun. 2014

democráticas, de “um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos humanos essenciais<sup>19</sup>”.

No que tange, especificamente, à Declaração Universal do *International Council of Archives* (2010)<sup>20</sup> fica evidenciado o caráter singular dos arquivos,

No apoio à condução eficiente, responsável e transparente de negócios, proteção dos direitos dos cidadãos, fundamentação da memória individual e coletiva, compreensão do passado, documentação do presente e orientação das ações futuras (ICA, 2010).

Este documento se refere aos arquivos como registro da atividade humana e enfatiza a necessidade de que sejam adotadas e aplicadas políticas e legislação arquivística adequadas. Reafirma ainda a importância de que a gestão de documentos seja valorizada e realizada com competência por todos os organismos, públicos ou privados, que produzem informação de valor arquivístico.

Bernardo Sorj e a UNESCO (2003, 2003a), por sua vez, em resposta aos principais desafios colocados pela sociedade da informação, reconhecem que, para além da exclusão informacional, deve-se também reconhecer o papel do tratamento arquivístico para possibilitar o acesso à informação e a proteção dos direitos dos cidadãos e prevenção de abusos pelo Estado.

Como já dito, o ato arquivístico é fundamental contra a corrupção e o sigilo das ações governamentais. Por todas essas razões, os arquivos devem se constituir em importante *medium* de informação e conhecimento, não somente para apoiar as decisões governamentais de caráter político-administrativo, mas também o cidadão na defesa de seus direitos e na produção de conhecimento científico e cultural.

Contudo, para que tal papel seja desempenhado pelos arquivos, o sancionamento da LAI deve demandar que órgãos e entidades que produzem informações relevantes sobre as transações dos negócios públicos, de interesse para os arquivos e a sociedade, saibam como tratar seus registros de acordo com o que preconizam as políticas arquivísticas formuladas pelo CONARQ.

---

<sup>19</sup>Cf. <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>  
Acesso em: 04 jun. 2014.

<sup>20</sup>Cf. <http://www.ica.org/download.php?id=1484>. Acesso em: 13 jun. 2013.

Não obstante, a legislação de acesso à informação prever em seus dispositivos a gestão e a preservação da informação pública governamental, explicitando conformidade com a política nacional de arquivos, representada nessa pesquisa pela Lei de Arquivos n.º. 8.159/1991, verificou-se que: 1) liderança do processo de implantação e monitoramento cabe à CGU; 2) não há, até o momento, nenhuma ação ou programa implantados por ela no que tange ao convênio<sup>21</sup> estabelecido entre a CGU e a UNESCO que prevê duas ações voltadas ao incremento da gestão de documentos na administração pública federal: 1) implantação de um curso na modalidade à distância sobre o tema e 2) contratação de um consultor para a elaboração de requisitos necessários à gestão de documentos.

A hipótese é que a falta de legitimação e reconhecimento das políticas arquivísticas pelos atores envolvidos no processo de implantação da política de informação contemporânea, implica em risco de perda de valor da informação pública governamental e conseqüente inexistência de um legado digital para as gerações futuras.

Afinal, todo o esforço de implantação da LAI, em nível federal, poderia ter sido associado a um esforço conjunto com as políticas de arquivo que, a despeito do pacto federativo que prevê autonomia de estados e municípios, alcançariam uma maior capilaridade junto aos estados e municípios, contribuindo fortemente para um maior impacto sinérgico no tocante à gestão, preservação e acesso continuados à informação pública governamental.

Na prática, o que se observou foi que os estados e municípios que aderiram à LAI, em sua maioria, não envolveram as políticas arquivísticas em sua esfera de competência. A exceção foi o estado de São Paulo que publicou o Decreto n.º. 58.052, de 16 de maio de 2012, regulamentando a Lei de Acesso à Informação e define em seu artigo 2º que o “direito de acesso a documentos, dados e informações” públicas será assegurado por meio da “implementação da política estadual de arquivos e gestão de documentos”(São Paulo, 2012).

---

<sup>21</sup>Convênio estabelecido entre a CGU e a UNESCO. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/aceso-a-informacao/politica-brasileira-de-aceso-a-informacoes-publicas-garantia-democratica-do-direito-a-informacao-transparencia-e-participacao-cidada-2013-unesco-e-cgu>. Acesso em: 3 fev. 2013.

Já a leitura de todo o referencial disponibilizado no portal da CGU demonstrou que a administração direta e indireta de todos os poderes e entes federativos<sup>22</sup> precisam ainda se adaptar às exigências impostas por um novo regime de informação, baseado no acesso às informações públicas.

Neste sentido, o Decreto nº. 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamentou a LAI (BRASIL, 2012), prevê os procedimentos para a garantia do acesso à informação e a classificação de informações com restrições de acesso. Seu artigo 41 designa a Controladoria-Geral da União (CGU) como o órgão responsável pela implantação e monitoramento da LAI e seus efeitos. O Decreto nº. 7.845, de 14 de novembro de 2012, que “regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo”, em sua seção VI, art. 36, afirma que:

o documento de guarda permanente que contiver informação classificada em qualquer grau de sigilo será encaminhado, em caso de desclassificação, ao Arquivo Nacional ou ao arquivo permanente do órgão público, da entidade pública ou da instituição de caráter público, para fins de organização, preservação e acesso (BRASIL, 2012b).

Tal Decreto, ao referir-se à previsão de encaminhamento da informação “ao Arquivo Nacional ou ao arquivo permanente do órgão público” para fins de organização, preservação e acesso, impõe um papel passivo e secundário aos arquivos, como meros repositórios da informação pública governamental. Da mesma forma, se omite quanto ao caráter da informação digital que não permite que informações nascidas digitais não tenham sido geridas e tratadas continuamente durante seu tempo de vida. Exemplo desse tipo de coisa refere-se a informações classificadas em grau de sigilo de 50 anos possuírem alto risco de não estar acessíveis quando de sua desclassificação por não terem sido mantidas autênticas e confiáveis ao longo de sua existência.

Em síntese, a informação digital exige a adoção de medidas de gestão arquivística no ato de sua criação para que se reduza o risco de sua perda de valor

---

<sup>22</sup>Compostos por integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, do Judiciário e do Ministério Público; autarquias, empresas e fundações públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

e acessibilidade em direção ao futuro.

Retomando ao cenário em que se desenvolvem as políticas de informação na atualidade, é preciso reforçar que todos os acontecimentos como o sancionamento da LAI, a abertura dos arquivos da ditadura, a criação da Comissão Nacional da Verdade<sup>23</sup> (CNV), bem como a implantação do “Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil”, denominado “Memórias Reveladas”, no Arquivo Nacional, são fatos que, para além de gerar demandas aos arquivos públicos, acabaram por criar expectativas de ação, levando-os a uma maior frequência nas pautas jornalísticas e conseqüentemente, contribuindo para a formação de uma opinião pública favorável a eles. Aliado a isso, o cenário arquivístico contemporâneo é tão emergente quanto favorável à implantação de políticas públicas que garantam o fortalecimento de suas instituições e serviços arquivísticos. Há 15 cursos de graduação em arquivologia, no país.

Em 2012, foi criado o primeiro Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos, no Centro de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. A criação do Sistema de Gestão Arquivística - SIGA, em 2003, a realização da I Conferência Nacional de Arquivos, em 2011 (BRASIL, 2012) e a proposta de revisão da Lei de Arquivos são acontecimentos que começam a delinear uma atuação mais efetiva dos arquivos nesse cenário, uma vez que o mercado tem buscado por profissionais que atuem nessa área, ainda que o número de arquivistas atuantes no país não supra a necessidade desse perfil profissional.

Neste cenário é indispensável uma efetiva inclusão das questões arquivísticas nas agendas de governo para que seja possível preservar e dar acesso continuado à informação digital que ora vem sendo produzida pela administração pública brasileira. Tal questão se apresenta hoje como um dos desafios da contemporaneidade: garantir o acesso continuado à informação das administrações públicas e promover a constituição de um legado digital para as gerações futuras.

A ressalva é, entretanto, necessária: a intransparência dos arquivos para as administrações públicas brasileiras não é algo novo e transcende o tempo desde a criação do Arquivo Público do Império, em 1838 (HOLLÓS, 2006).

---

<sup>23</sup>A CNV tem por finalidade apurar graves violações de Direitos Humanos ocorridas entre 18 de setembro de 1964 e 5 de outubro de 1988. Cf. <http://www.cnv.gov.br> Acesso em: 12 mar. 2013.

Até hoje os governos ainda não perceberam a importância do papel dos arquivos, em outras palavras, a importância do fortalecimento das instituições arquivísticas para a gestão, a preservação e o acesso dos documentos da administração pública federal, que em muito podem contribuir para esclarecer fatos recentes relativos às denúncias de corrupção no país, bem como para promover a transparência dos atos praticados pelos governos.

Estudo anterior realizado pela autora desta pesquisa nos relatórios e regulamentos do Arquivo Nacional, de 1838 a 1980, por ocasião de seu mestrado em Memória Social, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, apontou para as dificuldades que o Arquivo Nacional desde sempre enfrentou para que as autoridades brasileiras cumprissem as exigências legais de recolher ao Arquivo a documentação dispersa pelas repartições públicas (HOLLÓS, 2006).

Desde a sua criação, o Arquivo Nacional busca preservar a informação contida nos documentos da administração pública federal, por meio de políticas que, na sua forma mais atual, foram formuladas em 1991, através da Lei de Arquivos nº 8159. Essa Lei, para além de ter criado o CONARQ, definiu

como dever do Estado a política nacional de arquivos públicos, a gestão 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, 1991).

A Lei de Arquivos também prevê, entre outras questões, o meio pelo qual os órgãos e entidades da administração pública devem gerir a produção, tramitação, avaliação e recolhimento dos documentos considerados de valor permanente ao Arquivo Nacional do Brasil.

Em 1995, Jardim afirmava: a “arquivologia no Brasil (...) tem sido marcada pela instituição e falência, a partir dos anos setenta, da maior parte dos sistemas de arquivos estabelecidos no âmbito do Estado”. E conclui que “a prática vivenciada na área não consegue ainda estabelecer elementos para a sua própria reflexão” que, em sua maioria, parece “lamentar a incapacidade do Estado em viabilizar os projetos relativos à implantação de tais sistemas (1995, p.18)”.

No entanto, mais recentemente, esse mesmo autor (2011, p.1591-1593), em artigo publicado nos anais do XII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ENANCIB) sobre as políticas de informação para a sociedade,



reconhece que os “problemas históricos e estruturais” dos arquivos persistem, mas que houve avanços na situação dos arquivos estaduais nas duas últimas décadas.

Com base em todo esse contexto, percebeu-se que é a intransparência dos arquivos, traduzida pela inexpressiva presença desse tipo de instituição na estrutura administrativa dos órgãos e entes da administração pública brasileira, que poderá provocar a crise de uma amnésia digital com impactos negativos para a geração futura, que não poderá pesquisar e conhecer a história e desenvolver um sentido de pertencimento e cidadania. Para Jardim,

Há um profundo desconhecimento, por parte do Estado e da sociedade brasileiros, sobre a situação das instituições arquivísticas brasileiras. A situação dos arquivos estaduais e municipais tem sido objeto de reflexões eventuais ao longo dos congressos e seminários dedicados ao tema, embora não existam informações sistemáticas sobre esse universo das instituições arquivísticas públicas. (JARDIM, 2011, p. 1585)

Tal afirmação encontra respaldo em dois anuários brasileiros editados pelo IBGE, que possuem dados estatísticos relativos aos arquivos. Um, de 1936, aponta a existência de 1400 arquivos ou serviços arquivísticos e, um outro, de 2012, realizado por meio de um convênio estabelecido entre o Ministério da Cultura e o IBGE, contabiliza 1000 arquivos ou centros de documentação atualmente, no Brasil, ou seja, houve uma redução substancial do número de instituições ou serviços arquivísticos no país que, sem dúvida, reflete a política de opacidade vigente.

Aliado a esses fatores, a ausência de indicadores e a insuficiência de dados capazes de oferecer informação qualitativa e quantitativa sobre os arquivos, sem dúvida, compromete a adequada inserção das políticas de arquivos nas agendas de governo relativas ao acesso à informação, além de se constituir como barreira ao necessário e urgente monitoramento das ações dos agentes públicos associados a elas, como o CONARQ e o próprio Arquivo Nacional, no nível federal.

Uma vez delineados o contexto e o cenário relativos aos arquivos e ao processo de implantação da LAI, justificou-se a importância das políticas arquivísticas se inserirem como um elo da cadeia que constitui a política de informação contemporânea brasileira.

Assim posto, é importante iluminar que a missão dos arquivos deve ser reconhecida a partir de suas três funções primordiais: 1) contribuir para a boa gestão

da coisa pública, por meio do acesso à informação governamental hoje, no passado e no futuro; 2) garantir o acesso continuado à informação de valor para a administração, as ciências, a cultura, a história e a memória; 3) garantir um *continuum* legal, administrativo, histórico e cultural da memória da informação da administração pública federal, qualquer que seja seu formato ou suporte.

Partindo da ideia que as premissas e princípios da gestão e preservação digitais não foram legitimados e validados pelos órgãos e entidades da APF e, portanto, não foram assimilados aos processos atuais de produção e registro da informação pública governamental brasileira, afirma-se que não haverá possibilidade de se constituir o legado informacional/documental para as gerações futuras, enquanto durar esse estado de coisas na área de arquivos.

Uma importante parcela do que poderia vir a ser arquivo, memória e patrimônio digitais do futuro, corre o risco de uma e-amnésia total uma vez que a arqueologia digital<sup>24</sup> não possui ainda recursos metodológicos e mesmo tecnológicos para a recuperação plena de acervos digitais danificados ou tornados obsoletos, ao longo dos anos.

Esta pesquisa parte do pressuposto que não é possível o acesso continuado à informação digital, dissociado da gestão e da preservação arquivísticas. Ela também supõe que as políticas arquivísticas carecem de visibilidade e de ações políticas e comunicativas capazes de estabelecerem um entendimento comum entre o Estado, suas instituições e a sociedade sobre o papel que as políticas arquivísticas devem assumir no marco de implantação da Lei de Acesso à Informação.

A informação que hoje trafega nas redes ou que alimenta as bases de dados, os portais institucionais, as mensagens eletrônicas trocadas no âmbito de atuação da LAI já estão sendo perdidas. E nada garante que uma vez corrompidas ou obsoletas, sejam resgatadas e tornadas de novo acessíveis e compreensíveis, a não ser que as premissas e os princípios da gestão e preservação digitais sejam cumpridos em um *continuum* político e legal, desde a produção da informação e se mantenha usável e compreensível.

Conforme informação divulgada no portal institucional do IBICT, 25% da informação produzida ao longo dos últimos 25 anos já foi perdida e não poderá ser

---

<sup>24</sup>Ver mais em: <https://www.library.cornell.edu/preservation/tutorial-spanish/preservation/preservation-03.html>. Acesso em: 10 fev. 2012.

recuperada. Essa mesma notícia cita que a NASA perdeu, nos anos de 1980, todas as informações relativas às primeiras expedições espaciais<sup>25</sup>, embora recentemente elas estejam sofrendo uma restauração.

Sem informação digital preservada, melhor dizendo, sem o fortalecimento dos arquivos, não há possibilidade de, no presente e no futuro, manter a informação digital acessível e confiável e se buscar, por exemplo, reparações e garantias de defesa dos direitos humanos. A Primavera árabe, as revoluções na Líbia e Síria, a violência policial e as políticas de remoção e gentrificação que vem sendo impostas à população do Rio de Janeiro são apenas alguns exemplos que, talvez, nunca sejam realmente esclarecidos. O resgate será pela oralidade? Talvez. Mas, não somente, pois é na prática de documentar, que se constitui a razão de ser dos arquivos e onde reside o seu poder de resistência ao esquecimento e à preservação dos fatos documentados acontecidos.

Sendo assim, parece correto presumir que a informação pública governamental nascida digital, que vem sendo produzida em intensos fluxos, não estará acessível de modo continuado para as gerações futuras, se a gestão e a preservação digitais não forem contempladas por políticas públicas, que precisam ser (re)conhecidas e legitimadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal.

E por isso questiona-se: quais medidas estão sendo adotadas no sentido de assegurar que essa informação de interesse dos arquivos seja preservada? Em que medida as políticas arquivísticas estão sendo implicadas pela CGU no processo de implantação da LAI? De que forma a CGU<sup>26</sup> está enfrentando a questão do acesso continuado, quais sejam, a gestão e a preservação da informação arquivística digital? E ainda, porque a LAI, ao representar uma política pública de informação, não está sendo capaz de contribuir para que a função social dos arquivos se tornem menos intransparentes, junto aos governos e à sociedade? As políticas arquivísticas, previstas na própria LAI e no decreto que a regulamenta estão sendo inseridas nas ações e programas de governos liderados pela CGU? Quais são os limites e

---

<sup>25</sup>Disponível em: <http://www.ibict.br/sala-de-imprensa/mundo-ja-perdeu-25-da-informacao-produzida-na-era-digital-1>. Acesso em: 14 jun. 2014.

<sup>26</sup>A despeito da existência do Governo Eletrônico do Ministério do Planejamento, optou-se em considerar a CGU como campo de pesquisa, por ser ela a responsável pelo processo de implantação e monitoramento da LAI, no Brasil.

possibilidades da gestão e preservação digital da informação pública governamental? O que está sendo feito no sentido de incluí-las no corpo da política de informação brasileira? O que falta para que as políticas arquivísticas sejam finalmente reconhecidas, pelo Estado e pela sociedade, como capazes de contribuir fortemente e de modo decisivo ao combate à corrupção, à transparência dos governos e para a própria administração do estado brasileiro?

Além disso, a não legitimação de políticas públicas que visem à implantação e manutenção de políticas arquivísticas, pelo governo e a sociedade, acarreta em dificuldades para a validação, legitimação e adoção das práticas arquivísticas pelos órgãos e entidades produtores de informação pública governamental.

Baseado nesse contexto acima descrito, esta pesquisa tem como objeto a Lei de Acesso à Informação por considerá-la como um ponto de ruptura paradigmático na área de arquivos, demandando mecanismos de gestão e preservação da informação arquivística nos órgãos e entidades da administração pública brasileira.

Considerando-se que as políticas arquivísticas devem ser necessariamente elo na cadeia de qualquer política de informação, enfatiza-se mais uma vez sobre o risco de uma e-amnésia total por meio da perda de importante parcela do que poderia vir a ser arquivo, memória e patrimônio digitais do futuro.

A partir da pesquisa realizada constatou-se que o sancionamento da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) e seu decreto regulamentador apesar de possuírem uma certa conformidade com a legislação e as políticas arquivísticas formuladas pelo CONARQ, não previram a necessidade de compartilhar as responsabilidades da CGU com o Arquivo Nacional e o próprio CONARQ.

Sem o reconhecimento e a legitimação das políticas arquivísticas, sem a sua inclusão no processo político de implantação da LAI, que ora vem sendo liderado pela CGU, parece não haver futuro para a memória digital da administração pública brasileira.

No entanto, é importante iluminar que a institucionalização da gestão e preservação digitais ultrapassa a questão meramente tecnológica ou financeira para garantir recursos e infraestrutura de armazenamento. Trata-se, antes de tudo, de uma questão política dos governos. E como tal, deve ser enfrentada no nível político das políticas públicas de acesso à informação. Daí a necessidade de se refletir sobre o estado atual das políticas de arquivo em sua articulação com a política brasileira de acesso à informação. Busca-se assim enfrentar as questões

relacionadas ao tema da preservação da informação arquivística digital e o papel dos arquivos do século XXI.

## 2 QUADRO METODOLÓGICO

Esta pesquisa partiu da hipótese que as ações e programas formulados pela Controladoria-Geral da União, ator político designado pelo Decreto n°. 7.724, de 16 de maio de 2012, para implementar e monitorar a política de informação contemporânea, representada nesta pesquisa pela LAI, não contemplam as políticas arquivísticas de gestão e preservação digitais, trazendo como consequência, o aumento do risco de perda de valor da informação pública governamental e do legado digital para as futuras gerações.

O que esta pesquisa procurou explicitar foi a importância das políticas arquivísticas como uma ação social significativa que depende de competências políticas e comunicativas para se tornarem um imperativo generalizado, capazes de criar expectativas de ação no governo e na sociedade. Em outras palavras, o que se propõe é enfatizar a necessidade de fortalecimento dos arquivos no marco da Lei de Acesso à Informação.

Muito se fala sobre a preservação do passado, mas pouco sobre a responsabilidade das atuais gerações em gerir e preservar a informação de interesse para os arquivos, parte da memória digital do futuro. Para além de se pensar no valor histórico dos registros de memória, algo precisa ser feito no sentido de fortalecer as instituições arquivísticas no país, para que sejam capazes de contribuir de modo efetivo na política de informação atual. Em outras palavras, quer-se enfatizar que os arquivos públicos são importantes atores políticos capazes de esclarecer fatos obscuros da história contemporânea. As disciplinas arquivísticas podem e devem ter uma importante função no presente. Não se trata apenas de considerar os arquivos como uma instituição de guarda de documentos permanentes de cunho histórico e cultural, mas fundamentalmente administrativo e que necessita promover ações políticas e comunicativas, no presente, para mitigarem os riscos de perda da memória da administração pública, no futuro que já é presente.

A pesquisa foi buscar no campo da Ciência da Informação - CI, mais especificamente na linha de pesquisa sobre “Comunicação, Organização e Gestão da Informação e do Conhecimento”, os elementos teóricos e os argumentos necessários para empreender uma análise das políticas públicas de informação em seu entrelaçamento com as políticas de arquivo.

A escolha deste campo deveu-se ao reconhecimento que a CI se constitui como agente capaz de integrar e conciliar as questões decorrentes da informação e da preservação da memória, objetos dos arquivos, bem como a relação gestão-preservação-acesso no contexto digital atual. Neste sentido, também foram utilizados referenciais teóricos da área arquivística e da memória.

O reconhecimento que o contexto digital atravessou o campo arquivístico, exigindo dele uma atualização ou mesmo alguma reinvenção de seus princípios e metodologias fez com que essa tese se voltasse para uma reflexão e atualização das categorias conceituais de informação, documento e memória.

Um dos autores estudados foi Bernard Frohmann (2009), por sua abordagem das características intrínsecas ao documento. Foi esse autor que inspirou, pela diferença, a ideia de que esse conceito precisava ser atualizado. Frohmann afirma que, o documento, para existir, deve ter uma materialidade para configurar as suas práticas e estar associado às suas funções sociais.

O reencontro com autores estudados no campo da Memória Social – já percorrido pela autora durante seu mestrado na UNIRIO – foi o meio para se pensar na preservação da memória digital dos povos, questão de base que esse estudo pretendeu enfrentar.

No que se refere ao campo das políticas públicas, para além de uma revisão da literatura da área, foram selecionados autores que vem se dedicando aos estudos relativos às políticas de informação (BRAMAN, 2006; ORNA, 2008). Quanto à teoria e aos métodos de análise de políticas públicas, utilizou-se Dunn (2013).

Esta tese partiu do pressuposto que não é possível o acesso continuado à informação digital, dissociado da gestão arquivística e da preservação digital. Ela também se utilizou da premissa que as políticas arquivísticas carecem de visibilidade e de ações políticas e comunicativas para que sejam reconhecidas e legitimadas pela política pública de informação, representada, neste estudo, pela Lei de Acesso à Informação (LAI) n°. 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Sendo assim, mais uma vez, pareceu correto presumir que a informação pública governamental nascida digital não estará acessível de modo continuado para as gerações futuras, se a gestão e a preservação digitais não forem contempladas por políticas públicas. Elas exigem ser conhecidas e legitimadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal (APF). O que se quis também responder é se a recente sanção da LAI pode ser capaz de alterar o estágio atual da gestão da

informação pública governamental digital, nos órgãos e entidades públicas brasileiras. E, se alguma modificação já foi feita, qual seu atual *status* e de que forma está ou não contribuindo para a preservação desse tipo de informação para as gerações futuras.

A preocupação foi identificar as possíveis articulações das políticas arquivísticas como um dos elos da cadeia da política de informação e suas relações com a política brasileira de acesso, liderada pela CGU, para buscar soluções conjuntas para as questões relacionadas ao acesso continuado da informação pública governamental e à constituição do legado digital para as próximas gerações.

Não obstante, procurou-se também enfatizar a necessidade de inclusão das políticas arquivísticas no marco da implantação e regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos estados e municípios brasileiros.

Como campo de pesquisa foi selecionada a CGU com o objetivo de identificar as possíveis ações e programas voltados à gestão e preservação da informação pública nascida digital de interesse para os arquivos. Tais medidas encontram-se expressas no *corpus* normativo das políticas arquivísticas formuladas pelo CONARQ, bem como pela intensa e crescente produção científica dessa área, que emerge como estratégica e fundamental na defesa do direito de acesso à informação, no presente e no futuro. A pesquisa fez uma análise política sobre o papel que a CGU desempenha no processo de implantação e monitoramento da LAI, sob o ponto de vista arquivístico.

Para isso, a análise foi fundamentada em argumentos obtidos em pesquisa realizada nas dinâmicas infocomunicacionais (DI) estabelecidas pela CGU – que lidera o processo de implementação da LAI, em sua articulação com o tema da pesquisa, qual seja, a preservação da informação pública governamental, nascida digital.

O objetivo foi identificar em que medida as ações empreendidas pela CGU foram realizadas em conformidade com sua política de acesso e com o que prevê a LAI com relação às políticas arquivísticas.

O interesse da pesquisa está na possibilidade de contribuir para o debate acerca da preservação da informação digital e da importância de sua gestão, necessária às ciências, à administração, à cultura, à memória e à história, enfim, para os arquivos.



Quer-se iluminar os limites e possibilidades da preservação digital, identificando os arquivos como ator político que deve estar presente nas discussões e tomadas de decisão no que concerne às políticas públicas de informação, que, conforme o suposto, parecem não dar a devida atenção aos arquivos e ao direito humano fundamental de **acesso continuado** à informação, hoje e no futuro.

Esse grifo serve para iluminar a importância dos arquivos do século XXI. Os arquivos do presente não estarão acessíveis, se não houver políticas públicas que responsabilizem os atores políticos a desenvolver estratégias sustentáveis para a sua preservação.

Sem parecer muito ambicioso, o que se pretende é que esse estudo sirva de alerta para a sociedade e o governo sobre os riscos de perda da memória coletiva, de um tempo digital que não permite a sua preservação sem que haja intencionalidade, sem que haja políticas públicas capazes de oferecer algo de estável em toda a efemeridade que o caracteriza.

O objetivo desta tese foi desenvolver um diagnóstico das políticas públicas de informação atuais, mais especificamente a LAI, seu contexto, atores e relações, para verificar em que medida a legislação de acesso à informação favorece uma maior visibilidade e legitimação das políticas arquivísticas.

Quanto aos objetivos específicos, buscou-se:

1. Realizar revisão de literatura concernente aos conceitos de informação e documento, na sua relação com a memória, à luz do contexto digital;
2. Mapear as ações empreendidas pela CGU para explicitar seus níveis de articulação com as políticas arquivísticas, no marco da Lei de Acesso à Informação;
3. Identificar as dinâmicas infocomunicacionais relativas ao tema da pesquisa em jornais, revistas, documentos oficiais e no portal institucional da Controladoria-Geral da União para identificar falas e argumentos, bem como convênios, parcerias, termos de cooperação, dentre outros, que servissem como indícios de articulações e ações cooperativas com a área de arquivos, a partir do sancionamento da LAI.

Antes de prosseguir, apresenta-se alguns dos conceitos e abordagens relativos aos métodos de análise de políticas públicas selecionados, a fim de

contribuir para uma melhor compreensão da metodologia adotada no que se refere à análise política realizada.

A metodologia de análise de políticas públicas tem sido um dos campos das ciências sociais aplicadas que mais se desenvolveu ao longo das últimas décadas sendo tão antiga quanto à própria civilização (Dunn, 2013, p.32).

Dunn (2013, p.35) define análise política como sendo (...) uma disciplina das ciências sociais aplicadas que utiliza métodos de investigação e argumentação (...) na busca de soluções para problemas políticos.

Para ele, as políticas públicas resultam das transações realizadas entre os atores políticos (órgãos do governo, agentes públicos, cidadãos, organizações públicas e privadas, entidades classistas, etc.) (2013, p.35).

E são condicionadas pelas regras do jogo político e pelas ações institucionais podendo ter a forma de uma lei, decreto, norma, estatuto ou regulamento, associados ou não (FISCHER, 2007, p. xix).

A origem etimológica do termo política vem do grego, do sânscrito e das línguas latinas. A *polis* grega (cidade-estado) e o sânscrito *pur* (cidade) evoluíram para o *latina politia* (estado – que vai dar origem à palavra polícia) e, posteriormente, para o *Policie* do Inglês Médio, que se refere à condução dos assuntos públicos ou à administração do governo. Tais conotações são encontradas também nas línguas germânicas e eslavas, que têm apenas uma palavra (*Politik*, *Politika*, respectivamente) para se referir tanto à Política (*policy*) quanto às políticas (*politics*). (DUNN, 2013, p.32)

Isso posto, é importante frisar que essa tese reconhece que “a política nacional de arquivos” é representada pela Lei de Arquivos n°. 8.159, da mesma forma que a Lei de Acesso à informação n°. 12.527 representa uma política brasileira de informação. Embora, não concorde com a reificação, coisificação implícitas no termo *Política*, no singular e com maiúscula, pois considera que esse termo deve ser utilizado no plural, ou seja, como políticas públicas (*public policy*).

Tais políticas públicas, por sua vez, são constituídas por políticas específicas demandadas por diferentes atores políticos e sociais, que buscam inserir suas demandas na agenda de governo. Faz-se a ressalva que não há aqui nada de utopia, mas sim a constatação de que os atores políticos e sociais conformam uma comunidade de interesse que, por meio de uma democracia participativa e do

controle social podem se constituir como opinião pública capaz de promover a formação de uma esfera pública para intervir nos processos políticos da sociedade.

Dunn (2013, p.7) divide a análise de políticas públicas em dois tipos: análise prospectiva e análise retrospectiva. A análise prospectiva é utilizada *ex ante* o processo de implantação e não faz parte do escopo desta pesquisa. Já a análise retrospectiva foi a estratégia escolhida por ser feita *ex post* e envolver a possibilidade de intervir e transformar as políticas após sua implantação. As análises retrospectivas se caracterizam conforme três grupos de análise: 1) orientada pela disciplina; 2) orientada pelo problema e 3) orientada por suas aplicações (DUNN, 2013, p.7).

Embora, em alguns momentos desta tese, estas categorias possam estar associadas, priorizou-se o terceiro grupo por envolver as ciências econômicas, a sociologia e a antropologia aplicadas, bem como a administração pública, o trabalho social e as pesquisas de avaliação, áreas aderentes à pesquisa realizada, uma vez que esse terceiro grupo está preocupado com a identificação de metas e objetivos políticos específicos (DUNN, 2013, p.11).

Dunn (2013) relaciona os seguintes objetivos de uma análise de políticas públicas:

- Identificar e relacionar objetos, fatos, atores e organizações;
- Verificar e monitorar como tais relações se dão na arena de disputas das políticas.

Quanto aos atores políticos envolvidos, foram selecionados a Controladoria-Geral da União<sup>27</sup> por ser ela, conforme regulamentado pelo Decreto n°. 7.724, de 16 de maio de 2012, a autoridade de supervisão do processo de implantação e monitoramento da LAI; o CONARQ e o Arquivo Nacional, por serem os atores responsáveis pelo processo de formulação e implantação das políticas arquivísticas no âmbito federal.

---

<sup>27</sup>A Controladoria-Geral da União, criada em 28 de maio de 2003, é o órgão do Governo Federal responsável pelos temas relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. É ela também quem lidera, por força do decreto que regulamenta a LAI, as ações relativas à implantação da LAI nos órgãos da administração pública federal.

Tendo em vista, então, a necessidade de se observar tais relações decidiu-se partir para a identificação, seleção e análise de discurso (ORLANDI, 2009, p.26) das informações - cartilhas, manuais, relatórios, legislações relacionadas, editais e contratos - disponibilizadas pela CGU em seu portal na internet, a fim de identificar se tais informações estavam investidas de alguma significância para os arquivos.

Como complemento a essa análise foram identificadas, por meio da ferramenta de alerta do *Google*, dinâmicas e fluxos infocomunicacionais estabelecidos entre os atores concernidos. O objetivo foi verificar se tais dinâmicas possuíam informação relevante de ações e programas estabelecidos entre os atores mencionados, no que concerne à gestão arquivística e à preservação da informação nascida digital.

Para justificar a análise dessas dinâmicas infocomunicacionais como método complementar, recorreu-se aos estudos de Miège (2010) que parte das formas observáveis da contemporaneidade, sob uma perspectiva infocomunicacional, para compreender que o espaço público é fruto de uma construção social na relação com o meio onde se desenvolve. Esse autor aborda as questões das mediações tecnológicas, dos *media* e das novas mídias relacionando-as com os fluxos infocomunicacionais que se estabelecem na contemporaneidade. Portanto, o uso do termo composto “dinâmicas infocomunicacionais” é devido à sua associação às ações e práticas da informação.

A escolha da metodologia de análise de políticas proposta por Dunn (2013, p.3) se deve ao fato dela não se inspirar nas doutrinas e princípios de filosofias da ciência positivista, que, equivocadamente, reclamam para si, o conhecimento objetivo, isento e quantificável. Ao contrário, encontrou-se nesse autor uma metodologia eclética que permitiu a adoção de outra metodologia complementar, que diz respeito à hermenêutica como campo da análise de discurso. A abordagem hermenêutica possibilitou, então, interpretar as instituições para evidenciar os pressupostos de validade de suas ações e “vincular o conhecimento ao vivido” (ARAGÃO, 2002, p.93).

Habermas (PINZANI, 2009, p.81) acabou também convergindo para essa escolha ao fornecer os elementos do princípio fenomenológico, de que todo objeto de pesquisa é determinado pelas vivências de um sujeito que forma uma ideia. Ao mesmo tempo, toda interpretação é elaborada por um sujeito que se relaciona com os objetos a partir de um ponto de vista próprio. Assim, a dimensão interpretativa

desse campo autorizou que o “olhar de dentro” da autora desta tese, estivesse presente, ao longo de toda a pesquisa, mesmo que, às vezes, de modo subliminar.

Sabe-se que alguns resultados obtidos em uma análise política podem não ter necessariamente relação de causa e efeito com uma determinada política implantada (DUNN, 2013, p.7). Isso porque alguns efeitos não são esperados e outros podem ser decorrentes de um fator externo ao próprio processo político.

Além disso, os cenários onde as políticas se desenvolvem são dinâmicos e estão em permanente transformação. Por essa razão, é importante levar em consideração que qualquer análise política deve possuir um recorte relativo a um instantâneo de um determinado momento político que precisa ser continuamente reavaliado.

Outrossim, análise política deve ser entendida como um processo que envolve fatores econômicos, culturais e organizacionais. É comum visualizá-lo como um conjunto de atividades interdependentes que se sucedem infinitamente em ciclos – definição de agenda, formulação, adoção, implementação, avaliação e adequação/conformidade das políticas, até que sejam substituídas por outras ou retiradas da agenda de Estado. As fases finais desse ciclo se referem ao caráter dinâmico e impermanente dos processos políticos que necessitam ser constantemente monitorados, avaliados e atualizados, sempre em busca de maior adequação e conformidade. Caso contrário, ela se extingue para dar lugar a outras demandas políticas.

Dependendo da situação, a análise pode produzir informação relevante para uma ou mais fases do processo de elaboração ou aperfeiçoamento da política. Indivíduos, comunidades de interesse, agências, departamentos, órgãos e entidades da administração podem e devem agir cooperativamente, mas é comum haver competições e conflitos no decorrer do ciclo. (DUNN, 2013, p.7).

Neste sentido, Dunn (2013, p.46) chama a atenção para o fato que tais mudanças só podem ocorrer quando há suficiente consenso sobre os problemas identificados. Uma vez identificados, define-se com maior clareza os objetivos e metas que devem ser levados em consideração para a solução do problema observado. Prever, comparar e escolher as alternativas possíveis se constitui no meio pelo qual se torna possível intervir no processo. (DUNN, 2013, p.46)

No contexto da formulação de políticas, indivíduos e grupos interagem para a definição de agendas e formulação de políticas. Para que isso se concretize, é

importante ter habilidade para reconhecer “janelas políticas”, que surgem quando problemas convergem em oportunidades para a política que se quer implantar. (DUNN, 2013, p.51)

Pois esta pesquisa trata exatamente disso, ao considerar o sancionamento da LAI como uma janela de oportunidades para os arquivos e ponto de ruptura paradigmático da área. A LAI possui o potencial de alterar o estado de coisas na área de arquivos, tornando-os mais visíveis, reconhecidos e legitimados para que tenham autonomia e poder de fiscalização junto aos órgãos e entidades da APF, no sentido de se cumprir o que está previsto na LAI e na Lei de Arquivos, ou seja, o acesso continuado à informação pública governamental.

Um problema político é uma necessidade não contemplada, valor ou oportunidade para aperfeiçoamento das políticas por meio da ação pública. E é neste sentido que se enfatiza a relevância desta pesquisa que pretende contribuir para trazer à luz a importância de se repensar os arquivos do século XXI para que sejam capazes de se reinventarem como domicílio da informação pública governamental, nascida em meio digital.

A metodologia da análise política proposta indicou a necessidade de se identificar o contexto, os atores políticos e as relações estabelecidas entre eles com os objetivos de identificar e relacioná-los com os objetos e fatos identificados na pesquisa das dinâmicas infocomunicacionais do *Google*; verificar e monitorar como tais relações se dão na arena de disputas da política de informação brasileira, bem como o de obter informação relevante para contribuir ao seu aperfeiçoamento.

Desta maneira, identificou-se quatro tempos na pesquisa:

- Pesquisa no corpo de leis e decretos relativos ao processo de implantação da LAI;
- Leitura, análise e classificação das dinâmicas infocomunicacionais obtidas com o alerta do Google;
- Leitura e análise dos editais e contratos relativos às ações da CGU no processo de implantação da LAI;
- Leitura e análise do material disponível no portal da CGU relativos ao processo de implantação da LAI.

Iniciando pela pesquisa no corpo de leis e decretos relativos à LAI em sua relação com as políticas arquivísticas, selecionaram-se quatro documentos. São eles:

- Lei de Acesso à Informação nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (LAI)
- Decreto nº. 7.724, de 16 de maio de 2012;
- Projeto de revisão da Lei de Arquivos nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991;
- Decreto nº. 4.073, de 3 de janeiro de 2002.

Tais documentos foram selecionados por serem representativos do corpo legal de que se constitui uma política pública de informação. Ao mesmo tempo, sua análise serviu para demonstrar que a LAI e seu decreto regulamentador possuem conformidade com a legislação arquivística vigente, representada pela Lei de Arquivos nº. 8.159 e o decreto que a regulamenta.

Para alcançar os objetivos propostos, esta pesquisa estruturou-se da seguinte forma: a Introdução refere-se à natureza do problema, à estrutura do trabalho e à metodologia de pesquisa, com tese, hipótese e objetivos geral e específicos; e o capítulo 2, ao quadro metodológico adotado. O capítulo 3 apresenta o marco teórico conceitual que foi selecionado sob uma abordagem relacional com as questões da linguagem, a fim de atualizá-los à luz dos tempos digitais atuais, bem como descreve um breve panorama sobre os arquivos públicos na contemporaneidade e a ciência da informação. O capítulo 4 *Política de Informação na contemporaneidade* para além de apresentar o cenário atual das políticas de informação contemporâneas, no período entre 2011, ano do sancionamento da Lei de Acesso à Informação nº. 12.527 e dezembro de 2013, quando se encerrou o período da coleta de dados, discute a partir de autores como Braman (2006); McClure & Jaeger (2008); Gómez (2002; 2003 e 2010) e Habermas (2003; 2003a) as questões relacionadas ao tema. Apresenta também a análise política quando foram analisados os atores, a arena política e as relações estabelecidas entre eles tomando por base os fatos e falas identificados na análise crítica das informações coletadas nas dinâmicas infocomunicacionais já mencionadas.

Em considerações finais, reafirma-se a importância da implantação de políticas públicas arquivísticas, no âmbito de atuação da LAI, no nível federal, e como esta deve ser melhor explicitada por regulamentações complementares que

favoreçam a inclusão das políticas arquivísticas na agenda de governo, de modo a se mitigar o risco de perda da memória digital da APF.



### 3 REVISÃO DE LITERATURA E AS QUESTÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS

A revisão de literatura empreendida no âmbito desta tese permitiu delimitar o quadro teórico conceitual tomando como base as categorias de informação, documento, memória e linguagem, sob uma perspectiva relacional.

Essa abordagem se justifica pelo fato que informação e documento são conceitos historicamente relacionados, mas que não podem estar dissociados da memória. Sem a possibilidade dela, a informação se esvaneceria e não permitiria gerar o potencial cognitivo do indivíduo e da sociedade a partir do acesso à informação.

Quanto à linguagem, essa categoria foi selecionada para uma maior compreensão da teoria da ação comunicativa de Habermas e sua potencial contribuição no âmbito das políticas públicas de informação.

No entanto, a fim de dar a conhecer o contexto no qual os conceitos selecionados operam, considerou-se importante apresentar, a seguir, um breve histórico sobre a trajetória da ciência da informação e como ela se constitui.

#### 3.1 O CAMPO DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

A ciência da informação tem suas raízes no período pós-guerra, quando o uso das tecnologias digitais, mais especificamente aquele relacionado ao processamento de dados, teve um papel determinante para o seu surgimento.

Muitos autores como Heilprin (1989, p. 343-372) e Wellish (1972, p. 157-187) divergem quanto a sua origem, mas a emergência da CI está fortemente ligada a um crescimento informacional que “se torna basilar para o progresso econômico, ancorado no binômio ciência e tecnologia” (PINHEIRO, 1995, p.1).

Se para Heilprin (1989) e Saracevic (1996) a CI surge, em 1960, pelo estudo da produção, processamento e uso da informação, para Wellish (1972) isso se deu, em 1959, por meio do estudo do conhecimento registrado e sua transferência. Seja como for, é na década de 1960 que é editado o Relatório Weinberg, Ciência, Governo e Informação. Além de denotar uma política pública de informação para a

área, o Relatório Weinberg é um importante marco da história da CI, que, já em 1963, estava preocupado com os efeitos do uso das tecnologias digitais e a importância de se encontrar meios de preservação e recuperação da informação.

Saracevic (1996) é quem demonstra a preocupação com os sistemas automatizados de recuperação da informação e afirma que a evolução de sistemas, técnicas e/ou máquinas utilizados para recuperação da informação no pós-guerra são efeito dos estudos desenvolvidos por Vannevar Bush, em 1945. Saracevic cita Bush como um visionário que coordenou, após a segunda guerra, as atividades do *The Office of Scientific Research and Development* (OSRD), para tornar realidade sua máquina - MEMEX (*memory + extensions*) para “auxiliar a memória, guardar conhecimentos e ser capaz de associar ideias e duplicar os processos mentais artificialmente (1996, p.43)”.

Nos anos de 1950 e 1960, foram diversos os cientistas e pesquisadores que tentaram desenvolver algoritmos capazes de substituir a atividade humana intelectual em especificar e descrever adequadamente a informação. Ainda hoje parece que esse sonho não esvaneceu, embora se considere que os aspectos intelectivos da descrição de informações e sua importância para a indexação e a relevância dos resultados de busca pareçam não ter substituído.

Em 1948, ocorreram importantes desenvolvimentos na teoria da informação, se afastando do escopo da documentação e da biblioteconomia, da cibernética e das teorias tecnológicas, bem como da comunicação (SHANNON; WEAVER, 1972; WIENER, 1961, *apud* PINHEIRO, 1995). Capurro (2007) ensina que esses campos construíram as bases para os desenvolvimentos que viriam a seguir na ciência da computação.

Para Borko (1968, p.3), baseado em Taylor, a CI “investiga as propriedades e o comportamento da informação, as forças que governam o fluxo da informação e seus meios de processamento para acessibilidade e usabilidade.

A CI tem sua origem em diversas disciplinas como, por exemplo, a ciência dos computadores, a biblioteconomia, a filosofia, a psicologia, a linguística, a teoria da informação, a cibernética e a matemática, sendo que por meio de Borko (1968) foi possível conhecer a complexidade do conceito de informação e seu caráter interdisciplinar, compreendendo-o no contexto das outras disciplinas. Afinal, os conceitos se referem a definições que servem ao entendimento e à comunicação e devem refletir a maneira como as pessoas as empregam.

A década de 1960 é, de acordo com Pinheiro (2005, p.4), representada por uma fase conceitual e de reconhecimento da CI como atividade interdisciplinar. Embora se reconheça essa década como o marco da sistematização da área da CI, Paul Otlet (1934), com seu *Traité de la Documentation* e seus Repertórios Universais antecipa algumas questões ainda atuais da CI, como, por exemplo, a própria rede internet. De certa forma, Otlet vislumbrou a centralidade da informação na sociedade contemporânea e a forma como ela tem se organizado em redes e comunidades, por meio do uso das tecnologias de informação e comunicação.

Mikhailov (1966, p.239), representando a corrente soviética, também contribuiu com *Informatika* e sua teoria da informação científica, apesar de restringir, de certa forma, o alcance da CI em seu aspecto tecnológico, implícito no termo.

No período de 1970 a 1989, diferentes autores representam a fase de delimitação do terreno epistemológico da CI, seus princípios, metodologia e teorias próprias, além dos aspectos relativos às tecnologias digitais (PINHEIRO, 2005, p.7).

Wersig e Nevelling (1975, p.127-140) afirmam que a CI se desenvolveu a partir dos problemas informacionais que se tornaram basilares para a sociedade e que, "atualmente, transmitir o conhecimento para aqueles que dele necessitam é uma responsabilidade social" que "parece ser o verdadeiro fundamento da CI".

Neste contexto, o tratamento da informação nascida digital, a superação dos problemas decorrentes da obsolescência tecnológica e a resistência ao esquecimento se constituem hoje em um problema informacional cada vez mais basilar para a sociedade do presente e do futuro.

Capurro (2003), baseado em Griffith (1980), define como objeto da ciência da informação a produção, seleção, organização, interpretação, armazenamento, recuperação, disseminação, transformação e uso da informação. Ao considerar que há um processo evolutivo não linear no desenvolvimento epistemológico da CI, Capurro admite que sua abrangência, se por um lado, favorece a sua integração com outras disciplinas, por outro, a torna muitas vezes difusa.

### 3.2 SOBRE INFORMAÇÃO, DOCUMENTO, MEMÓRIA E LINGUAGEM

Para tornar a ciência da informação mais compreensível, essa pesquisa foi conhecer os conceitos e tipos de informação e de processos sociais envolvidos na área para se posicionar com relação a eles, selecionando aqueles que serviram para operacionalizar e melhor comunicar algumas questões decorrentes da tese. Para isso, contou com o aporte teórico dos estudos políticos de Braman (2006) e de outros autores como Buckland (1991), Capurro (2003; 2007) e Frohmann (2008; 2009).

De acordo com Buckland (1991), explorar o termo “informação” traz dificuldades. Ele julga irônica a utilização ambígua do termo. A informação é heterogênea, pode ser metodologicamente direcionada, e possui uma multiplicidade de formas e significados que tornam difícil sua definição. Os conceitos de informação existentes são polissêmicos e existem mais de 400 definições para designá-los (YUEXIAO, 1988, p.480).

Braman (2006, p. 9), por sua vez, reforça essa ideia ao definir que não é fácil responder sobre o que é informação. Para ela selecionar uma determinada definição de informação, a despeito de como ela é percebida, se constitui em um bom argumento para a formulação e a análise de políticas públicas, que precisam partir de um uso adequado dos conceitos.

Essa autora (2006, p. 10-11) propõe o pluralismo teórico como campo de possíveis para enfrentar esse problema, por permitir análises baseadas na multicausalidade e porque os processos podem desdobrar-se em diferentes níveis da estrutura social. Para esse estudo, o valor dado ao pluralismo teórico foi por ele reconhecer os variados contextos em que certos termos, como informação, documento e memória são adotados.

O pluralismo teórico, no que tange as políticas de informação, depende do contexto de cada pesquisa e seu significado poderá variar de acordo com o ponto de vista adotado, sendo ou não conflitantes. São conflitantes, por exemplo, as políticas de privacidade *versus* as políticas de liberdade de informação ou os direitos de autor e a demanda de acesso à informação (VANDERKAST, 2012, p.108).

Já os conceitos de informação utilizados nessa tese baseiam-se na compreensão das mudanças experimentadas nas últimas décadas, quando a

sociedade contemporânea baseada em um diálogo mediado por novas formas de comunicação, promove transformações sociais, tecnológicas, políticas, econômicas e culturais importantes.

Neste sentido, esta pesquisa se remeteu à noção de informação como possibilidade de “ampliação de consciência” (SILVA, 2002; 2006 e SZABÓ, 2006; 2007; 2007a). Considerá-la assim, foi importante para (re)conhecer o potencial emancipador do acesso à informação e ao conhecimento e seu valor como direito humano fundamental, bem como tornou possível compreender a importância da LAI como uma política pública preocupada em prover o acesso à informação, como dever de estado e possibilidade de “ampliação de consciência” por meio do acesso à informação – ao menos em teoria.

Braman (2006, p. 12-20) também possibilitou, por meio de sua taxonomia, estabelecer algumas distinções importantes à escolha das definições usadas nessa tese. O quadro 1, embora reduza seu pensamento, como qualquer sistematização, serviu para identificar as diferentes definições e usos propostos por ela.

Quadro 1  
Sistematização dos conceitos de informação

<b>Informação como</b>	<b>Definição</b>	<b>Uso</b>
Recurso	Entidade	Tomada de decisão
<i>Commodity</i>	Bem	Econômico
Percepção	Contexto e estrutura	Redução de incertezas
Agente	<i>Input</i> , dados	Automação de sistemas
Campo de possibilidades	Chance de algo acontecer	Bom para agir
Força constitutiva da sociedade	Papel constituinte e constitucional	Efeito empírico

Fonte: BRAMAN, 2006, p. 12-20.

As transformações econômicas, sociais, políticas e tecnológicas que vêm ocorrendo no ocidente, desde o século passado, têm intensificado e modificado o papel da informação, que precisa romper com sua definição como *commodity* ou formadora de padrões.

As críticas relacionadas ao uso da informação como *commodity* estão preocupadas com um tipo de abordagem que ignora sua função social e é capaz de anular outros valores da informação (BRAMAN, 2006, p.14). De certa forma, Capurro (2007, p.149) reforça essa afirmação, dizendo que é lugar comum considerar a informação como *commodity*, condicionando o desenvolvimento econômico e o trabalho, mas para ele, “o que torna a informação especialmente significativa na atualidade é sua natureza digital”.

Ao considerar a natureza digital da informação, Capurro parece referi-la como recurso, o que acaba por se aproximar da noção de informação como sendo tudo aquilo que pode ser transformado em códigos binários, ou seja, digitalizado.

No entanto, Braman (2006, p.17) alerta que uma das “fragilidades” da política de informação é devido ao fato que ainda não houve um despertar para a existência da “informação em todas as suas formas”, principalmente nos casos em que a informação é vista como agente. Neste caso, a informação, a partir dos desenvolvimentos tecnológicos, passa a ser vista como algo que, por si mesma, pode fazer as coisas acontecerem. Exemplo disso é a automação de sistemas capaz de ser acionada, a partir de uma dada configuração, via *software*. Portanto, entender informação como agente, pressupõe reconhecer que a informação e suas tecnologias estão “suplementando, suplantando e superalimentando o processo humano de tomada de decisão” (2006, p.17).

Seguindo ainda a taxonomia de Braman (2006, p.12) define-se informação como recurso quando se trata de uma entidade – pessoa, organização ou comunidade – que necessita dela para exercer suas próprias funções. Neste caso, informação é o *input* para uma tomada de decisão ou processo burocrático, representado por estatísticas ou quantificações de qualquer espécie. Análises desse tipo são geralmente quantitativas e relacionadas a dados, números de telefone, *e-mails*, etc.

Apesar de Braman (2006, p.12) afirmar que analisar informação como recurso significa desconsiderar seu conteúdo, esse estudo reconhece a capacidade da informação de ampliar a consciência dos indivíduos e provocar efeitos na sociedade. E, por isso, assume que a informação não está desprovida de sua dimensão política, tendo em vista que a informação como recurso gera um capital político inequívoco pelos agentes representantes do Estado, ou ele próprio.

Esse tipo de informação como recurso tem na máxima “*a bit is a bit is a bit*” (BRAMAN, 2006, p.13) sua melhor expressão. Essa abordagem está voltada para a análise de fluxos informacionais, muito adotada por cientistas da computação, engenheiros elétricos e economistas.

Entretanto, Braman (2006, p.13) enfatiza que nas ciências sociais, na comunicação, nos estudos culturais, um *bit* não é um *bit*! Eles não se equivalem, pois tem significados sociais, culturais e políticos diferenciados. O que se quer dizer com isso é que as políticas públicas de gestão e preservação da informação nascida digital são importantes e necessárias de serem valorizadas, uma vez que as plataformas digitais onde se produzem e circulam informações se dão, cada vez mais, na esfera pública e estatal.

Quanto aos estudos relativos aos efeitos do uso intenso das tecnologias digitais na sociedade contemporânea, eles atualizam algumas dessas questões, ao reconhecerem a centralidade da informação e do conhecimento nos dias atuais e a sua capacidade de provocar “mudanças significativas nas dinâmicas de produção, circulação e apropriação da informação e do conhecimento” (ALBAGLI; MACIEL, 2009, p.1515).

Um dos eixos centrais estabelecidos pelas transformações que vêm ocorrendo na sociedade é, sem dúvida, a centralidade da informação e o uso que os atores sociais fazem dela. A informação, se antes possuía menor alcance, hoje é ubíqua e está em permanente circulação, sendo apropriada e ressignificada cada vez mais intensamente.

Ainda em Capurro (2007, p.151), é possível identificar que esse autor considera fundamental relacionar os conceitos de informação com outros termos básicos em CI, como documentos, textos e conhecimento. Ele também afirma que a CI tem se voltado cada vez mais para as questões de relevância e interpretação da informação como aspectos essenciais ao conceito de informação, uma vez que essa seria uma forma de conciliar antagonismos entre uma teoria objetiva e subjetivista.

Embora haja controvérsias, Capurro ensina que os usos modernos do termo informação indicam um período de transição no qual o conceito ontológico medieval “de dar forma à” não apenas foi abandonado, mas atualizado sob premissas empíricas e epistemológicas (2007, p.159).

Nos dias atuais, quase todas as disciplinas existentes se utilizam do conceito informação a partir de seu próprio contexto. Capurro trata e analisa essas questões,

mas no âmbito dessa tese o que importou foi demonstrar que a informação arquivística é mais uma das definições que poderão constar da lista de Yuexiao (1988). Importante destacar que tal adjetivação do conceito serviu para uma melhor compreensão do papel dos arquivos nesse contexto digital atual.

Cabe ainda ressaltar que o uso da expressão “informação arquivística” no contexto dessa tese, em substituição ao “documento de arquivo”, se deve ao entendimento de que ele conjuga, ao mesmo tempo, informação e documento. Busca-se, dessa forma, uma aproximação com a CI e um diálogo com os conceitos de documento digital e documento não digital utilizados na área de arquivos.

A fim então de compreender as relações entre informação, documento, memória e linguagem, buscou-se na perspectiva de Habermas (2004, p. 65) baseada em Von Humboldt, distinguir como uma das funções da linguagem a sua função cognitiva de formar pensamentos e representar fatos, em outras palavras, produzir informação e documento.

Todas as formas de manifestação social, política, econômica e cultural se constituem a partir do desenvolvimento da linguagem. Decerto também que as tecnologias digitais se constituem hoje como espaços sociais de informação e memória e encontram-se cada vez mais associadas à linguagem, quando o papel da digitalização se torna decisivo nas novas constelações infocomunicacionais (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2010a, p.50).

Para González de Gómez, um dos traços principais sobre o uso da linguagem nessas novas constelações apontadas é a sua capacidade de transformar tudo à sua volta “e aplicar-se assim a todo outro dispositivo tecnológico que, por sua vez, vai intervir na matéria, na vida, no conhecimento, na comunicação (2010a, p.50)”.

Essa autora (2003a, p.32) considera que a informação se constitui a partir das formas culturais de significação da experiência do mundo e de seus atos de enunciação, interpretação, transmissão e inscrição. Ela enfatiza que para que as ações de informação se realizem, elas devem incorporar condições, regras e recursos circunscritos “pelas disponibilidades materiais e infraestruturais em que se inscreve a ação”.

Assim, González de Gómez diz que “uma pessoa ou grupo pode possuir informações que não podem ser transmitidas porque não possuem os meios de inscrição e transmissão (2003a, p.32)”.



Fato é que, sem o registro e a possibilidade de transmissão, as ações de informação e memória, portanto, o arquivo não pode existir, pois a informação só “se transforma em documento se lhe for adicionada o atributo de memória<sup>28</sup>” (DODEBEI, 2001, p. 59-66).

Foi Dodebei (2011) quem ofereceu a possibilidade de compreender o valor da informação e do documento para a memória social, para atualizá-los na sua relação com a informação digital. Ao argumentar que até pouco tempo atrás havia uma separação, “nem sempre muito nítida, entre o bem cultural, o bem informacional e o bem documental” Dodebei (2011, p.3) explica que tais bens “acabaram sendo absorvidos pelo que hoje se pode chamar de patrimônio cultural”.

Para essa autora, o

conceito tradicional de documento - todo o suporte material da informação - deve ser revisto, uma vez que não encontraremos seu sentido e seu significado tomando, apenas, sua forma e seu potencial informativo, sem considerar a interlocução e, mais especificamente, a intenção de preservação no âmbito da memória social (DODEBEI, 2011, p.5).

Ao lembrar que a atribuição de valor documental ou patrimonial ao objeto, no caso específico desta tese, à informação nascida digital, é produto de uma relação circunstancial, Dodebei (2011, p.6) afirma que “na sociedade existem objetos que podem ser analógicos ou digitais, e valores que são abstrações com existência no plano virtual”.

Dessa forma, essa autora permitiu pensar que tais informações digitais exigem uma gestão arquivística, capaz de avaliar e selecionar o que deve ser protegido por uma custódia responsável contra o risco de perda do valor documental da informação digital.

Dodebei alerta ainda que, “talvez esse seja nosso próximo desafio: lidar com o paradoxo da manutenção de bens patrimoniais quando o default social é o consumo e o esquecimento (2011, p.7)”.

Por ultimo, Dodebei (2011) corrobora com a ideia de que o tema dessa tese – a preservação da informação nascida digital – ainda é pouco explorado e que há

---

<sup>28</sup> Essa citação já havia sido feita na dissertação da autora (HOLLÓS, 2006, p.27). Entretanto, uma vez revisitada, substituiu-se o termo “objeto” por “informação” para deixar clara a sua desterritorialização dos suportes não digitais.

“pouquíssimas instâncias que estejam discutindo o que, quem e como preservar os objetos nascidos digitais e valorizados em patrimônio”. Some-se a essa discussão o porque preservar, tendo em vista a dimensão política da questão da patrimonialização.

Dodebei (2011, p.11) assim como Melot (2006, p.12) afirmam que o patrimônio, melhor dizendo, a informação nascida digital, não deixa rastros analógicos. Por essa razão, Dodebei diz:

O significado que a ideia de documento possa ter para a memória digital é, certamente, representado pela circunstancialidade e temporalidade do valor de memória social atribuído a determinado objeto (DODEBEI, 2011, p.11).

Em concordância com esses autores, evitou-se o uso dos termos “documento permanente” ou “arquivo permanente<sup>29</sup>” nesta tese, por conterem, de forma implícita, um sentido material do qual se quis se afastar. Optou-se pela noção de “registro de informação arquivística digital de valor de uso continuado”, ou simplesmente “informação digital” para deixar claro que se trata de uma informação nascida digital e que, embora possua fisicalidade, não possui mais, necessariamente, uma materialidade capaz de ser “recolhida” aos arquivos, “guardada” e “manuseada” para que sejam tratadas e tornadas disponíveis, em “caráter definitivo”, ao usuário em uma “sala de consulta”.

Em síntese, o que se quer dizer é que os conceitos de informação, documento e memória são conceitos dinâmicos que não devem ser pensados ou indagados sem se ter em perspectiva o tempo e o contexto no qual foram produzidos e de que forma atuam nos níveis político, social e cultural. Seja no suporte analógico ou não-digital<sup>30</sup>, como papéis, por exemplo, ou no digital, como em um disco rígido cujo acesso torna-se possível pela mediação do computador, as formas de registro de informações são diversas.

---

<sup>29</sup>O Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística define “arquivo permanente” como o conjunto de documentos que devem ser preservados em caráter definitivo em função de seu valor permanente.

<sup>30</sup>N.A. Termo adotado pela Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos. Cf. [http://www.documentoseletronicos.arquivonacional.gov.br/media/publicacoes/glossario/2010\\_glossario\\_v5.1.pdf](http://www.documentoseletronicos.arquivonacional.gov.br/media/publicacoes/glossario/2010_glossario_v5.1.pdf). Acesso em: 06 mar.2014.

A fim de comunicar melhor algumas questões decorrentes das políticas de gestão, preservação e acesso digitais, levou-se em consideração ora as definições de “informação-como-coisa” (BUCKLAND, 1991) ou “recurso” (BRAMAN, 2006) e ora “informação-como-processo” (BUCKLAND, 1991) ou “campo de possíveis” (BRAMAN, 2006). Igualmente, utilizou-se o termo informação como possibilidade de redução de incertezas e potência para a integração e emancipação sociais, por meio do acesso à informação pública governamental pela sociedade (BUCKLAND, 1991, p.1), dependendo do contexto em que foram adotados.

Além dessas definições, em sua dimensão política, informação foi considerada como força constitutiva da sociedade e ponto de partida para processos de decisão (BRAMAN, 2006, p.22).

Seja como for, é prudente considerar que a ampliação da noção de documento e o modo como é utilizada se tornou imperativo ao pesquisador das ciências humanas e sociais aplicadas, de forma geral, no decorrer deste terceiro milênio. Afinal, se é ele, o documento, um meio informacional que viabiliza a comunicação (BÉGUIN-VERBRUGGE, 2008, p. 142) o alargamento de sua concepção, graças às realidades virtuais e espaços digitais, infere diretamente nas formas de comunicação, objetivação e "regimes" diversos nas quais a informação é criada, legitimada e utilizada. Pimenta (2013, p. 148) é quem diz que “

a noção de documento em sua acepção mais ampla não apenas se expandiu nos últimos anos, como suscitou novos olhares para o que é produzido e acessado no espaço eletrônico.

Bernard Frohmann (2006) ao abordar as características intrínsecas ao documento e sua materialidade, inspirou a ideia de que esse conceito precisaria ser revisitado, pois essa pesquisa buscou compreender a informação em seu contexto digital que, mesmo desmaterializada, ainda assim é capaz de ser configurada como um registro arquivístico e estar associada às suas funções sociais.

Esta pesquisa procurou também compreender o documento não mais como suporte de informação, mas sim como algo dinâmico, que exige o reconhecimento das suas relações orgânicas, estabelecidas em fluxos multiformes. Ou seja, documento é significado como registro de informação, independente de sua materialidade. Trata-se de coletar informações de um saber vivo que se constrói não mais na folha de papel ou em outros suportes não digitais.

Ainda com relação aos documentos, Frohmann (2008, p.294) alerta que seria um erro considerar uma definição desenvolvida para um contexto específico e não para qualquer situação, pressupondo um universal para esse conceito, uma vez que documentos exigem tipos muito específicos de definições.

Esta compreensão facilita o surgimento das linguagens especializadas de um determinado campo científico, por exemplo. Entretanto, os aspectos infocomunicacionais dos usos da linguagem dispensariam a necessidade de um conceito fixo para cada palavra, especialmente porque não invalidariam a comunicação entre pares.

No contexto social da comunicação, utilizam-se os jogos de linguagem segundo regras que não oferecem uma garantia absoluta e antecipada da adequação e das consequências do que se diz. No que diz respeito ao uso das palavras ninguém segue regras específicas, porque é histórica e culturalmente normal segui-las.

Voltando à questão dos conceitos, Frohmann (2008, p.291-292), ao revisitar a questão colocada por Buckland (1991; 1997), afirma que uma investigação sobre conceitos e definições se baseia em três noções filosóficas: 1) a instrumental, que serve para fornecer definições para fins específicos; 2) uma definição supostamente “real” para especificar a natureza do termo a ser definido e 3) a noção baseada em significados, conceitos e regras para o uso de palavras. Daí a importância de se compreender as regras em sua contingência e historicidade. A ausência de uma generalização do conceito não constitui uma ameaça ao pensamento ou à comunicação como tal.

Neste sentido, dada a evidência de que não é necessário haver um conceito de documento para que ele exista, busca-se questionar sua construção social, especialmente as práticas que envolvem a sua legitimação como informação arquivística em um determinado contexto empírico.

A premissa parte do fato de que a informatividade de um documento depende de certos tipos de práticas. As práticas que dão origem a um documento e seu conteúdo informacional antecedem a informação nele contida. Possuem intencionalidade e exigem a vontade do sujeito que a produz, alcançada por meio de um processo mediado pela linguagem. No entanto, para que haja intencionalidade no ato de registrar, “documentar” os contextos informacionais estabelecidos no

mundo da vida, é preciso que se reconheça e se legitime tal ato desde a sua criação.

Frohmann (2004, p. 388), em seu ensaio "Adeus à era da informação" de Geoffrey Nunberg (1996, p. 103-106) oferece uma contribuição significativa para a fenomenologia da informação, especialmente no que se refere a uma filosofia da informação. Em vez de postular uma definição específica ou discutir o que a natureza da informação pode ser, Nunberg aborda o modo pelo qual a informação se apresenta em um determinado momento histórico, sem, no entanto, elaborar um modelo teórico geral.

Já a "informação-como-coisa" (BUCKLAND,1991) apresenta propriedades relativas à quantificação, normatização, uniformidade, sendo que a compreensão da informação como propriedade semântica da objetividade e da autonomia, segundo o próprio Nunberg são retificações dos vários princípios de interpretação.

De outra maneira, a questão formulada inicialmente por Buckland sobre "O que é um documento?" deve ser investigada sob três aspectos filosóficos: 1) seu uso instrumental voltado a um fim específico 2) seu cunho filosoficamente realista, que procura definir e especificar as características significativas das "coisas", em função do conhecimento científico que se pode ter sobre eles e 3) sua motivação filosófica decorrente de uma filosofia fundamentalista da linguagem baseada em uma produção de sentido da fala (BUCKLAND, 1997, p.1).

Para Frohmann (2004, p. 388), o documento fornece uma evidência ou informação sobre o uso e os efeitos que provoca. A materialidade do documento é instaurada por meio das práticas documentais, tanto na produção quanto na organização documental. É dessa forma que o documento pode ser compreendido como *medium* de transmissão de conteúdo intencional, independente se foi gerado em meio digital ou não.

Frohmann (2004, p. 393) argumenta que é preciso pensar para transformar os documentos inertes em informação viva. O documento coisificado parece ser apenas uma substância presente no mundo que simplesmente transmite a informação em si.

Nesse sentido, a materialidade da informação está modelada de acordo com uma ontologia que lhe atribui uma entidade abstrata com proposições, conceitos, imagens mentais e conteúdo epistêmico de sentenças ou outros tipos de significantes (FROHMANN, 2004, p. 396).

Esse autor distingue quatro propriedades documentais: 1) materialidade documental e as práticas possíveis a partir delas; 2) institucionalidade documental e a autoridade informativa do mesmo; 3) disciplina social, pois práticas documentais necessitam de medidas disciplinares e 4) historicidade (FROHMANN, 2004, p. 397).

Foi esse mesmo autor quem ajudou a compreender a contribuição da fenomenologia cultural aos estudos informacionais e a romper com a ideia da “informação-como-coisa”, um aspecto que tende a ser considerado pela cultura contemporânea (2004, p.404).

É ainda Frohmann (2004) que, ao relacionar os “jogos de linguagem” de Wittgenstein (1999) com as práticas documentárias, revela como determinados documentos de certa época ou lugar e em específicas áreas do campo social e cultural, se tornam informativos e dependentes dos processos de documentar.

Quando revisita os conceitos de informação, Frohmann (2004, p. 405) destaca que os estudos contemporâneos da informação estão intimamente relacionados ao movimento documentalista do final do século XIX e início do século XX. Para ele, a documentação abrange mais o “território” do que os estudos da informação e por isso afirma que os fatores sociais e culturais, suas histórias e instituições é que configuram a materialidade dos documentos, possibilitando o estudo das práticas sociais a partir deles.

No entanto, ao abordar os estudos da sociologia da ciência, Frohmann (2004, p. 405) afirma que os estudos dessa área do conhecimento consideram que a produção de informações científicas, por exemplo, depende de uma cultura específica, historicamente disciplinada e institucionalizada nas práticas documentais.

O foco sobre tais práticas implica reconhecer que uma filosofia de informação deve vincular-se a uma filosofia da documentação, pois para Frohmann a informatividade não é a única propriedade das práticas documentárias que merecem estudos.

Ao se cotejar a CI com algumas de suas subáreas como a arquivologia e a biblioteconomia observa-se uma espécie de *patchwork* conceitual onde conceitos e noções são (re)apropriados e atualizados. Todavia, é importante frisar que qualquer conceito, seja ele qual for, deve representar, em um determinado contexto de fala, a possibilidade de que haja um entendimento intersubjetivo sobre o que está sendo dito.

Essa ideia de *patchwork* conceitual encontra respaldo em Machlup e Mansfield (1983, p.22) quando sugerem que a CI é um agrupamento de pedaços coletados em uma variedade de disciplinas que falam de informação em um de seus muitos significados (CAPURRO, 2007, p.177).

Em síntese, o que se quis compreender foi a relação que existe entre documento, informação e linguagem, em suas correlações intersubjetivas com a memória, não somente para a “produção de sentidos” (GIDDENS, 1978) cujas objetivações atendem a inúmeros contextos marcados por experiências e ações, mas também para dar sustentação ao reconhecimento do papel dos arquivos em sua dimensão social.

### 3.3 DESAFIOS À PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Não há futuro sem passado. E, da mesma forma, não parece haver futuro sem arquivos. Arquivos são guardadores de tempo e espaços. São lugares de memória e de conhecimento. Arquivos são dispositivos que, acionados, disponibilizam memórias, afetos, comunicação e linguagens que servem como “possibilidade de ampliação de consciência” (SILVA, 2002), para se agir no mundo e por ele.

A utopia do acesso pleno à informação produzida no mundo digital parece trazer um alento ao sonho borgeano, em sua Biblioteca de Babel (1994, p.38), da busca pelo acesso ao conhecimento universal. Nos dias atuais, a biblioteca de Borges se referiria “ao número indefinido e talvez infinito” de informação digital produzida e posta em circulação nas redes.

Entretanto, não deixa de ser irônico e paradoxal o fato de que o uso onipresente das tecnologias no mundo digital seja capaz de alimentar o sonho borgeano do acesso a toda informação produzida pela humanidade e, ao mesmo

tempo, “seja responsável por um possível, para não dizer provável, estado de caos na sociedade”, decorrente de um “apagão na Internet<sup>31</sup>”.

Tal paradoxo consiste na possibilidade de a utopia do acesso pleno e permanente à informação digital dar em distopia, pois a chance deste apagão acontecer pode provocar que as próximas gerações, sem arquivos<sup>32</sup>, não tenham o direito à memória de uma boa parcela da informação pública governamental contemporânea.

Nas redes ou nas nuvens<sup>33</sup>, a informação sem restrições de acesso ou não governamental, gerada em meio digital, pode vir a sobreviver indefinidamente no ciberespaço, pelo uso, troca e compartilhamento de informação, mas nada garante que possam ser decifradas e compreendidas pelas tecnologias digitais porvir.

Todavia, é Derrida quem alerta que “é preciso também evitar um otimismo progressista – e por vezes ‘romântico’ – disposto a confiar uma vez mais às novas teletecnologias da comunicação (2004, p.32).”

Da mesma forma, ao se pensar no mito da informação plena, melhor dizendo, “o mito do livro infinito e sem suporte da transparência universalista, da comunicação imediata, totalizante e sem controle, além de todas as fronteiras” (DERRIDA, 2004, p.32) afirma-se que é algo improvável e incerto.

Afinal, a informação digital é, antes, a representação do que há de mais impermanente e frágil que a humanidade já foi capaz de produzir: dos tabletes de argila ao papel, dos pergaminhos às películas cinematográficas, somente a informação digital não é capaz de sobreviver ao acaso. Ela exige intencionalidade no gesto que dá origem à sua criação e preservação ao longo do tempo. Neste sentido, preservação é a garantia de acesso continuado em direção ao futuro.

Sendo assim, a possibilidade de uma e-amnésia total da humanidade sobre seu passado e seus governos, pode trazer consequências obscuras para o direito à informação e à memória, impedindo que os governos prestem contas com o futuro. Da mesma forma, podem impedir, por meio de mecanismos políticos de

---

<sup>31</sup>Cf. <http://oglobo.globo.com/sociedade/tecnologia/a-internet-vira-abaixo-viveremos-ondas-de-panico-preve-estudioso-12280464> Acesso em: 05 jul. 2014.

<sup>32</sup>Para Derrida (2004), seriam os *sans papiers*.

<sup>33</sup>N.A. Tem-se ouvido cada vez mais o termo computação nas nuvens (do inglês *cloud computing*). Esta noção está associada a um novo paradigma que tende a deslocar a localização de toda a infraestrutura computacional para a rede. Entretanto, esta tecnologia não é recomendada pelos preceitos da preservação digital.



manipulação da informação - que sempre existiram, mas hoje são muito mais banalizados, que as gerações futuras conheçam o legado daquilo que os governos fizeram ou deixaram de fazer no presente.

Lembra-se aqui da dimensão política implícita no questionamento sobre o porque preservar. Afinal, o esquecimento se refere ao apagamento de fatos e acontecimentos por razões, na maioria das vezes, políticas. Tais ações ou não-ações de preservação podem ser intencionais e inviabilizar, por exemplo, a criação de Comissões da Verdade ou políticas de reparação de uma justiça de transição, se houver.

Também não há como ignorar as novas dinâmicas sociais vistas recentemente na Primavera Árabe, nas revoluções na Líbia e na Síria ou nas cenas de violência policial nas manifestações relativas ao Movimento Passe Livre e o confronto com o grupo dos *black blocs* no Rio, em São Paulo, dentre outras dinâmicas de transformações sociais, culturais, políticas e econômicas que vem ocorrendo.

Porém, há que se reconhecer que a digitalização da sociedade se constitui como uma potência na criação de um bem comum, de uma riqueza e sentido comuns, compartilhados em rede. Entretanto, tais dinâmicas ocorrem em espaços proprietários que não são o domicílio adequado à conservação da informação pública governamental.

Tais fatos acabaram por remeter essa pesquisa de volta à dissertação de mestrado (HOLLÓS, 2006), que aborda os paradigmas preservacionistas de Canclini (1994). Destes, o quarto paradigma - o participacionista - concebe o patrimônio em função das necessidades globais da sociedade, onde o valor e sua capacidade simbólica de legitimação são subordinados aos usos e usuários da informação.

Um exemplo desse tipo de iniciativa é o AtoM<sup>34</sup> do *International Council of Archives* cujo acrônimo significa – *Access to Memory*. É um *software* baseado em ambiente *web*, de código aberto, destinado ao compartilhamento *online* de documentos e informações digitais, cuja descrição arquivística obedece aos padrões

---

<sup>34</sup>Disponível em: <http://ica-atom.org/>. Acesso em: 20 jun. 2014.

da ISAD-G<sup>35</sup> - norma internacional de descrição arquivística. É multilíngue e pode integrar diferentes arquivos e disponibilizar informação de todos os participantes.

Também não se pode deixar de citar o desenvolvimento do repositório digital LEGATUM<sup>36</sup>, uma iniciativa do Grupo de pesquisa CRIDI - Cultura, Representação e Informação Digital, do Instituto de Ciência da Informação e da Universidade Federal da Bahia, que tem por finalidade se constituir em um repositório aberto, multi-idiomas e colaborativo destinado ao acesso remoto a versões digitais de acervos audiovisuais públicos.

Tal iniciativa visa promover o acesso continuado ao legado documental público e audiovisual dos países parceiros, sendo compatível com as normas internacionais de descrição arquivística e destina-se à

Reunir e divulgar representações de acervos arquivísticos audiovisuais produzidos ou custodiados no âmbito público dos países que possuem como idioma oficial o português, espanhol, catalão, galego, romeno, francês e italiano. O objetivo é identificar e descrever, ou obter a descrição, das instituições públicas de custódia dos respectivos acervos audiovisuais. A reunião desses elementos deverá permitir uma visão diferenciada desta produção documental, permitindo que novos esforços de conhecimento sejam realizados<sup>37</sup>.

As informações de interesse para os arquivos têm a forma de vídeos, fotos, textos, gravações de áudio, filmes e são produzidas atualmente em diferentes formatos digitais, representando um mundo onde quase tudo poderá ser perdido, e se constituir em uma lacuna na memória coletiva da sociedade. E isso sem contar com os desafios de mineração dos dados de pesquisa que se constituem hoje em um dos mais importantes legados a serem transmitidos “para cientistas que ainda nem nasceram (POLIAKOFF. *apud* SAYÃO; SALES, 2014, p.82)”.

A esse respeito, Sayão e Sales (2014) chamam a atenção para a importância da preservação digital e o acesso persistente aos dados gerados pelos diferentes segmentos da sociedade e dos governos amplificando ainda mais os desafios para os arquivos.

---

<sup>35</sup> Disponível em: [http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/isad\\_g\\_2001](http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/isad_g_2001). Acesso em: 20 jun. 2014.

<sup>36</sup>Cf. <http://www.legatum.ufba.br/> Acesso em: 20 Jul. 2014.

<sup>37</sup>Disponível em: [http://www.cridi.ici.ufba.br/?page\\_id=489](http://www.cridi.ici.ufba.br/?page_id=489) Acesso em: 20 jul. 2014.

Neste sentido, esses autores sublinham a importância de se evitar que dados e informações sejam

Descartados ou armazenados em mídias ou servidores sem a devida gestão (...). Quase sempre (...) tragados silenciosamente pelo tempo: pela obsolescência tecnológica, pela efemeridade dos formatos e pela fragilidade das mídias digitais (SAYÃO; SALES, 2014, p.78).

Sayão e Sales se utilizam de argumentos importantes que sugerem a importância que dão à preservação digital:

Os *bits* (...) não falam por si próprios e não impressionam nossos sentidos. Para que eles possam manter a sua capacidade de ser interpretados (...), é necessário que eles estejam suficientemente organizados e documentados (SAYÃO; SALES, 2014, p.83).

No que diz respeito ao volume de informação digital sendo produzido atualmente, a previsão é que a cada cinco anos tem crescido dez vezes (THE ECONOMIST, 2011). Em 2010, o volume era de algo em torno de cinco exabytes<sup>38</sup> de informação digital produzida, o que corresponderia aproximadamente a quase cinquenta exabytes, em 2015, ou o equivalente a 500 mil bibliotecas do Congresso Americano, que é a maior do mundo. Portanto, associado aos desafios já apontados, há ainda o volume de informações arquivísticas, nascidas digitais ou digitalizadas, que necessita ser organizado, tratado e conservado adequadamente.

Neste sentido, a CTDE publicou uma recomendação sobre um

Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos – SIGAD<sup>39</sup>, a fim de garantir o controle do ciclo de vida, o cumprimento da destinação prevista e a manutenção da autenticidade e da relação orgânica características fundamentais desses documentos (BRASIL, 2014, p. 4).

Espera-se que os produtores desse tipo de informação saibam adotar as ações e medidas especiais estabelecidas pela CTDE que, por sua vez, devem estar previstas em um plano escrito de preservação digital. A partir da sua destinação final

---

<sup>38</sup>1 Exabyte = 10<sup>18</sup> bytes Cf. <http://techcrunch.com/2010/08/04/schmidt-data/> Acesso em: 06 maio 2012.

<sup>39</sup>Cf. [http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/publicacoes/earq/conarq\\_earqBrasil\\_model\\_requisitos\\_2009.pdf](http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/publicacoes/earq/conarq_earqBrasil_model_requisitos_2009.pdf). Acesso em: 25 maio 2012.

para guarda permanente, a responsabilidade por sua preservação pode ser realizada de forma descentralizada. Mas, para isso devem poder garantir

Um bom sistema informatizado que apoie o tratamento técnico adequado, incluindo arranjo, descrição e acesso, de forma a assegurar a manutenção da autenticidade e da relação orgânica desses documentos (BRASIL, 2014, p.4).

Como já dito, a ausência de dispositivos políticos, orçamentários e financeiros que beneficiem a implantação de políticas arquivísticas no país, pode levar à perda da informação pública trazendo consequências obscuras para o direito à informação e à memória, impedindo que os governos prestem contas com o futuro.

A tendência atual das informações públicas não classificadas, em qualquer grau de sigilo, estarem passiva ou ativamente disponíveis, em cumprimento ao disposto na LAI, não garantem que permaneçam acessíveis, em direção ao futuro.

Ao mesmo tempo, se não tiverem sido objeto de tratamento arquivístico adequado ou se forem classificadas como sigilosas ou por fazerem parte ainda da fase corrente nos órgãos e entidades públicas, estarão restritas aos sistemas e ambientes digitais governamentais. E por essa razão, exigirão responsabilidades e ações continuadas para que possam ser mantidas permanentemente atualizadas e disponíveis para acesso e fruição pelas gerações futuras.

Para justificar tal assertiva, faz-se a seguinte suposição: uma informação produzida hoje, em meio digital, classificada em um grau de sigilo ultrassecreto, que pode restringir seu acesso por até cinquenta anos, renováveis por mais cinquenta anos, terá sido adequadamente tratada, organizada e atualizada para estar usável e compreensível após sua desclassificação?

É provável que não, pois não há ainda garantias para que os *bits e bytes* não sejam alterados ou corrompidos, e que não tenham sido “tragados silenciosamente pelo tempo: pela obsolescência tecnológica, pela efemeridade dos formatos e pela fragilidade das mídias digitais (SAYÃO; SALES, 2014, p.78)”.

É neste sentido que se enfatiza que as instituições e serviços arquivísticos no país devem ser capazes de mitigar o risco de perda de acesso à informação pública pela descontinuidade das políticas de informação, que ora vêm sendo desenvolvidas. Por isso é tão importante que se busque respaldo nas políticas públicas para se garantir sustentabilidade aos recursos necessários para tal

finalidade e para sejam capazes de promover ação e mobilização dos sujeitos envolvidos com o tema dos arquivos. Propõe-se então que tais ações se deem por meio de ações políticas e comunicativas a fim de promover uma maior compreensão sobre o papel dos arquivos no século XXI.

Antes de seguir, é importante definir como ação política e comunicativa de acordo com a Teoria do Agir Comunicativo de Habermas. Na ação comunicativa a linguagem desempenha uma importante função para o entendimento e se converte em mecanismo coordenador da ação política. Para Habermas a ação comunicativa se revela como um ponto de coordenação de ação e da socialização para averiguar como a consciência coletiva se comunica. (1999, p. 42)

Habermas foi quem ofereceu a possibilidade de se compreender de que forma a racionalidade comunicativa pode contribuir para a mudança do estado-de-coisas na área arquivística e permitir que esta tese seja, ela própria, considerada como um tipo de ação comunicativa a fim de iluminar os limites e desafios dos arquivos digitais do século XXI e possíveis caminhos para enfrentá-los.

Douglas (1998, p.56), por outro lado, está preocupada em compreender como as instituições pensam. Ela aborda essa questão afirmando que a “teoria democrática se baseia no conceito da vontade coletiva”, mas faz a ressalva que “quando se trata de empreender uma análise detalhada, a teoria da escolha racional individual só encontra dificuldades ao abordar o conceito de comportamento coletivo”

Para essa autora, instituição é “um agrupamento social legitimado”, podendo ser difusa, a partir de um “acordo comum em torno de algum princípio fundante (1998, p.58)”. E ela então ensina que “os indivíduos sofrem devido à limitação imposta por sua racionalidade e é verdade que, ao estruturarem as organizações, eles ampliam sua capacidade de lidar com as informações.”

Ao final, Douglas conclui que “a abordagem à cognição humana só pode se beneficiar ao reconhecer o envolvimento do indivíduo com a construção de uma instituição a partir do início do empreendimento cognitivo(1998, p. 81)”.

Ou seja, para ela, qualquer instituição é formada por indivíduos e somente eles podem “intentar, planejar conscientemente e elaborar estratégias oblíquas” (1998, p.109).

Por bem ou por mal os indivíduos compartilham seus pensamentos e eles, até certo ponto, harmonizam suas preferências. Afinal, “eles não têm outros meios de

tomar as grandes decisões a não ser na esfera das instituições que eles constroem” (1998, p. 150).

Neste sentido, o que se quer demonstrar é que se as instituições são formadas a partir desses sujeitos, tal empreendimento cognitivo pode levar em consideração as contribuições de Habermas (1999), por meio de sua teoria da ação comunicativa. Ou seja, a partir da linguagem, como mecanismo coordenador da ação, um e outro, ego e alter podem estabelecer ações sem conflito e dar lugar a um “plexo de cooperação”.

Para explicá-lo, Habermas (1987a, p. 42) se coloca a seguinte questão:

Como pode ego vincular a alter através das ofertas que seus atos de fala carregam, de modo que as ações de alter fiquem conectadas sem conflito com as ações de ego, dando lugar assim a um plexo de cooperação?

Esta questão, por sua vez pode ser percebida em termos de uma teoria da comunicação já que é na ação comunicativa que se dá o entendimento linguístico com possibilidade de se converter em um mecanismo coordenador de uma determinada ação, no caso específico dessa tese, em uma política pública integral que abarque todas as questões envolvidas na política de informação no que tange os arquivos.

Para explicitar melhor essa questão, tomou-se como ponto de partida uma definição de política pública inspirada em Habermas, que a considera como resultante de um processo comunicativo estabelecido entre Estado e sociedade na busca de soluções comuns para problemas coletivos.

Por essa razão, a tese procurará delinear como se dá essa relação no contexto das políticas públicas arquivísticas. O desafio será o de descrever um diagnóstico do tempo presente para fazer emergir a ideia de que a sua mutação ordena um horizonte de engajamentos, preocupações e mobilizações com relação aos arquivos e à preservação da informação no contexto digital.

A partir da Teoria do Agir Comunicativo de Habermas, vislumbrou-se sua contribuição para que os arquivos reconheçam a potência de ações políticas e comunicativas a serem promovidas, a fim de reduzirem a falta de visibilidade das políticas arquivísticas que possuem ainda hoje um baixo nível de capilaridade nos

órgãos e entidades da APF, conforme pode ser comprovado por meio de pesquisas acadêmicas que vem sendo realizadas na área (INDOLFO, 2013).

Devido a isso, quer-se explicitar melhor a contribuição de Habermas que, ao se referir à linguagem e à comunicação intersubjetivas, diferencia a fala do discurso. Fala é uma forma de comunicação de dois sujeitos que se põem a conversar sem haver controvérsias entre eles. Ela faz parte do cotidiano das pessoas e, sem ela, não seria possível haver qualquer entendimento. Neste sentido, a fala não exige o uso de argumentos, pois se parte do princípio que um consenso já foi estabelecido entre os falantes (COELHO, 2010, s/p)<sup>40</sup>.

Entretanto, aos que acusam Habermas de utópico, uma vez que o consenso entre dois falantes nem sempre é possível, contra argumenta-se que o outro sempre poderá questionar ou contestar sobre o que se está falando, partindo então, para uma discursividade baseada em argumentos. Além do que, o consenso pode ser obtido pelo dissenso, ou seja, pelo entendimento de que ambos reconhecem não terem alcançado o consenso pretendido, fazendo com que eles, se quiserem, partam para outro tipo de comunicação, que Habermas chama de *discurso* (1989, notas do tradutor).

Portanto, a diferença que Habermas estabelece entre fala e discurso, é que discurso é um tipo de comunicação que parte de um dissenso e por meio de uma argumentação é capaz de alcançar um consenso sem coerção. O falante também pode estabelecer uma espécie de empatia pelo outro e vice-versa, assumindo que ambos podem contribuir para que a coordenação da ação se torne eficaz. Afinal, por meio dessas interações que se manifestam pela ação comunicativa é que se torna possível forjar modos de cooperação e solidariedade<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup>Cf. <http://aquitemfilosofiasim.blogspot.com.br/2010/10/introducao-etica-do-discurso-de.html> Acesso em: 03 jul. 2014.

<sup>41</sup>Como exemplo cita-se a experiência inovadora lançada, em 2009, pelo Ministério da Cultura em parceria com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) e que ficou conhecida por seu slogan “*Um novo jeito de fazer política pública*”. Buscava-se realizar um diálogo aberto a partir de uma iniciativa baseada em *software* livre e orientada para a construção colaborativa de políticas públicas. Essa iniciativa foi implementada com as mesmas funcionalidades das redes sociais, tais como perfil integrado de usuário, grupos, *blogs* e fóruns. O objetivo era o de inaugurar um novo modelo de diálogo do estado com a sociedade, explorando o uso de interfaces digitais e dos novos modos de interação em rede, os quais a população brasileira vinha experimentando intensamente desde a aparição do fenômeno Orkut. Cf. <http://culturadigital.br/plataformascolaborativas/> Acesso em: 2 jul. 2014.

Habermas foi buscar no conceito de razão comunicativa a possibilidade de formular uma teoria da racionalidade, entre outros motivos, para demonstrar que a ação voltada ao entendimento é útil para os fins da sociedade (Aragão, 2002, p.48).

Para explicar porque tomou para si desenvolver a Teoria do Agir Comunicativo, é o próprio Habermas (1999, p.9) que enumera os motivos, embora para esse estudo somente um foi útil para pensar na racionalidade comunicativa que deve permear as relações e cooperações “nos espaços de interação institucional”, no caso, as relações que não foram estabelecidas entre a CGU, o Arquivo Nacional e o CONARQ.

Tais espaços devem ser compreendidos como uma arena de disputas onde os conflitos e divergências podem ocorrer com o objetivo de se aperfeiçoar as políticas.

Conforme já dito por Dunn (2013, p.7) “os órgãos e entidades da administração podem e devem agir cooperativamente, mas é comum haver competições e conflitos no decorrer do ciclo”.

Em síntese, a falta ou insuficiência de ações políticas e comunicativas entre os atores envolvidos na arena de disputas da política de informação contemporânea prejudicou a análise, crítica e possibilidade de contribuir ao seu aperfeiçoamento mediante a cooperação e a solidariedade entre os atores e as comunidades de interesse da área dos arquivos e da memória.



## 4 POLÍTICA DE INFORMAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE

Antes de dar seguimento à análise do processo de implantação da política de informação contemporânea, sob um ponto de vista arquivístico, explicita-se, mesmo que de forma breve, o papel dos conselhos públicos na formulação de políticas públicas e mais especificamente o papel do CONARQ, como conselho deliberativo formulador das políticas de arquivos, no Brasil.

### 4.1 DO PAPEL DOS CONSELHOS PÚBLICOS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Brasileira, de 1988, conhecida como constituição cidadã, é marcada por um ordenamento jurídico, político e social voltado ao processo decisório de políticas públicas: são os conselhos paritários e deliberativos de políticas públicas.

Um conselho de política pública é um espaço público composto por representantes da sociedade civil organizada e do Poder Público, sendo constituído para formular e acompanhar as políticas públicas de uma área específica. O caráter deliberativo dos conselhos lhes confere um papel estratégico na formulação das políticas que se redirecionam em busca de uma negociação e formas de argumentação voltadas para a indução de práticas e comportamentos.

De uma maneira geral, deliberação é uma noção que está associada à tomada de decisão e à capacidade de resolver algum problema ou questão e deve ser entendida como um processo social de oferecer e examinar argumentos para a busca cooperativa de soluções em situação de conflito ou divergências com resultado justo, eficaz e correto podendo se dar em circunstâncias comuns, em fóruns da sociedade civil, nos espaços institucionais e legais (MAIA, 2009, p.16).

O papel do CONARQ e sua forma de atuação são importantes de se conhecer para que ele seja percebido como uma instância colegiada e deliberativa capaz de promover a mediação entre Estado e sociedade civil no que tange a

inserção das políticas arquivísticas no âmbito da política de informação contemporânea.

Habermas define conselho deliberativo, como sendo aquele que “tem a função de congregar e impor interesses sociais em particular mediante um aparato estatal já especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos (HABERMAS, 2002, p. 177)”.

Tendo em vista ser o CONARQ a instância deliberativa das políticas procure-se, mesmo que brevemente, explicitar o seu papel na formulação e monitoramento das políticas arquivísticas, em nível federal, para evidenciar sua potência na construção de consensos, por meio de seu modelo deliberativo.

A criação do CONARQ foi prevista pelo art. 26 da Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, que também instituiu o Sistema Nacional de Arquivos - SINAR, cuja competência, organização e funcionamento foram regulamentados pelo Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002 (BRASIL, 2002). De acordo com esse dispositivo legal, o SINAR<sup>42</sup> deve implementar a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo<sup>43</sup>.

O CONARQ tem por função formular e promover políticas públicas no que se refere à gestão, à preservação e ao acesso à informação arquivística. Seu modelo deliberativo é formado por um colegiado, composto por dezessete membros representantes dos três poderes, do Arquivo Nacional, dos arquivos públicos estaduais, municipais e do Distrito Federal, de cursos superiores de Arquivologia, das associações de arquivistas e outras instituições que congregam profissionais atuantes nas áreas de ensino, pesquisa, preservação e acesso a fontes documentais.

O CONARQ é constituído por câmaras técnicas, setoriais e comissões especiais. Sua função é a de estabelecer estudos, normas e diretrizes visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivos, além de promover a integração de arquivos públicos e privados com vistas ao intercâmbio e à

---

<sup>42</sup> N.A O Sistema Nacional de Arquivos é considerado inexistente por alguns autores, como Jardim - e há mesmo um consenso na área de que o SINAR jamais foi, de fato, implantado - haja vista a situação dos arquivos públicos que estão presentes em menos de 8% dos municípios brasileiros.

<sup>43</sup>Cf. <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm> Acesso em: 20 jul. 2011.

integração sistêmica das atividades arquivísticas; zelar pelo cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que norteiem o funcionamento e acesso aos arquivos públicos, dentre outras atribuições<sup>44</sup>.

Em síntese, compete ao CONARQ definir a Política Nacional de Arquivos públicos e privados; estabelecer normas necessárias à sua regulamentação e implementação e decidir sobre os assuntos encaminhados à sua apreciação pelas câmaras técnicas, câmaras setoriais, comissões especiais, conselheiros e representantes da sociedade civil.

O plenário se reúne duas vezes ao ano, sendo que as Câmaras Técnicas e Setoriais são de caráter permanente e visam elaborar estudos, normas e recomendações, propondo soluções especializadas para questões temáticas em relação à estrutura e organização de segmentos específicos de arquivos. As Comissões Especiais são de caráter temporário e têm a função de examinar assuntos específicos. As Câmaras Técnicas e Setoriais e as Comissões Especiais se reúnem de acordo com o cronograma estabelecido por seus membros. (SILVA, 2008, p.197)

Quanto ao perfil dos conselhos de políticas públicas, o relatório do IPEA entende tais conselhos como espaços públicos vinculados ao Poder Executivo, cuja finalidade é a de

Permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. (BRASIL, 2013, p.9)

Importante ressaltar, que dos 21 conselhos analisados por esse relatório, não há qualquer menção ao CONARQ, embora seu perfil corresponda ao descrito pelo IPEA.

---

<sup>44</sup> Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br> Acesso em: 27 jul. 2011.

## 4.2 POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Um mundo cada vez mais complexo tem exigido o estabelecimento de políticas de informação mais robustas e efetivas. Elas têm representado um grande desafio para países e governos pelas transformações que vem ocorrendo no mundo contemporâneo.

O termo "política de informação" vem sendo amplamente utilizado desde 1970, e, como a CI, possui diferentes significados dependendo dos contextos econômico, social, político e cultural nos quais estão inseridas.

Braman (2006, p.70) utiliza o termo no singular e o considera como um “guarda-chuva” que abarca diferentes elos de uma cadeia, que vai, desde a criação e processamento da informação, armazenamento ou destruição, até a distribuição e busca. Embora esse termo seja mais comumente utilizado no singular, é importante pensar em "políticas" também no plural, para que seja possível perceber a complexidade de seu emprego nos contextos plurais da sociedade e suas instituições.

Uma “política”, no singular, é composta de princípios e estratégias - procedimentos, normas, rotinas e convenções, formais ou informais, que norteiam o alcance de determinada meta ou ação coletiva. Já “políticas” no plural – sejam em nível da organização ou instituição, sejam em nível nacional, regional ou internacional, são representadas por instrumentos legais (constituição, leis, decretos, protocolos, etc.), profissionais (códigos de ética, conduta profissional, etc.) ou culturais (crenças, costumes, tradição, valores, etc.).

Já as políticas públicas são resultantes de ações cooperativas, interações ou negociações realizadas entre os atores políticos, formados pelos órgãos de governo, agentes públicos, cidadãos, organizações públicas e privadas, associações, etc, sendo condicionadas por regras e ações políticas e institucionais (SPILLER; TOMMASI, 2003, *apud* MARCIANO, 2006, p.38).

Uma política de informação é voltada à caracterização, ao delineamento e à definição de ações voltadas ao uso da informação, como possibilidade de ampliação de consciência dos atores sociais e políticos e elemento transformador da sociedade, seja nas esferas governamentais, organizacionais ou privadas.

Ela representa decisões legais, sociais, políticas, econômicas e tecnológicas sobre o papel da informação na sociedade e opera no nível social e instrumental. A implantação de uma política de informação repercute na criação, disseminação, uso e preservação da informação pela sociedade, em todos os seus níveis.

Para Braman (2006, p.xvii), uma política de informação é representada por leis e políticas de criação, processamento, fluxos e usos da informação e se constitui em um domínio legal no qual “os governos exercem a mais importante forma de poder no mundo atual, o poder informacional (2006, p.xviii)”.

McClure e Jaeger (2008, p. 257) as definem como um conjunto de diretrizes de governo, cuja intenção é a de conformar ações de indivíduos, organizações e agências governamentais, afetando-os diretamente. Ela pode ser estabelecida por meio de leis, decretos, decisões judiciais, diretrizes, regulamentos, memorandos, circulares, dentre outros tipos de declarações oficiais.

Política de informação também pode ser entendida, conforme esses mesmos autores, como o conjunto de objetivos específicos criado pelos governos para moldar a criação, acesso, gestão, segurança, coleta e usos da informação.

Ela inclui uma série de questões relacionadas à privacidade, ao sigilo, à segurança, acesso, recuperação e uso dos registros públicos. Além dessas, a liberdade de informação e a transparência governamental, questões de propriedade intelectual, direitos autorais, inclusão digital, autenticidade e gestão das informações governamentais também fazem parte dos elos da cadeia que compõem as políticas públicas de informação.

Para esses autores, as políticas de informação têm influenciado grande parte das interações que ocorrem na sociedade. Políticas de informação conformam, ao mesmo tempo, o uso e implantação das tecnologias digitais e influenciam outros sistemas políticos, além de regular o funcionamento das instituições, determinando parâmetros que afetam significativamente os níveis político, social, cultural e econômico de uma nação. E eles alertam: diferentes órgãos e agências governamentais podem criar políticas incompatíveis, redundantes ou conflitantes (McCLURE *et al*, 2008, p.257).

Braman (2006, p.1) explica que as mudanças nas leis e na forma como elas são pensadas, podem resultar em uma “mudança de estado” - *Change of State* - delas próprias, uma vez que as instituições, os processos e políticas de uma

determinada forma política são “um momento de estabilidade mais amplo, difuso e que constantemente transforma o campo político” (2006, p.3).

A implantação de políticas de informação possibilita que a relação, entre o Estado e a sociedade, se dê, de forma mais transparente, sendo que o uso das tecnologias digitais permite que tal relação se dê de forma mais ágil, trazendo consequências positivas para um aumento da participação da sociedade no âmbito de atuação do Estado.

Para González de Gómez (2003, p. 61), não é nada banal “a força estrutural e estruturante dos dispositivos contemporâneos de comunicação e informação” e as “possibilidades de realização pessoal e coletiva” por meio do compartilhamento de “intersubjetividades” em “tempos e espaços específicos”.

O processo de globalização está baseado em redes de informação, novas estruturas subjazem à economia globalizada, modificando aos poucos a comunicação e o próprio exercício da cidadania. Sistemas de informação tornam-se instrumentos de poder, passam a ser objeto de políticas públicas e se tornam capazes de exercer poder sobre a economia, a cultura e a sociedade, implicando também em mudanças nas relações políticas e militares entre os países (BRAMAN, 2006, p.24-25).

Tais sistemas de informação ao se tornarem instrumento de poder passam a ser objeto de política de Estado, que busca então exercer seu controle político, econômico, cultural e social, incluindo aí os próprios cidadãos.

Braman (1994) ensina que, para pensar políticas de informação no contexto contemporâneo, é necessário reconhecer as relações entre informação e poder. Neste sentido, ela estabelece que tais relações são de três tipos: 1) informação como exercício direto do poder, como na propaganda e na formação da opinião pública; 2) informação para a transformação de energia potencial em real e 3) informação como recurso estratégico para implementação de políticas governamentais.

Sobre os conceitos relacionados aos sistemas de poder, Braman (2006, p.25) sistematiza distintas e complementares formas na qual ele pode ser exercido, quais sejam: 1) a forma instrumental, quando o poder de manipulação é capaz de interferir no comportamento humano pelas forças físicas; 2) a estrutural que manipula a sociedade por meio de regras e instituições; 3) a simbólica, pela manipulação dos mundos simbólico e material; 4) a social, por meio de ideias, palavras e imagens e

finalmente 5) a informacional, cujo poder é o de manipular as “bases informacionais” dos poderes simbólicos, estruturais e instrumentais, já definidos anteriormente.

Muito se tem discutido acerca dessas formas de poder, mas Braman enfatiza que é a informatização da sociedade que inaugura uma outra forma de poder denominada informacional. Tais distinções servem para Braman explicitar que foi o uso das tecnologias digitais que tornaram o poder, na sua forma virtual, tão importante.

Além disso, tais tecnologias contribuiram para a ubiquidade da informação, que se redefine em novos espaços sociais e concebe um novo “regime de informação”, entendido por como sendo:

Um conjunto mais ou menos estável de redes sociocomunicacionais formais e informais nas quais informações podem ser geradas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, através de muitos e diversos meios, canais e organizações, a diferentes destinatários ou receptores, sejam estes usuários específicos ou públicos amplos (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p.34).

Este novo regime de informação demarcaria, segundo essa mesma autora,

Um domínio amplo e exploratório no qual a relação entre a política e a informação – não preestabelecida – ficaria em observação, permitindo incluir tanto políticas tácitas e indiretas quanto explícitas e públicas, micro e macropolíticas, assim como permitiria articular, em um plexo de relações por vezes indiscerníveis, as políticas de comunicação, cultura e informação (GONZÁLEZ DE GÓMEZ 2002, p.34).

A comunicação e a informação são também práticas de linguagem para além daquelas já mencionadas anteriormente, quando se fez a correlação da linguagem como princípio gerador da informação e do documento. A comunicação e a informação estão tão presentes nas relações sociais, culturais, econômicas e políticas que é por isso que se diz que elas agora se constituem como espaços de memória e de discurso.

Neste sentido, González de Gómez avalia o papel decisivo da informação digital nas novas constelações infocomunicacionais mantendo “fortes referências com o contexto social em que é gerada e sobre o qual vai intervir (2003, p.33)”.

Gómez considera que para que o uso das tecnologias digitais mantenha tais vínculos, é importante a adoção de padrões e protocolos que

Requerem a coordenação social de seu desenvolvimento e uso; sendo elas sociais em sua origem e uso, seriam constitutivas do social na medida em que requerem e possibilitam o desenvolvimento de modos específicos de coordenação e interação. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2010, p. 50)

Já para Braman (2006, p.24) as mudanças de natureza da sociedade derivadas desse processo de informatização, bem como de outros fatores, geram problemas adicionais para o estudo dessas formas de poder. Gómez (2011, p. 186) considera que o Estado Informacional e o Estado-rede são esforços conceituais para reformular, na contemporaneidade, “as possibilidades e os limites de autonomia do Estado”, a partir do “questionamento da previsibilidade, inteligibilidade e controle de seu domínio de intervenção, incluindo o próprio domínio da informação”.

Para Magnani e Kerr, “a política de informação, objeto de interesse da Ciência da Informação, já não pode mais ser tomada como um conjunto coeso de diretrizes com o propósito específico de atender ao desenvolvimento da ciência e tecnologia (2011, p. 595)”.

Essas autoras avaliam que a evolução tecnológica permitiu reconfigurar “os processos de criação, transmissão e uso da informação”, motivando “questões tratadas sob quadros jurídicos cuja validade e legitimidade têm sido colocadas em dúvida”. Elas afirmam que

O direito à privacidade, direitos de propriedade intelectual, informação como um bem público, segurança e segredo, liberdade de expressão e direitos de acesso à informação são alguns exemplos de matérias que vêm sendo discutidas sob a perspectiva das tecnologias da informação e da comunicação. (MAGNANI; KERR, 2011, p. 595)

Para Habermas (2003, p. 211) “o direito constitui o poder político e vice-versa”, criando entre ambos “um nexos que instrumentaliza o direito para o emprego estratégico do poder”. Tais relações se retroalimentam fazendo com que o direito e os sistemas da administração pública se concentrem em um poder que precisa regenerar-se a partir do próprio poder administrativo. É dessa forma que o direito



transforma-se no *medium* capaz de transformar reciprocamente o poder comunicativo em poder administrativo.

Em seu livro *Direito e Democracia*, Jürgen Habermas (2003; 2003a) aborda a questão democrática, em que todos os cidadãos podem ter oportunidade de se expressar, pelo viés participativo e social. Por meio da razão comunicativa, Habermas torna possível o *medium* linguístico, “através do qual as interações se interligam e as formas de vida se estruturam” (2003, p. 20).

A partir desse autor, compreendeu-se que os participantes de um processo de formulação de políticas públicas devem ser capazes de se comprometerem em assumir o direito como um *medium* regulador do processo político e a cooperação como possibilidade de ampliar a abrangência das mesmas. Para esse filósofo, tal modelo inclui um procedimento ideal de deliberação, cujo propósito está na extensão do uso público e na razão prática da palavra para o atendimento às demandas sociais (2003, p.21).

Habermas afirma a necessidade de garantia de direitos de comunicação e de participação política aos cidadãos, de forma a se alcançar a própria legitimidade do processo, explicando que,

Na medida em que os direitos de comunicação e de participação política são constitutivos para um processo de legislação eficiente do ponto de vista da legitimação, esses direitos subjetivos não podem ser tidos como os de sujeitos jurídicos privados e isolados: eles têm que ser apreendidos no enfoque de participantes orientados pelo entendimento, que se encontram numa prática intersubjetiva de entendimento (HABERMAS, 2003, p. 53).

Habermas descreve o que ele chama de política deliberativa como um processo que envolve negociações e formas de argumentação e afirma que sua criação legítima depende de condições derivadas dos processos e pressupostos da comunicação, cuja razão, que instaura e examina, assume um estatuto procedimental (2003a, p.2).

Apoiado nesse conceito procedimental, para ele, incompatível com o conceito da sociedade centrada no Estado, Habermas explica como relacioná-lo às pesquisas empíricas, quando a política é uma arena onde se desenvolvem processos de poder acompanhado por controvérsias. Assim, o nexos entre poder e direito é demonstrado

por meio de pressupostos pragmáticos ligados à instauração legítima do direito e à prática de autodeterminação de pessoas privadas (2003a, p.10).

Mesmo reconhecendo o risco de ser tendencioso, por excluir a autoridade normativa do conceito de poder, Habermas argumenta apoiado nas teorias empiristas do poder, que tais teorias são cunhadas pela teoria do sistema ou pela teoria da ação. Ele não ignora a impregnação normativa do poder político estruturado conforme o direito, apenas o reduz ao poder social. Assim, propõe pensar o “poder político” como uma forma de poder social abstrato e duradouro capaz de intervir no “poder administrativo”.

Habermas entende que o conceito de política centrada no Estado, próprio da modernidade, deve ser contraposto por uma argumentação liberal que “não coloca obstáculos ao intercâmbio social entre as pessoas”. Na concepção “liberal”, o processo democrático implica em um Estado voltado ao interesse da sociedade. O Estado é visto como um aparato da administração pública e a sociedade, como sistema de circulação de pessoas e de trabalho social que pode realizar.

Já na concepção republicana, tanto a opinião pública de caráter político quanto à da sociedade civil como seu sustentáculo são consideradas estratégicas. Ambos devem promover integração e autonomia as práxis, pelo entendimento mútuo entre os cidadãos e o Estado, pois é a partir do poder comunicativo, gerado pelo processo de formação da vontade e opinião políticas, que se diferenciam as concepções de cidadão do Estado.

Em seu livro, *A sociedade em rede*, Castells (1996, v.1) reconhece que os “tempos conturbados” atuais são decorrentes de uma série de crises e conflitos que tem caracterizado o século XXI: crise financeira global; mudanças nas relações de trabalho; questões de exclusão social e cultural; mudanças climáticas e de uma

Crescente incapacidade das instituições políticas baseadas no Estado-Nação em lidar com os problemas globais e as demandas locais: tudo isso são expressões diversas de um processo de mudança multidimensional e estrutural que se dá em meio a agonia e a incerteza. (CASTELLS, 1996, v.1, p.1)

Para Bourdieu (1987) as distinções de classe socioeconômica, posição política e capital cultural<sup>45</sup> permitem, a cada um, por exemplo, compreender e utilizar a informação de diferentes modos, podendo ser melhor aproveitada por quem tem uma perspectiva mais ampla do contexto, ou seja, quanto maior capital cultural se tem, maiores as possibilidades de ampliação de consciência do sujeito a partir do acesso à informação. Dessa reflexão é possível perceber então a importância da relação dos homens com a informação e a memória. Sem essa relação, não há informação e nem memória, pois são os homens que selecionam, compreendem e interpretam a informação e uma vez capazes de lembrar ou esquecer podem agir no mundo e por ele.

A agonia e a incerteza (CASTELLS, 1996, v.1, p.1) quanto ao futuro da memória digital dos povos tem sua melhor expressão na figura de *Angelus Novus*<sup>46</sup> horrorizado com uma tempestade

Que se prende em suas asas com tanta força que ele não pode mais fechá-las. Essa tempestade o impele irresistivelmente para o futuro, ao qual ele vira as costas, enquanto o amontoado de ruínas cresce até o céu. (BENJAMIN, 1996, p. 226)

Há uma outra metáfora de Castro (1992; 2002) baseada em Antônio Vieira, para dizer da desmaterialização dos suportes da informação, a partir do mármore e da murta: a informação analógica é como o mármore, uma vez inscrita no “mármore duro” se conserva de forma extremamente durável. Ao contrário da informação digital que pode ser comparada à murta, uma árvore cujos ramos crescem tão rápido e de forma desordenada, que sem cuidados não é capaz de se manter na forma desejada.

Entretanto, é bom lembrar de Rousso, para fazer a ressalva que a informatividade implícita ao documento, não depende de sua materialidade para existir: “A escrita, a impressão, portanto a possibilidade de um documento resistir ao

---

<sup>45</sup>Capital cultural é um termo cunhado por Pierre Bourdieu (1987, p.4) para designar as formas de conhecimento, educação e competências que uma pessoa tem e que lhe confere um outro *status* na sociedade.

<sup>46</sup>*Angelus Novus* é um desenho à nanquim, giz pastel e aquarela sobre papel, feito por Paul Klee, em 1920. Disponível em: <http://www.imj.org.il/imagine/collections/item.asp?itemNum=1999799> Acesso em: 10 maio 2014.

tempo (...) não conferem a esse vestígio (...) uma verdade (...): existem mentiras gravadas no mármore e verdades perdidas para sempre (ROUSSO, 1996, p. 89)".

Não obstante, essas metáforas serviram para mostrar que informação, a memória e os arquivos são categorias interdependentes, indissociáveis, irrevogáveis e conforme Rousso, susceptíveis a um certo "fetichismo" que "caminha lado a lado com a obsessão, igualmente suspeita, de uma transparência absoluta - uma palavra que é, aliás, problemática, pois tornar alguma coisa transparente é também torná-la invisível" (ROUSSO, 1996, p.90).

Rousso, então se pergunta:

O acesso aos arquivos, por mais liberal e amplo que seja, nos dá *ipso facto* a chave do passado? Inversamente, a ausência de documentos ou a impossibilidade de acesso a eles nos privam realmente de toda forma de conhecimento sobre este ou aquele aspecto da História? Acessíveis ou fechados, os arquivos são o sintoma de uma falta. (ROUSSO, 1996, p. 91)

Desse ponto de vista não há como negar que os arquivos nunca expressam uma totalidade, ele sempre será o sintoma de uma falta, de algo irremediavelmente perdido (CERTEAU, 1975 *apud* ROUSSO, 1996).

Contudo, sobre o argumento de que não há "história sem documentos" (SAMARAN, 1961 *apud* LE GOFF, 2003, p. 529-530), Pimenta reconhece a possibilidade de "alargamento" do conceito, o que torna mais interessante o debate sobre a internet como lugar de memória,

Sejam eles documentos escritos, imagéticos ou orais, devemos ter em perspectiva que a Internet, enquanto "ferramenta/lugar" de mediação de informações, conhecimentos e saberes, contribuiu em muito para um certo "alargamento" dessas formas documentais mais tradicionais; modificando a própria escrita da história e sua compreensão. (PIMENTA, 2013, p. 147-148)

Pimenta preocupado com a memória do futuro, se questiona:

Quais serão os documentos, no século XXI, que o historiador do futuro poderá acessar e utilizar? Como se produzirá o conhecimento sobre o passado através dessas novas fontes e tecnologias e quais serão alguns dos problemas possíveis? Qual o papel da memória nesse processo, uma vez que parecemos estar em meio a um universo caracterizado pelo excesso da informação? (PIMENTA, 2013, p 146).

E para responder a tais perguntas, Pimenta argumenta: “afinal, a memória é uma representação, fruto de uma vontade repleta de significados, mas que igualmente significa as ações do passado e no presente”. (PIMENTA, 2003, p.151)

Para ao final, concluir:

O que queremos dizer é que, sem memória, sem a capacidade da lembrança, do resgate de uma dada experiência, imagem ou símbolo, não é possível reconhecer absolutamente nada no presente, tampouco realizar quaisquer ações. (PIMENTA, 2013, p.152).

Decerto que sem a possibilidade da memória, a informação se esvaneceria e não permitiria gerar uma percepção consciente no tempo com potencial de se atualizar no presente.

O que se quer enfatizar é que, sem memória, não há informação capaz de permanecer viva e promover a redução de incertezas e o conhecimento sobre o mundo. Da mesma forma, afirma-se que, sem arquivos, não há possibilidade de o homem agir no mundo e por ele.

A UNESCO ao reconhecer essa problemática tem se esforçado no sentido de contribuir e promover a preservação da “memória do mundo”. Ela tem buscado identificar e ajudar a proteger “a herança natural e cultural de valor universal, assegurando que as futuras gerações possam herdar tesouros do passado”. E por isso afirma “a preservação do patrimônio mundial como uma nova causa social (...) e elemento de união entre os povos de todas as culturas (KVISTEROY, 1997)”.

Por sua vez, o CONARQ, por meio de sua Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE)<sup>47</sup> também está preocupado em elaborar estudos e recomendações sobre a preservação digital, visando à implantação de políticas de gestão arquivística e preservação digital, desde 2002.

---

<sup>47</sup>A CTDE foi criada pela Portaria nº 8, de 23/8/1995) e reestruturada em 2002 por meio da Portaria nº 60, e conta com representantes de vários setores do governo e da sociedade civil. Ela tem por objetivo definir e apresentar ao Conselho Nacional de Arquivos normas, diretrizes, procedimentos técnicos e instrumentos legais sobre gestão arquivística e preservação dos documentos digitais, em conformidade com os padrões nacionais e internacionais. Disponível em: <http://www.documentoseletronicos.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>. Acesso em: 05 mar. 2014.

Quanto ao objeto desta pesquisa – as políticas arquivísticas – identificou-se nela um metassistema de representação social, tal qual Roussiau e Renard (2003, p. 36-37) sustentam em seu artigo *Des représentations sociales à l'institutionnalisation de la mémoire sociale*.

Estes autores definem as representações sociais como princípios geradores de tomadas de decisão, de acordo com Doise (1990, p.127 *apud* ROUSSIAU, s/d) que, por sua vez, se aproxima do conceito de informação como ampliação do campo de possíveis, conforme Braman (2006).

Neste sentido, percebeu-se como, no nível das representações sociais, a informação, a memória social e, portanto, o seu domicílio – os arquivos - possuem uma dinâmica de regulações sobre o sistema cognitivo individual e coletivo.

Tais representações encontram-se inseridas em um conjunto de relações sociais e permitem considerar um metassistema como “esquemas múltiplos organizadores” capazes de pensar que “os cenários, regras e normas” governam as diferentes interações sociais estabelecidas com os atores envolvidos.

Outra reflexão suscitada a partir desses autores foi reconhecer que os arquivos são mecanismos relevantes de transmissão de um funcionamento social do indivíduo que se encontra inserido na constituição e funcionamento de suas próprias representações. Neste sentido, considerar as políticas arquivísticas como metassistema é reconhecer que elas são constituídas por relações sociais, simbólicas e normativas (ROUSSIAU; REINARD, 2003, p.42).

Roussiau e Reinard (2003, p.37) chamam a atenção para o fato que as relações que constituem esse metassistema são primordialmente relações normativas, tais quais as relações que se constituem com as políticas públicas. Eles também demonstram a importância de se reconhecer a memória como “um lugar não negligenciável no campo teórico das representações sociais”.

Ao se apoiar em diferentes autores como Moscovici e Vignaux (1994) e Rouquette (1994) para a sua reflexão, eles percebem a importância das “conexões potenciais a serem estabelecidas entre a representação social, a dimensão histórica e a memória social”. (ROUSSIAU; REINARD, 2003, p.38)

No que tange os sistemas políticos, Braman (2004, p.12) afirma que eles se desdobram dentro de um amplo campo jurídico composto por diversas práticas, instituições e discursos que envolvem diferentes atores e subsistemas em constante transformação.

Para ela, no campo da política de informação, no qual os sistemas legais surgem, se transformam e desaparecem, tudo está envolvido: as normas éticas e de comportamento; as formas de discursos e práticas culturais e organizacionais; as tomadas de decisão nos setores público e privado; as tecnologias, bem como as leis formais e as regulações de governo. (BRAMAN, 2006, p.3)

De acordo com essa autora, o campo incorpora ainda: 1) o governo, como instituição formal, 2) a governança, como uma tomada de decisão com efeito constitutivo e estrutural, seja no setor privado ou público, formal ou informalmente e 3) a governamentalidade, que se refere às práticas e predisposições culturais que (re)produzem as condições particulares de governo e governança possíveis (2006, p.3). Como colocado por Burke (2003), todos os Estados, seus governos e suas instituições, têm na informação, um elemento indispensável à manutenção de sua “política do conhecimento”.

Observar essas práticas estabelecerem princípios seletivos que iluminam certos tipos de acontecimentos e obscurecem outros significa inspecionar a ordem social agindo sobre as mentes individuais (DOUGLAS, 1998, p. 82) e que configuram a dimensão política do porque ou não preservar determinada informação do apagamento digital.

Busca-se agora uma aproximação com as questões relacionadas às práticas arquivísticas e sua correlação com a dinâmica política da memória para ressaltar que o arquivo, do *arkhê* ou do *arkheion*, é primordialmente percebido enquanto lugar, domicílio ou espaço legítimo onde o discurso, o comando, a lei são erigidos (DERRIDA, 2001, p.12-13). Ou seja, é a partir dele, e por ele, que o conhecimento em nível público se torna possível.

É Derrida (2001, p.12-13) também quem mostra a dupla raiz da palavra *arquivo*, *arkhê*, que implica *começo* e *comando* (*arconte*, o que comanda). Esses significados linguísticos expõem uma característica social e histórica - a relação entre o poder e o arquivo. É o poder quem detém o arquivo, é ele quem dispõe das informações, organizando uma história dentro de seus interesses, o que – evidentemente – tem decisivas consequências políticas.

Para Rousso (1996, p.85) a noção de "arquivo" se modificou a partir do surgimento recente de uma “história do tempo presente”, que “implica a confrontação” e o “diálogo permanente com os vestígios vivos” - a memória dos atores.

No entanto, mesmo tal memória, capturada por meio de entrevistas e depoimentos pode esvanecer-se. Os atores que produzem tais informações muitas vezes não sabem dos requisitos mínimos necessários à sua preservação digital. Isso para além do uso de aparatos de gravação e filmagem que fornecem uma “matriz” de baixa qualidade, comprometendo, em direção ao futuro, a salvaguarda de um material que, se obedecidos os requisitos, teriam mais chance de sobrevivência.

Visto isso e considerando que o uso das tecnologias digitais vem permitindo a produção de informações que não são mais plasmadas em suportes duráveis analógicos é imperativo que o Estado repense a configuração e a dinâmica do *arkheion*, pois sendo irrevogável, a informação arquivística não pode estar sob o risco de perda de domicílio ou lugar legítimo, devido a sua nova representação digital.

Neste sentido, as ações de informação estão situadas entre o passado e o futuro, em um presente “capaz de significá-las através dos diferentes cenários políticos, sociais e econômicos nos quais as *TIC's* se encontram em constante desenvolvimento”. (PIMENTA, 2013, p.152)

Essas transformações sociais e políticas contemporâneas têm implicações de causa e efeito no papel da informação, tanto no nível das organizações quanto no nível da sociedade. Neste sentido, a informação é bem mais do que uma *commodity* (BRAMAN, 2006; CAPURRO, 2007) ou uma operadora de sistemas, devendo ser considerada como mediadora de interações e relações, força constitutiva de vínculos e de integração social.

Não obstante, o uso crescente das tecnologias de informação e comunicação associado a novos limites e possibilidades de produção e difusão da informação digital requer um olhar ampliado e crítico dos atores do cenário arquivístico brasileiro, no que se refere às políticas públicas de registro, gestão, preservação e acesso à informação pública governamental, nascida digital.

Jardim (2000, p.1), em seu artigo sobre “Arquivos, Transparência do Estado e Capacidade Governativa na Sociedade da Informação”, chama a atenção para a dimensão informacional do Estado e suas implicações na capacidade governativa.



González de Gómez, por sua vez, estabelece:

O nexu da informação com a política seria então estabelecido por sua inclusão na esfera de intervenção do Estado, agora não só como dimensão de racionalidade administrativa, mas como fator estratégico do desenvolvimento científico-tecnológico. (GONZÁLEZ DE GOMEZ, 2002, p. 2)

Tomando como base Roussiau (s/d) percebeu-se que a memória pode ou não ser compartilhada, mas necessita ser preservada para servir de apoio aos processos sociais desencadeados a partir dela própria, da linguagem, das representações e manifestações como modos de expressão da sociedade.

Se assim não fosse, a memória seria algo cristalizado, incapaz de ser atualizada e, fechada no presente, não alcançaria o meio exterior e nem teria a possibilidade de proporcionar ao indivíduo conhecer e agir no mundo e por ele.

González de Gómez corrobora essa questão ao afirmar que o domínio da ética, do “dever ser” constituir-se-ia em “um núcleo que julga e escolhe ações para a vida boa”. Nele, as questões informacionais manteriam “sua centralidade, porém, experiências, vivências e valores compartilhados por uma comunidade interpretativa”, e que as pretensões de validade e as normas seriam capazes de corrigirem “as memórias incompletas e perdidas, os futuros ilusórios, as decisões preferenciais sem fundamentação que excluem ou precarizam identidades e vivências, negando reconhecimento e estima”. (2010, p. 54)

Assmann (2008), por sua vez, fala do espaço da recordação, por onde os homens passam produzindo cultura e informação que transcendem ao tempo e à sua própria expectativa de vida. Pelo caminho, os homens estabelecem um vínculo ineludível com o passado, presente e o futuro por meio da sua capacidade de lembrar e esquecer. Assim, o homem aprende, cria, recria, se manifesta, produz e assimila informação para tornar-se capaz de se comunicar, discutir, argumentar e produzir sentido a tudo que lhe afeta nesse percurso.

Quanto mais acesso à informação, mais significado poderá atribuir as suas memórias individuais ou coletivas. Tais memórias, registradas, faladas, cantadas, não importa, poderão ser lembradas, reinterpretadas em um movimento contínuo para transcender as gerações e promover sentimentos de pertencimento, identidade e cidadania. Assmann (2008, p.109-118) aconselha que ninguém precisa recomeçar

tudo, sempre, a cada nova geração, porque existem memórias que podem ser transmitidas e compartilhadas entre os grupos sociais, no tempo e no espaço.

Assmann (2008, p.109) lembra que nesse processo de produção de memória cultural há uma dinâmica que transita entre o individual e o coletivo, entre a memória ativa e a memória passiva. Esse autor define memória como uma faculdade que permite ao homem se reconhecer e à sua identidade, seja no nível individual ou coletivo. Ele recorre à Maurice Halbwachs, quando descreve o conceito de memória no nível individual, por meio dos sistemas neuromentais e no nível social como uma área das interações sociais e comunicativas se aproximando do conceito de memória social adotado nesta tese.

Ao levar em consideração a memória não intencional como testemunhos não mediados de um passado, que pode contar uma outra versão dos fatos acontecidos, Assmann se afasta do cunho político que se quis dar à questão da preservação dos arquivos e da memória do que vem sendo produzido hoje, já em meio digital.

No entanto, o que importou foi reconhecer nesse autor a possibilidade de referendar os arquivos e a memória social como capazes de contar uma contra-história à história oficial.

Todorov ao contrário, fornece elementos para se discutir o caráter político da memória quando afirma que:

Los regímenes totalitarios del siglo XX revelaron la existencia de un peligro antes insospechado: el de un completo dominio sobre la memoria. No es que en el pasado se hubiera ignorado la destrucción sistemática de los documentos y monumentos, lo que supone un modo brutal de orientar la memoria de toda la sociedad. (TODOROV, 2000, p.139)

Em adição, para se pensar na atualização da tríade informação-documento-memória, como objeto dos arquivos e “sistema de imagens solidárias e bem amarradas”, recorreu-se à Rousso que diz ser redundante pensar que

Um vestígio do passado raramente é o resultado de uma operação consciente, capaz de se pensar enquanto vestígio, e não enquanto ação inscrita no seu tempo, e portanto, capaz de antecipar o olhar que lançarão sobre ele as gerações futuras, ainda que às vezes exista em alguns atores a vontade de deixar rastros de sua passagem (ROUSSO, 1996, p. 87).

Se Rousso (1996) tiver razão, a informação produzida nos tempos digitais atuais não deixará vestígios do passado, pois o vestígio quase sempre é resultado de um acaso, ao contrário da informação nascida digital que exige, ela sim, uma operação consciente para que seja ação inscrita no tempo.

Assim, mostra-se que o debate sobre memória, valor e capital informacionais implícitos nas informações arquivísticas é importante para se pensar a questão da política de informação na contemporaneidade sob um ponto de vista político.

#### 4.3 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Antes de apresentar a análise política do processo de implantação da LAI, foi traçado um panorama da lei de acesso à informação no Brasil e no mundo, com ênfase para o México. Para isso, foram utilizados autores que vem se dedicando ao tema da liberdade de informação, do direito à memória e à verdade dos povos, bem como relatórios e diagnósticos elaborados por especialistas em políticas de informação.

Wendy Ginsberg (2013), analista do *American National Government*, diz que

Todos os departamentos, em nível federal, conforme definido pela *Federal Records Act* – FRA devem ‘coletar, tratar e preservar seus registros’, para oferecer ao Congresso americano, ao poder executivo federal e ao público em geral, os resultados de suas políticas públicas de informação (GINZBERG, 2013, p.4).

A Lei de acesso americana requer que tais departamentos criem e preservem registros que documentem a

Organização, funções, políticas, decisões, procedimentos, operações ou quaisquer outras atividades governamentais, por meio de padrões, procedimentos e técnicas desenvolvidas para aperfeiçoar a gestão de registros, promover sua manutenção e segurança para fins de preservação ou a destinação adequada para os documentos de valor temporário (GINSBERG, 2013, p.5).

Já a lei escocesa *Freedom of Information Act 2002: Code of Practice on Records Management* explicita que

os direitos de acesso à informação serão de uso limitado se registros confiáveis não forem criados em primeiro lugar, se não puderem ser encontrados quando necessário, ou se arranjos para seu arquivamento ou destruição são inadequados.

A *Federal Records Act* (FRA, 2013) americana que corresponderia no Brasil à Lei de Arquivos inclui

todos os livros, papéis, mapas, fotografias, microfilmes (*machine readable materials*) ou outros materiais documentais, independente de sua forma física ou características (...) resultante de uma transação ou negócio público.

Embora em alguns países da América Latina – México, Peru, Brasil, Uruguai, Equador, Colômbia e República Dominicana – existam sistemas nacionais de arquivos que, minimamente, garantem a existência de normas e regulamentações, nem sempre as políticas de acesso à informação encontram-se adequadamente articuladas com a legislação arquivística.

Recentemente, o *the Government Accountability Office* (GAO) e o *National Archives and Records Administration* (NARA) relataram deficiências de ações de gestão de documentos nas agências federais americanas<sup>48</sup>. Por exemplo, o NARA cuja responsabilidade engloba a gestão de documentos em todos os níveis de governo encontrou 45% de agências com alto risco de mau gerenciamento de suas informações governamentais públicas.

As dificuldades encontradas pelas agências em cumprirem as exigências da legislação arquivística americana prejudica a previsão de recursos para a preservação dos registros digitais federais, tendo em vista não possuírem informações sobre qual o verdadeiro volume com que estão lidando, e nem tampouco um levantamento sobre os tipos de plataformas utilizadas para a criação de tais registros.

---

<sup>48</sup>Cf. Ginsberg, Wendy. Retaining and Preserving Federal Records in a Digital Environment Disponível em: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43165.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2014.

Na Nova Zelândia, Megan Carter (2007) é um especialista em leis de acesso à informação. Ele ressalta a importância da qualificação em alto nível dos funcionários que lidam com as decisões relativas ao acesso à informação bem como aqueles envolvidos com a gestão da informação. Além disso, ele enfatiza que é um equívoco pensar que as leis de acesso à informação tendem a se enfraquecer com o passar do tempo. Para ele, essa ideia não se confirma na realidade dos fatos observados.

Para justificar tal afirmação, Carter cita as leis da Nova Zelândia e do México que se tornaram mais consistentes com o passar do tempo. Lembra também que a Austrália reformou a sua lei, em 2010, após anos de enfraquecimento. Os Estados Unidos e outros países também experimentaram problemas, especialmente em termos de publicação ativa. Ele alega que “as leis que conseguiram evoluir têm uma característica em comum: elas se esforçaram para promover uma cultura de abertura e transparência”. (2007, p.8)

Para Megan Carter (2007, p.9), dentre os “ingredientes” essenciais à eficácia das leis de liberdade de informação, está a gestão de documentos. Ele argumenta que o desenvolvimento e uso de sistemas adequados de gestão de documentos – *record management* – devem ser vistos pelos governos como um componente administrativo essencial e fator de investimento que geram benefícios e contribuem para uma maior eficiência da lei de acesso à informação.

Para Greg Michener (2011), as experiências da Escócia, México, Índia e Chile demonstram que agências vinculantes de supervisão contribuem mais para a abertura e transparência no acesso à informação pública governamental, por terem maior poder de persuasão e autonomia (2011, p. 18). Entretanto, ele alerta que estes países pouco se utilizam desse modelo, pois, bastam os efeitos dissuasivos dos poderes coercitivos das normas e das sanções administrativas para que os recursos sejam atendidos adequadamente.

Esse autor enfatiza também a importância de um enfoque holístico com relação aos contratemplos que podem surgir no processo de implantação e avaliação da LAI. E isso envolve a atuação não apenas de gestores públicos da área do direito, mas também de “especialistas em políticas públicas, cientistas políticos, psicólogos, gestores do setor privado, antropólogos e sociólogos que podem descobrir novas maneiras de gerar conformidade”. (2010, p.18)

Michener (2010) aborda também a conformidade das leis de acesso desses países com a liberdade de informação, de forma mais genérica, analisando os fatores políticos, legais e culturais que contribuem para sua eficácia. A mensagem que transmite é que a conformidade da lei depende do reconhecimento da liberdade de informação como prioridade pelos cidadãos e o governo.

Tanto Carter (2007) como Michener (2010) concordam que as contribuições dos *media*, a competição política e a adoção permanente de reformas são componentes essenciais para garantir eficácia às leis de acesso à informação.

Outra fonte pesquisada refere-se ao relatório *RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends*<sup>49</sup>, desenvolvido pelo *Access Info Europe* (AIE) e o *Centre for Law and Democracy* (CLD). Esse *ranking* fornece uma classificação dos países de acordo com a efetividade de suas leis de acesso, tendo por base sessenta e um indicadores, sendo que nenhum deles corresponde à conformidade das leis de acesso à legislação arquivística dos países analisados. Quanto ao relatório ele afirma que as leis de acesso, de uma maneira geral, têm sido elaboradas a partir de padrões internacionais, o que as torna mais fortalecidas, mas alerta que ainda há muito por fazer, tendo em vista que somente 23 países – 24,85% obtiveram mais de 100 pontos nesse *ranking* (Quadro 2), incluído o Brasil.

A maioria dos países desenvolvidos pertencentes ao leste europeu e à Europa Central possui LAI, com algumas exceções, como Espanha e Belarus. Somente uma ilha do Pacífico – *Cook Islands* tem uma lei de acesso. Menos da metade das ilhas do Caribe tem leis, possivelmente devido a uma pequena população nesses locais. Além destes, dois terços dos países da América Latina possuem suas leis de acesso à informação.

Com relação à Ásia, cerca de 50% de seus países implantaram leis de direito de acesso à informação. A África subsaariana e o mundo árabe correspondem a aproximadamente 20% de países com leis desse teor.

---

<sup>49</sup>Disponível em: <http://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 15 fev. 2014.

De um total de 95 países avaliados pelo RTI *Ranking*, a distribuição por regiões dos países que adotam o Direito de Acesso à Informação é a seguinte:

Quadro 2  
Ranking dos países que adotam o Direito de acesso à informação

Região	Número de países
Europa central e Leste	24
Países desenvolvidos	22
América Latina e Caribe	20
Ásia e Pacífico	16
África Subsaariana	10
Mundo Árabe	03
<b>Total</b>	<b>95</b>

Fonte: RTI Ranking, 2013.

Deve-se lembrar que "qualquer legislação sobre liberdade de informação é tão boa quanto à qualidade dos registros para o qual prevê o direito de acesso" (ESCÓCIA, *Freedom of Information Act, 2002*) e que tal direito será de uso limitado, a menos que registros digitais permaneçam confiáveis e autênticos ao longo do tempo.

Para iniciar uma análise comparativa entre Brasil e México, destaca-se a *Ley federal de transparencia y acceso a la información pública* promulgada, em 11 de junho de 2002 e revista, em 2006 e 2012. Esta lei menciona claramente a importância da gestão e conservação dos documentos públicos e do papel reservado ao *Archivo General de la Nación*.

A LAI mexicana explicita o papel de seu *Archivo General de la Nación* com ênfase na importância da gestão e preservação da informação pública governamental, ao contrário da LAI brasileira. No que se refere ao papel do AGN, a LAI mexicana explicita que:

*Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia* (MEXICO, 2011).

Ela abrange as três esferas dos poderes constitucionais e possui uma agência vinculante de supervisão – o Instituto Federal de Acesso à Informação (IFAI), responsável pelas regras de classificação da informação e pelos recursos de

acesso, quando negados. E que está obrigado, por força de lei, conforme o item IV do artigo 37 do capítulo II da Seção 2 a

*Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades.* (grifo nosso) (MÉXICO, 2011)

O IFAI promove diversas atividades conjuntas com o AGN. Exemplo é a edição de cinco cadernos metodológicos sobre a *Gestión de Documentos y Administración de Archivos*<sup>50</sup> cujo objetivo é propiciar a conformidade das políticas de arquivo com a *Ley Federal de Transparencia y Acceso* mexicana, e em especial, dar “*progresivo cumplimiento al mandato constitucional que establece que los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados*”. (2011, p.7).

O Brasil não seguiu o mesmo modelo mexicano de criação de uma agência vinculante de supervisão, optando em fortalecer sua Controladoria-Geral da União<sup>51</sup>, alçando-a ao *status* de Ministério, com a intenção de adequar sua atuação aos novos desafios surgidos, principalmente àqueles relacionados aos conflitos de interesses, anticorrupção e buscando, fundamentalmente, a transparência de suas ações.

Embora não seja tão explícita quanto à LAI mexicana, a lei brasileira possui conformidade com a Lei de Arquivos n°. 8.159 e o decreto n°. 4.073 que a regulamentou. Tal afirmação se sustenta no fato que a LAI e seu decreto, para além de revogarem a Lei do sigilo eterno, criarem artigos que obrigam o que está disposto na legislação arquivística, preveem também o cumprimento do § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988: “a gestão da documentação governamental e as

---

<sup>50</sup>Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Publicaciones.aspx> Acesso em: 1 jul. 2014.

<sup>51</sup>Criada em 28 de maio de 2003, com a publicação da Lei n°. 10.683, a Controladoria-Geral da União (CGU), típica agência anticorrupção do país, é o órgão encarregado de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria. A CGU é ainda órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição, ambos do Poder Executivo Federal.



providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem cabem à administração pública”.

Com relação ao Arquivo Nacional e ao CONARQ e tendo em vista a dificuldade em se obter informação relevante sobre o processo de formulação da LAI em sua articulação com os arquivos, decidiu-se fazer uma entrevista com o Professor Jaime Antunes da Silva, diretor do Arquivo Nacional e presidente do CONARQ, desde 1992, a fim de saber como se deu a participação de ambas instituições no processo de formulação da LAI.

A entrevista foi concedida pelo Professor Jaime Antunes da Silva, diretor do Arquivo Nacional e Presidente do Conselho Nacional de Arquivos à autora dessa tese, Adriana Hollós (AH) em maio de 2014, com a duração de 90 minutos

Logo no início da entrevista, o Prof. Jaime Antunes, a par da pesquisa e indagado sobre sua participação no processo de formulação da Lei, relatou:

Todo esse contexto que você está pesquisando vai imbricar com o Projeto Memórias Reveladas. (...) A busca de um centro de referência para integrar informações dos acervos da ditadura militar do Brasil ou do regime militar veio a redundar na necessidade de se criar uma lei de acesso. Em 2005, o Arquivo Nacional ainda (...) subordinado à Casa Civil da Presidência da República e era ministro dos direitos humanos o Nilmário Miranda, que havia participado, em 2004, de um Congresso Nacional de Arquivologia, no qual ele apontava a necessidade e a importância de criar um ente público que, de alguma maneira, tentasse reunir a referência, os documentos, os testemunhos. Primeiro como uma experiência a ser desenvolvida, no Brasil, que já nessa ocasião (...) tinha um mapeamento de onde estavam os principais acervos estaduais de polícia política e a situação em que se encontravam.

E não havia ainda no governo federal nenhuma iniciativa de reunir os principais conjuntos documentais desse período. Esse encontro aconteceu (...) em Porto Alegre, no qual estavam presentes (...) representantes de grupos, ONGs e instituições de diversos países latino-americanos. A ideia do Nilmário era a construção de um monumento que, de alguma maneira, servisse como um grande centro de referência ligado aos direitos humanos (...), mas que tinha o acervo como elemento fundamental.

Durante esse congresso, tive a oportunidade de manifestar ao ministro Nilmário que (...) seria bem-vinda a ideia de se ter um ente que referenciasse a informação, mas que o lugar de guarda de documentos eram os arquivos e que uma boa política de governo seria fortalecer as instituições arquivísticas prá (sic) guarda dessa informação e potencializar o uso dessa informação através de um centro de referência e não uma tentativa de criar mais uma instituição nesse país, prá (sic) ficar disputando acervos.

Conforme pode ser observado, o Prof. Jaime traz para si a iniciativa de criar o que viria a ser o Centro de Referência Memória Reveladas. E prossegue relatando sua conversa com o Ministro Nilmário Miranda:

O que valia a pena que a Secretaria caminhasse era prá (sic) que houvesse uma iniciativa de governo prá (sic) criar o espaço de referência e aí ele ouviu, mas a ideia dele era criar uma coisa que concentrasse a documentação. Porque no Arquivo Nacional a única coisa que tinha do período da Ditadura era a divisão de segurança das informações do Ministério da Justiça e a documentação da censura, tanto da divisão da censura de Rio e Brasília. E alguns fundos documentais que (...) formavam o arcabouço ideográfico do golpe militar, representado principalmente pelo acervo do Ipes.

Então surgiu o Fórum Social Mundial e o ministro entrou em contato comigo e que gostaria muito que eu participasse de uma reunião que aconteceria no fórum de Porto Alegre (...). Então, nessa reunião, (...) cada país deu um panorama do que cada um tinha, surgiu então a definição dele de constituir um GT e ele me convidou para coordenar o GT, que era prá (sic) pensar um centro de referência.

Esse grupo foi constituído e é o próprio entrevistado que esclarece:

Nesse mesmo grupo de trabalho que (...) eu coordenava e participava a Jessie Jane. O texto base de discussão foi feito por mim e pela Jessie e pela Stenia, um texto provocador. E participava a Ana Maria Camargo, pessoas da Unicamp e o Paulo Vannuchi, que depois veio a ser ministro. Esse relatório foi entregue em maio de 2005 ao ministro Nilmário, numa reunião em Brasília, no qual se entregou o relatório com uma proposta (...) do centro (...) na Secretaria de Direitos Humanos.

Ainda em 2005, o Prof. Jaime participa de uma reunião em Brasília para tratar da Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005. Essa lei, ficou conhecida como a do “sigilo eterno” para documentos classificados em grau de ultrassecreto.

Então, eu tinha ido à Brasília (...) em algumas reuniões na Casa Civil (setembro de 2005) (...) tinha me avisado antes que eu deveria ir nesse período que havia uma reunião importante na casa civil coordenada pela Dilma e que ela achava que (...) eu tinha que participar(...). (...) Era uma reunião da comissão de análise de assuntos sigilosos previstos pelo Decreto 11.111 de 5 de maio de 2005. Decreto não, lei. É uma lei cheia de 1 e cheia de 5 e era uma lei draconiana que fechava tudo ao invés de abrir. E o Arquivo Nacional levou muito tempo a pecha que nós éramos que perturbávamos o acesso, como se houvesse uma lei. Até que historiadores entendessem que isso não era o objetivo do Arquivo Nacional. Teve aquele decreto péssimo, uma grande grita. O Conarq se manifestou no dia, a posse do governo foi no dia 1 de janeiro. No dia 2 de janeiro eu fiz a manifestação ao secretário do executivo dizendo que aquele decreto era inconstitucional, o 4553. Porque ele ultrapassava os limites da lei que o regulava. Depois o Toffoli fez um parecer dizendo que era um decreto autônomo, como se fosse dissociado da lei, dizendo que a única coisa que passava era o

decreto. (...) O governo editou a medida provisória 228 em dezembro (de 2004). E depois foi transformada na lei 11.111, que era uma lei extremamente reacionária, continuava mantendo sigilo eterno para algumas questões e continuava sendo inconstitucional. Ela restabelecia os prazos que o FHC havia rompido, voltando novamente a ser no máximo 30 (anos de sigilo), mas ela dizia num artigo que pra documentos relativos às fronteiras, à integridade territorial e a defesa nacional poderia ser prorrogada por mais tantas vezes, justificada quantas vezes for necessário. Significa que pra (sic) determinado conjunto é sigilo eterno.

Sobre a citada reunião na Casa Civil com, à época, a Ministra Dilma, o entrevistado comenta:

Voltando agora à reunião, participava dessa reunião a ministra Dilma, que a presidia. Estavam presentes um representante do Ministério da Defesa, o representante do Gabinete de Segurança, o ministro do Gabinete de Segurança general Félix, o ministro da Advocacia Geral da União, o ministro da Justiça Tavares Bastos e um representante do Ministério de Relações Exteriores e mais o secretário de Direitos Humanos. (...) E Erenice (secretária executiva da CC) mandou me chamar(...). “Então, gente, o objetivo dessa reunião é tornar efetiva a declaração do presidente Lula (...) de que até dezembro desse ano de 2005, (...) os acervos do SNI, do Conselho de Segurança Nacional e da Comissão Geral de Investigações, que estão sob a custódia da Agência Nacional de Inteligência, deverá ir para o Arquivo Nacional. Eu necessito saber dos ministros presentes, se há objeção técnica, legal para que isso não se efetive.

(...) Então começaram as manifestações, e quem falou mais foi o General Félix, ao qual a ABIN estava ligada, vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Ele apresentou alguns argumentos, primeiro deles de que aquele era uma documentação sensível e que ainda estava em uso na agência, o que é bastante suspeito que em pleno processo de consolidação do Estado democrático de direito alguém dizer que ainda faça uso de informações e contra informações de órgãos de exceção, mas é a opinião dele. A outra questão que ele apontava é que a liberação dessa documentação para o Arquivo Nacional faria ampliar muito o pedido de *habeas data* e que o governo teria que dispende uma enorme quantia de recursos porque ampliaria a possibilidade pra requisição, reparação, ou seja, dados que poderiam levar a rever. A outra questão levantada por ele é que aquela documentação reunia informações e documentos oriundos de diversos órgãos da república e que para (que) isso se efetivasse, teria que pedir autorização para cada órgão que se correspondeu com aqueles organismos extintos.

(...) O ministro da AGU dizia que concordava que tinha que transferir pro Arquivo, mas que valia a pena criar um grupo para desclassificar os documentos. O representante da defesa foi mais reticente, (...) que era uma documentação sensível que tem que se conhecer melhor (...) para poder se deliberar. O Thomas Bastos foi o único que disse que a documentação já tinha que estar no Arquivo Nacional há mais tempo, ele foi mais incisivo. O representante do Ministério das Relações Exteriores disse que eles teriam que ver se havia muito documento relativo a outros países para que (...) o Ministério pudesse se posicionar melhor e assim passou.

(...) Então voltou a ministra e a Erenice disse: “Ministra, eu acho que como se trata de documentos, eu sugeriria que cedesse a palavra ao Diretor-geral do Arquivo Nacional”.

Eu disse que eu estava participando de um momento histórico, no meu entender, em termos de instituição, porque julgávamos que estávamos ali pra decidir uma determinação do Presidente da República para que se recolhesse ao Arquivo Nacional, para fins de guarda, preservação e acesso, a documentação dos principais órgãos do coração do sistema de informação, (...) da ditadura militar, mas que eu gostaria de fazer alguns comentários (...) sobre algumas colocações dos senhores ministros.

Primeiro, quanto às manifestações do ministro Félix, de que era uma temeridade que isso pudesse ampliar o número de demandas de processos indenizatórios por atos de reparação, eu acredito que isso não seria objeto disso, porque a ABIN forneceu para instruir processos da Comissão de Anistia e da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos do governo federal e as diversas comissões de reparações dos Estados, certidões habilitadas pelo *habeas data*.

O *habeas data* está regulamentado nas cláusulas pétreas do artigo 5º da constituição de 1988 e também está regulamentado por uma lei. Não é o recolhimento de documentação que vai levar as pessoas a (...) mais pedidos. (...) Podem ter mais curiosidade, porque eu sei que as certidões pedidas pela ABIN são uma análise feita pelo técnico dos documentos existentes e as pessoas não tem acesso aos documentos.

A outra questão colocada pelo ministro de que esses conjuntos documentais têm diversos remetentes, proveniências, portanto, eu disse que concordava que o conjunto documental se faz dessa maneira, porque o processo de gerar um arquivo do órgão, é parte de um processo de ação e reação. Alguém promove uma ação por um órgão, esse órgão reage, responde por outro órgão e assim vão se formando os documentos. Se o Arquivo Nacional pra recolher qualquer documento tivesse que consultar todos os órgãos da republica, o Arquivo não tinha recolhimento algum. Isso não é uma questão técnica, o acervo pertence ao órgão que acumulou, não importa de onde veio. A questão levantada pelo ministro da AGU, não julgo pertinente, porque não se trata de fazer desclassificação do documento, porque esses documentos não têm mais classificação, ao que eu saiba são pouquíssimos os documentos ultrassecretos. Os demais já estão com os prazos expirados.

A única coisa que fica subjacente é se esses documentos podem conter dados sensíveis que possam vir a comprometer a imagem, a honra e a vida privada das pessoas. Porque, pela lei em vigor, a 8.159 e a 11.111, são 100 anos. Quanto às demais, não há possibilidade. Agora, voltando ao argumento do general Félix, de que era uma documentação usada pelo ABIN. Eu disse: ministros, eu conheço a história do SNI, que era o coração de um sistema de um regime de exceção democrática, que com a sua extinção é criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, a SAE, que depois com a extinção da SAE se cria a ABIN.

Conhecendo a história da ABIN e da sua formação já num Estado democrático, eu quero ler para os senhores ministros o parágrafo 2º do art. 7º da lei 8159, que diz, nos termos, “o órgão ou entidade extinto que não tenha sucessor, a documentação tem que ser recolhida à instituição arquivística pública do seu âmbito e, se tem sucessor, o acervo é sucedido pelo órgão sucessor”. E,

conhecendo a história da ABIN, não quero crer que a agência brasileira de inteligência se identifique como herdeira do SNI.

Ao final, o Prof. Jaime conclui:

E aí foi transferido o acervo, logicamente criou-se um decreto (...). E o decreto do Lula fez recolher o arquivo, em 21 de dezembro de 2005. Entrados esses acervos lá, a ministra começou uma campanha para que mais órgãos do regime militar transferissem e isso começou, em 2006.

Em 2006, eu me encontrei com o ministro Paulo Vannuchi, já como ministro dos Direitos Humanos e ele me disse para retomarmos a história do centro, (...) mas que o centro não tem que ficar na Secretaria de Direitos Humanos, mas sim no Arquivo Nacional, porque é uma instituição estável e a Secretaria já foi do Ministério da Justiça, já foi PR, já foi ministério, deixou de ser ministério, voltou a ser ministério, portanto, é um terreno que não tem estabilidade para ter uma coisa que precisa de continuidade.

E seguia a discussão sobre a lei do sigilo eterno dos documentos, quando segundo o Prof. Jaime, ele foi chamado à Brasília :

E eu disse, olha ministra, pra isso tudo funcionar vai ser importante eliminar essa lei 11.111, uma lei muito ruim. E então (ela disse): eu concordo que temos que fazer um grupo, uma comissão pra elaborar um novo projeto de lei. (E eu retruquei): Mas ministra, essa comissão já existe, se é formal ou informal eu não sei, mas eu participo dessas reuniões e o projeto que estão discutindo é uma fusão da lei 8.159 com a 11.111 e a 11.111 é péssima, a parte da 8.159 que é uma lei conhecida, a única parte que fala de acesso é um capítulo com 4 artigos, que é muito frágil, então esse projeto que vai sair primeiro vai eliminar a lei de arquivos que já é conhecida.

Segue o relato do Professor Jaime quanto à sua participação no grupo de formulação da Lei de Acesso à Informação, 2008:

(...) reformulou-se o grupo e começou-se a trabalhar na lei de acesso à informação. Essa lei foi trabalhada, em 2008, de início havia proposta do grupo de que fosse uma lei só pro Poder Executivo, eu e um grupo fomos contra.

(...) Esse grupo era composto por mim, representando o Arquivo Nacional. Então a gente se alinhava com alguns progressistas dos direitos humanos, da Controladoria-geral da União e havia um grupo (...) da Justiça e (...) uma resistência grande do Ministério das Relações Exteriores.

(...) O grupo de trabalho desenvolveu um projeto de lei que ficou muito próximo do que foi encaminhado pelo Lula, no dia 13 de maio de 2009. Nessa mesma cerimônia a ministra Dilma cria o centro de referência no Arquivo Nacional, assina uma portaria interministerial de chamamento de acervos e o Arquivo

Nacional assina o edital de chamamento de acervos, que ficou no ar de maio de 2009 até maio de 2010 e o projeto seguiu.

Solicitado a retomar o tema da lei de acesso à informação, lhe foi perguntado se, em sua opinião, a lei de acesso e seu regulamento contemplam as questões relativas à preservação da informação nascida digital. Indagado, o Professor respondeu pelo viés dos projetos existentes no Arquivo Nacional, a partir da formulação de normativas e guias de melhores práticas formuladas no âmbito da Câmara Técnica de Documento Eletrônicos do CONARQ:

Eu vou pegar a lei prá repetir exatamente o termo. Então, dentro do conselho (CONARQ) quando se instalou a câmara técnica de documentos eletrônicos, começou-se a discutir a importância disso e ela se intensificou em termos de estudo, tratamentos, dados, experiência, visitas técnicas, quando a Unesco lança ao mundo o desafio pela preservação do patrimônio digital. Uma carta da Unesco e dentro da câmara técnica (*de documentos eletrônicos*), pegou-se isso como um desafio e a câmara desenvolveu a carta de preservação do patrimônio arquivístico digital e como foi o primeiro país a trabalhar a partir da carta da Unesco, a Unesco traduziu esse texto pro espanhol, inglês e francês e essa publicação foi encaminhada a todos os arquivos no mundo. E depois essa iniciativa ganhou o prêmio Rodrigo Mello Franco, no Brasil (...).

Isso foi uma iniciativa importante, e começou-se a trabalhar com o que tinha sido publicado anos antes, a primeira versão do Moreq (Modelo de requisitos) da comunidade europeia. Então esse grupo, da câmara técnica, começou a se debruçar sobre as normas de preservação digital e ao mesmo tempo sobre a experiência inglesa, australiana e da comunidade europeia. E, com isso, o CONARQ teve em duas ocasiões debruçado sobre esse tema, quando aprovou exceções distintas, primeiro a versão 0 e depois a versão 1 do E-arq Brasil, do modelo de requisitos funcionais para desenvolvimento de sistemas, gestões de documentos, no qual trabalha com um programa geral de gestão da importância da gestão e da importância que o documento nato digital seja integrado no grande programa de gestão da organização. Prá isso também há uma resolução específica do CONARQ de que os órgãos tem que ter uma preocupação que, em seus programas de gestão, eles não podem criar como se o documento digital não fosse documento arquivístico. O documento digital é um documento arquivístico. E é um documento que precisa se ter uma atenção desde que ele nasce, se ele quer ter requisitos suficientes para ser um documento que tem autenticidade, fidedignidade, que possa estar resguardado de qualquer possibilidade de corrupção. Isso no que tange aos natos digitais. Mas no correr do tempo a gente começou a trabalhar com a reformatação de originais, não mais pelo uso da microfimagem, mas com o uso das ferramentas, no qual você gera o *master*, representante digital com qualidade.

Quanto ao processo de elaboração da LAI em si, o entrevistado quando questionado sobre a lei brasileira ter usado como referência a LAI mexicana, mas

não ter assimilado os dispositivos que criaram maior conformidade das políticas de arquivo do México com sua política de informação atual, respondeu que

Não vejo problemas, pois a LAI é clara quanto à necessidade de se cumprir a Lei 8.159, assim como o próprio decreto que possui dispositivos.

Entretanto, argumenta-se que a despeito da importância e qualidade em alto nível dos projetos desenvolvidos pelos especialistas do Arquivo Nacional e por representantes de outras instituições que compõem as câmaras técnicas, bem como das normativas elaboradas por eles e aprovadas em plenária, de nada vale uma política escrita se junto com ela não houver políticas públicas comprometidas com a sustentabilidade de um programa de preservação da informação pública digital.

Como lembrado por Habermas, sem reconhecimento e legitimação das normas não há possibilidade de que sejam adotadas pelos governos e seus órgãos e entidades.

O que está em jogo é o futuro da memória digital da administração pública brasileira, que sem levar em conta os agentes políticos e comunicativos capazes de promover uma maior visibilidade e reconhecimento pela sociedade e o Estado do papel fundamental que os arquivos devem desempenhar, não há passado a ser conhecido e pesquisado pelas próximas gerações.

Uma outra questão abordada com o Prof. Jaime Antunes, foi quanto à ausência de dados censitários sobre os arquivos e serviços arquivísticos no Brasil. E ele respondeu:

Da mesma forma que podemos ter uma gestão compartilhada de patrimônio analógico, podemos ter uma gestão compartilhada de patrimônio digital. Mas, no momento nós não temos ideia do volume. A gente precisava mapear o volume.

Quando a pesquisadora comentou que o NARA (National Archives of Records Administration) se ressentia também da ausência de dados relativos ao volume de informação digital a ser preservada, o Professor assentiu:

É, a gente precisa ter uma ideia. Como a gente planeja uma ideia? Uma iniciativa tomada pelo Conselho foi definir com clareza que os órgãos que vão receber os documentos digitais tem que definir os formatos que ele deseja receber previamente.

O fato é que, no que tange à ausência de dados censitários na área de arquivos, conforme já mencionado, no período entre 1936 e 2012 somente dois relatórios foram publicados pelo IBGE sendo que as iniciativas do Arquivo Nacional em elaborar censos em nível nacional nunca chegaram a lograr êxito.

Quando se trata de políticas públicas não há como monitorar seu alcance se não houver dados e indicadores confiáveis capazes de instruir o planejamento das necessidades de um programa como o de preservação dos registros digitais federais. É necessário se conhecer o real volume, infraestrutura e outros tipos de problemas que os órgãos e entidades da administração pública enfrentam para fazerem a adequada gestão da informação e dos documentos digitais.

O Brasil, desde os anos de 1970, 1980 e 1990, tem se esforçado no sentido de realizar atividades censitárias para conhecer a real situação dos arquivos. Dentre essas iniciativas, destacam-se, na década de 1970, as ações do Exército Brasileiro e do Projeto Rondon para realizar tais levantamentos.

Em 1987, o Arquivo do Estado de São Paulo elaborou o *Guia Preliminar de Arquivos Estaduais* e o *Diagnóstico da Situação dos Arquivos do Governo Estado de São Paulo*. Em 1988, o Centro de Memória da Eletricidade no Brasil lançou o Guia de Fundos Documentais do Setor de Energia Elétrica. Nesse mesmo ano, foi a vez do Arquivo Nacional publicar seu Guia Brasileiro de Fontes para a História da África, da Escravidão Negra e do Negro na Sociedade Atual.

Na década de 1990, duas iniciativas são importantes: 1) a pesquisa<sup>52</sup> realizada pelo Arquivo Nacional, Fundação Nacional de Artes e a Fundação Getúlio Vargas, com o apoio da *Andrew Mellon Foundation* sobre a situação dos arquivos públicos e privados no Brasil, quanto aos acervos e seu estado de conservação; e 2) a realização do *Censo de Arquivos Brasileiros: públicos e privados*, pelo Arquivo Nacional, como uma das ações recomendadas pela *Primeira Mesa Redonda Nacional de Arquivos*<sup>53</sup>, realizada em conjunto, em 1999, pelo CONARQ, pelo Banco Mundial e pela Organização dos Estados Americanos (OEA). O objetivo era a “definição de um plano diretor para a modernização das instituições arquivísticas brasileiras, e o estímulo às agências de fomento nacionais e internacionais no patrocínio de projetos na área arquivística”.

---

<sup>52</sup> Disponível em: <http://www.arqsp.org.br/cpba/> Acesso em: 3 abr. 2014.

<sup>53</sup> Disponível em: [http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/mesa/documento\\_final\\_portugus.pdf](http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/mesa/documento_final_portugus.pdf) Acesso em: 7 jul. 2014.



No entanto, todas essas iniciativas não alcançaram plenamente seus objetivos<sup>54</sup> ou se referiam a problemas locais e regionais. E mesmo que os censos e diagnósticos de décadas passadas tivessem cumprido com seus objetivos, hoje já estariam desatualizados.

Para finalizar a entrevista com o Professor Jaime, foi perguntado sobre as ações que estão sendo realizadas pelo Arquivo Nacional no que toca a preservação digital. O entrevistado responde que

O E-arq Brasil está citado numa (sic) normativa da SLTI (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação), de 2010, que diz que o governo federal, no desenvolvimento de qualquer sistema, tem que utilizar os requisitos do E-arq Brasil (informação verbal).

Com relação a infraestrutura digital propriamente dita, o diretor informou durante a entrevista realizada que

a gente (o AN) está crescendo a cada ano 500 terabytes. (...) já tem 700 terabytes. Nós estamos construindo uma sala cofre para garantir que fique num (sic) lugar adequado, climatizado, (...) com garantias de que ele (sic) possa estar (...) estabilizado em termos de energia.

Importante frisar que a entrevista realizada com o Diretor do Arquivo Nacional e Presidente do CONARQ, Prof. Jaime Antunes da Silva foi relevante e esclarecedora, tendo em vista, que ao longo desta pesquisa, não havia sido encontrado nenhum documento escrito referente à participação do Arquivo Nacional no processo de formulação da LAI.

A partir dessa investigação empírica foi possível identificar e analisar as relações estabelecidas entre a política de informação contemporânea representada pela LAI e as políticas arquivísticas, para concluir que a gestão e a preservação digitais não estão implicadas nas ações e programas de governo previstas para serem realizadas no âmbito da Controladoria-Geral da União, o que traz riscos à constituição do legado digital da administração pública para as gerações futuras.

---

<sup>54</sup>Disponível em: <http://www.arquivonacional.gov.br/media/Projeto%20Censo-%20Publique%20final.pdf>. Acesso em: 10 maio 2014.

Pesquisa realizada<sup>55</sup> pelo CONARQ, em 2008, pela equipe da Coordenação de Apoio ao CONARQ, sobre a realidade dos arquivos públicos estaduais e municipais, apontou para o fato de que as normas e regulamentos acerca da preservação e o acesso às informações governamentais não são cumpridas, desqualificando o caráter estratégico informacional na tomada de decisões, na garantia dos direitos do cidadão, na produção do conhecimento e na promoção da boa governança.

Esta pesquisa também verificou que de um total de 5564 municípios, somente 8,9% de organismos e entidades municipais possuem atribuições relativas aos arquivos, embora nem sempre formalmente constituídos como tal. Enfim, o CONARQ, ao reconhecer tal situação, iniciou recentemente uma campanha de conscientização e sensibilização junto às câmaras municipais para a criação de arquivos públicos municipais<sup>56</sup>.

#### 4.4 ANÁLISE POLÍTICA DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL (2011-2013)

A metodologia da análise política proposta indicou a necessidade de se identificar o contexto, os atores políticos e as relações estabelecidas entre eles com os objetivos de identificar e relacioná-los com os objetos e fatos identificados na pesquisa das dinâmicas infocomunicacionais do Google; verificar e monitorar como tais relações se dão na arena de disputas da política de informação brasileira, bem como o de obter informação relevante para contribuir ao seu aperfeiçoamento.

Para tal ficou estabelecido 1) se pesquisar no corpo de leis e decretos relativos ao processo de implantação da LAI; 2) proceder à classificação, leitura e análise crítica das dinâmicas infocomunicacionais obtidas com o alerta do Google; 3) fazer a leitura e análise dos editais e contratos relativos às ações da CGU no

---

<sup>55</sup>Cf. Ata da 52ª. Reunião do CONARQ de 12/12/2008, onde constam dados sobre a pesquisa. Disponível em: [http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from\\_info\\_index=41&infoid](http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from_info_index=41&infoid) Há também um folder institucional que descreve a metodologia utilizada na referida pesquisa. Disponível em: [http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/pesquisa/folder\\_da\\_pesquisa\\_conarq.pdf](http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/pesquisa/folder_da_pesquisa_conarq.pdf). Acesso em: 16 jun. 2014.

<sup>56</sup>Disponível em: <http://www.conarqarquivosmunicipais.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm> Acesso em: 16 Jun. 2014.

processo de implantação da LAI e por último fazer também a 4) leitura e análise do material disponível no portal da CGU relativos ao processo de implantação da LAI.

Iniciando pela pesquisa no corpo de leis e decretos relativos à LAI em sua relação com as políticas arquivísticas, foram selecionadas as legislações relativas à LAI e à Lei de Arquivos, quais sejam: 1) Lei de Acesso à Informação nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; 2) Decreto nº. 7.724, de 16 de maio de 2012; 3) Projeto de revisão da Lei de Arquivos nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e 4) Decreto nº. 4.073, de 3 de janeiro de 2002.

Tais documentos foram selecionados por serem representativos do corpo legal de que se constitui uma política pública de informação. Ao mesmo tempo, sua análise serviu para demonstrar que a LAI e seu decreto regulamentador possuem conformidade com a legislação arquivística vigente, representada pela Lei de Arquivos nº. 8.159 e seu decreto nº. 4.073.

Cabe ressaltar que outros dispositivos legais também obrigam ao cumprimento da legislação arquivística. Como exemplo, pode-se citar o art. 53 – que prevê a guarda do histórico das alterações do Código de Indexação de Documento que contém Informação Classificada (CIDIC) **para fins da gestão de documentos** – relativo ao Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012, que regulamenta os procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo.

Entretanto, a análise da Lei de Arquivos e de seu decreto regulamentador, demonstrou que ambos são comedidos na referência à Lei de Acesso à Informação. De modo explícito, tal referência aparece apenas para informar que o capítulo V - DO ACESSO E DO SIGILO DOS DOCUMENTOS PÚBLICOS da Lei de Arquivos foi revogado pela LAI.

Outra informação identificada refere-se à minuta do projeto de lei que propõe alterar e acrescentar dispositivos à Lei nº 8.159; no campo “Síntese do problema ou da situação que reclama providências” justifica a necessidade de revisão da Lei nº 8.159, “em razão do decurso de mais de 20 anos de sua sanção e da recente edição da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.”

Ao mesmo tempo, a revisão da Lei de Arquivos parece naturalizar a informação digital como equivalente ao documento analógico, por meio da expressão “independente da forma ou suporte”. Os quadros 3 e 4 apresentados em seguida contém uma ementa de cada documento selecionado.

Quadro 3  
Legislação referente à LAI

TIPO	EMENTA
Lei de Acesso à Informação nº 12.527	Regula o acesso a informação; altera a Lei nº. 8112, de 11/12/1990; revoga a Lei nº. 11.111, de 05/05/2005 e dispositivos da Lei nº. 8.159, de 8/01/1991. Possui conformidade com a legislação arquivística; nos § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988; art. 35 e 36, da Seção VI; obriga o cumprimento da Lei nº. 8.159 e do Decreto nº. 4.073 que a regulamenta.
Decreto nº. 7.724	Regulamenta a LAI e confere à CGU as competências de implantação e monitoramento da LAI e ao MPOG estabelecer procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações. Destina ao Gabinete de Segurança Institucional o estabelecimento de regras, atos complementares e procedimentos relativos ao tratamento de informações classificadas como sigilosas.

Fonte: BRASIL, 2013

Quadro 4  
Legislação de arquivos

TIPO DOCUMENTAL	EMENTA
Revisão da Lei de Arquivos nº 8.159 <sup>57</sup> , de 8 de janeiro de 1991.	A proposta do CONARQ não revoga a Lei vigente; altera sua abrangência no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; explicita no §1 do art. 3º que a gestão de documentos deverá incidir também sobre os documentos eletrônicos e digitais, independente do suporte, natureza e dos ambientes em que os <i>documentos e as informações</i> são produzidos e armazenados; define que a gestão de documentos será feita pelos órgãos e entidades do Poder Público, permitindo a sua custódia por eles. Prevê recursos orçamentários e financeiros para a implementação e manutenção das políticas arquivísticas e a criação de um fundo nacional de arquivos. Desvincula o Conselho Nacional de Arquivos-CONARQ do Arquivo Nacional.
Decreto nº. 4.073	Regulamenta a Lei de Arquivos, mas não foi ainda objeto de revisão, conforme instituído pela Portaria Ministerial nº 625, de 23 de abril de 2012, cujo objetivo é de rever a <b>Lei nº 8.159, de 1991 e o Decreto nº 4.073, de 2002</b> , e elaborar um plano de ação para o setor de arquivos públicos.

Fonte: BRASIL, 1991.

Ainda sobre o projeto de revisão da Lei de Arquivos nº. 8.159, discutido e aprovado nas 71ª e 72ª Reuniões Plenárias do CONARQ, nos dias 13 e 14 de

---

<sup>57</sup> A revisão da Lei conforme exposição de motivos do Ministro José Eduardo Cardozo foi “em razão do decurso de mais de 20 anos de sua sanção e da recente edição da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”. Disponível em: <http://www.conarq.gov.br> Acesso em: 1 jun. 2014.

agosto de 2013, alterando dispositivos da Lei nº 8.159, em vigor, observa-se um distanciamento das questões relacionadas a LAI.

Esse projeto recebeu contribuições da I Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ)<sup>58</sup> ocorrida em Brasília, em dezembro de 2011, cujo tema foi *Por uma política nacional de arquivos*. Sua realização parece ter sido, ao mesmo tempo, causa e efeito de uma situação de mobilizações e engajamentos políticos da comunidade de interesse formada por profissionais, universidades e associações em autodenominado *Movimento em Prol do Arquivo Nacional e da Política Nacional de Arquivos*.

Essa situação surgiu a partir da (re)vinculação do Arquivo Nacional ao Ministério da Justiça, em 01 de janeiro de 2011. Nessa oportunidade houve um abaixo assinado<sup>59</sup> que obteve 3674 assinaturas e o apoio de diferentes atores sociais contra a transferência do AN para o Ministério da Justiça.

Embora a permanência do AN e do CONARQ na Casa Civil da Presidência da República não tenha sido alcançada, representantes deste movimento foram recebidos em uma reunião, no dia 12 de janeiro de 2011, no Arquivo Nacional, com o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo. Desta reunião, resultou a decisão de se constituir um comitê organizador da I CNARQ, composto por representantes da Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Associação dos Arquivistas Brasileiros; Arquivo Nacional; Ministério da Justiça; Museu de Astronomia e Ciências Afins; Sindicato Nacional dos Arquivistas; Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro; Casa de Oswaldo Cruz / Fundação Oswaldo Cruz; Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro e do Museu da Imagem e do Som do Rio de Janeiro.

A atuação do CONARQ como instância de acompanhamento e controle da Política Nacional de Arquivos foi então objeto de intenso debate e de recomendações nessa conferência. Questões como o próprio órgão, sua estruturação e composição, vinculação administrativo-financeira ao Arquivo Nacional, autonomia administrativo-financeira e sua articulação com outras instâncias de controle social foram incluídas nas propostas apresentadas. Da mesma forma, os temas do acesso à informação e da capacitação técnica

---

<sup>58</sup> Disponível em: <http://www.cnarq.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>. Acesso em: 10 mar. 2012.

<sup>59</sup> Disponível em: <http://www.peticaopublica.com.br/?pi=anccivil>. Acesso em: 20 maio 2012.

mereceram destaque especial, por terem sido apontados como limites ao funcionamento de um Sistema Nacional de Arquivos.

A mesa de abertura<sup>60</sup> da referida CNARQ foi composta pelo Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, o Diretor do Arquivo Nacional, Jaime Antunes e de Guilherme Canela, consultor da UNESCO. A fala inicial foi do ministro que enfatizou a importância do papel do Arquivo Nacional no marco de implantação da Lei de Acesso à Informação e da Comissão Nacional da Verdade. Para ele, o AN deve ter personalidade jurídica própria e gozar da situação de um ente da administração direta na forma de autarquia e com autonomia necessária para a consecução que suas funções exigem. Entretanto, não foi possível encontrar umnexo causal entre esta fala do ministro e o projeto de revisão da Lei de Arquivos já analisado anteriormente.

No que tange às dinâmicas infocomunicacionais utilizadas nessa análise política, elas foram obtidas por meio da ferramenta de alerta *Google*, a partir do registro dos seguintes nomes e suas abreviaturas: “Controladoria-geral da União - CGU”; “Arquivo Nacional - AN”; “Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ” e “Lei de Acesso à Informação - LAI”.

Assim, por meio da inserção desses termos e a configuração para recebimento de *e-mails* diários - uma espécie de serviço de *clipping nas nuvens* do *Google* - durante 12 meses foram obtidos 1.163 resultados com informação e *links* sobre notícias, matérias, entrevistas diversas e etc, veiculadas pela grande rede de computadores e “capturadas” pelos algoritmos dessa ferramenta.

Este *clipping virtual* foi denominado como “dinâmicas infocomunicacionais” – (DI), por terem permitido conhecer muitas das “falas e argumentos” dos atores sociais e políticos envolvidos no processo de implantação da LAI.

Foram recebidos 388 alertas nesse período, via e-mail. Cada alerta continha em média três resultados, totalizando 1.163 ocorrências, que foram integralmente verificadas e analisadas. Desse total, 37,2% foram descartadas por se referirem a notícias sobre eventos, inauguração de exposições no Arquivo Nacional, atualizações de páginas ou por conterem notícias idênticas, mas veiculadas em veículos diferentes e, portanto, não consideradas válidas ou condizentes com o tema da pesquisa, assim como atos administrativos de ambas instituições sem nexocom

---

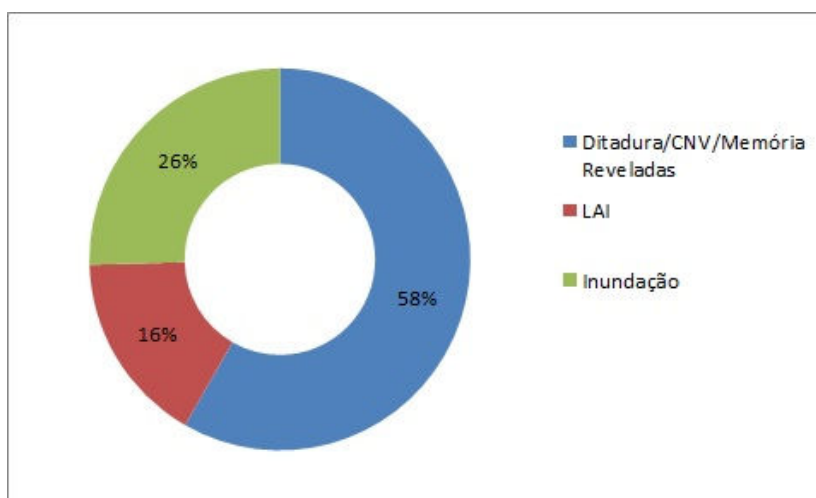
<sup>60</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=h7uhz2U6Ptc> Acesso em: 6 maio 2014.

o tema pesquisado. Assim, o universo analisado ficou reduzido a 730 ocorrências que foram classificadas, após sua leitura, de acordo com os assuntos mais recorrentes:

- Arquivos da Ditadura, Memórias Reveladas e Comissão Nacional da Verdade;
- Lei de Acesso à Informação;
- Inundação nos depósitos do AN.

Desse total de 730 ocorrências, 58% referiam-se a notícias relativas aos arquivos da ditadura, à Comissão Nacional da Verdade e ao Projeto Memórias Reveladas; 16% possuíam alguma referência à Lei de Acesso à Informação e 26% eram relacionadas ao tema inundação. (Gráfico 1)

Gráfico 1  
TEMAS NOTICIADOS NA IMPRENSA (2011 – 2013)



Fonte: Alertas do Google (2011-2013)

As dinâmicas relativas aos arquivos da ditadura e seus assemelhados estarem presentes em mais da metade das 730 ocorrências identificadas denota uma preocupação crescente entre os *media*, a sociedade, o governo e a própria comunidade de interesse em retomar o tema da justiça de transição no país – como é chamada a passagem de um regime da ditadura para a democracia e a importância da abertura dos arquivos dessa época para uma política de reparação de danos e de direito à verdade e à memória.

No que se refere ao tema *Inundação* com 26% das ocorrências ter superado os 16% relativos à Lei de Acesso à Informação pode ser explicado sob uma perspectiva otimista que vê, nesse fato, uma preocupação crescente entre os atores políticos e sociais sobre o risco de perda de valor do “patrimônio documental brasileiro” e conseqüentemente de sua preservação. Tal inundação ocorreu em março de 2013 e atingiu quatro depósitos do AN contendo “130 caixas com documentos, incluindo alguns da época de Dom João VI e da ditadura militar<sup>61</sup>”.

Neste sentido, evidencia-se com essa maior incidência (26%) que Estado e sociedade tem uma melhor percepção da perda da informação contida em suportes analógicos, mas parece que ainda não se deram conta do risco de perda de valor da informação digital e conseqüente amnésia das sociedades do futuro.

Conforme apontado no Gráfico 1 a notícia relativa à inundação sofrida pelo AN teve enorme repercussão entre os *media*, chamando a atenção da opinião pública, a ponto da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal convocar o Ministro de Estado da Justiça, José Eduardo Cardozo, em 16 de julho de 2013<sup>62</sup>, para prestar esclarecimentos sobre “os danos sofridos pelo *Arquivo Histórico Nacional*”. Como resultado desses acontecimentos, o Ministério da Justiça liberou uma verba no valor de R\$ 2,47 milhões para obras emergenciais nos depósitos atingidos<sup>63</sup>, que ora estão sendo realizadas em sua sede, no Rio de Janeiro.

Destaca-se nesse requerimento do Senado Federal n.º. 32, o Arquivo Nacional ser referido como *Arquivo Histórico Nacional*, o que denota um desconhecimento sobre os arquivos e como estes devem desempenhar seu papel estratégico e político junto à administração, para além de seu valor para a cultura e o dever do Estado de prestar contas com o futuro.

Ainda no que tange a LAI, foi importante perceber que as duas únicas notícias que se referiam diretamente à importância das políticas arquivísticas eram as mais relevantes do ponto de vista dessa tese.

---

<sup>61</sup>Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-03-26/governo-libera-recursos-para-recuperar-galpoes-do-arquivo-nacional>. Acesso em: 16 maio 2014.

<sup>62</sup>Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/Arquivos/2013/07/12/veja-a-pauta-completa-da-ce>. Acesso em: 13 maio 2014.

<sup>63</sup>Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-03-26/governo-libera-recursos-para-recuperar-galpoes-do-arquivo-nacional> Acesso em: 10 maio 2014.



A primeira é a entrevista<sup>64</sup> de Vânia Vieira, ex-diretora de Prevenção à Corrupção da Controladoria-Geral da União ao Jornal *O Estado de São Paulo* (2012) que reconhecia a necessidade de uma política de gestão de documentos para o país. Nessa entrevista, ela afirmou:

A CGU passará a trabalhar, junto com o Arquivo Nacional, no desenvolvimento de uma política nacional de gestão documental, apontada por especialistas como uma lacuna da nova legislação. Precisamos dar prioridade e enfrentar a questão da gestão documental. Vamos cuidar do registro e do tratamento da informação.

Com essa declaração pareceu evidente que a CGU reconhecia seu papel de atuar em parceria com o Arquivo Nacional e o CONARQ. Essa percepção acabou reforçada, quase um ano depois, em maio de 2013, por uma entrevista concedida à Radio Nacional pelo Ministro da CGU, Jorge Hage, reconhecendo a importância da gestão de documentos: “Temos ainda um grande desafio pela frente. (...) Melhorar a gestão da documentação, a administração documental. (...) Nós temos mais de 500 anos de administração no Brasil, onde nunca se cuidou bem da gestão dos documentos<sup>65</sup>”. (HAGE, 2013)

E reconhece:

Não se dava grande importância às normas sobre arquivo, que são da competência do Arquivo Nacional. Então, tudo isso, agora, tende a melhorar, a partir dessa demanda, dessa cobrança que o cidadão pode fazer e está fazendo, a respeito de informações acumuladas nos órgãos públicos. (HAGE, 2013)

Decerto que a partir das falas do ministro e da ex-diretora da CGU ficou clara a importância de se identificar as ações da CGU em parceria com o Arquivo Nacional. A pesquisa iniciou-se pela área de licitações e contratos para identificar dados relativos à execução orçamentária e relatórios anuais da CGU.

---

<sup>64</sup> Disponível em: **Lei de Acesso ‘pegou’ no Executivo Federal, afirma Controladoria** Disponível em: <http://m.estadao.com.br/noticias/nacional,lei-de-acesso-pegou-no-executivo-federal-afirmacontroladoria,919803.htm>. Acesso em: 12 out. 2012.

<sup>65</sup>Entrevista do ministro-chefe da CGU, Jorge Hage à Rádio Nacional AM no dia 15 de maio de 2013. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Ministro/ArtigosEntrevistas/itens/entrevista\\_2\\_0130515\\_JorgeHage\\_RadioNacional\\_AM.asp](http://www.cgu.gov.br/Ministro/ArtigosEntrevistas/itens/entrevista_2_0130515_JorgeHage_RadioNacional_AM.asp) Acesso em: 30 jun. 2014.

Os primeiros documentos encontrados referem-se ao que a CGU denominou como *Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: Garantia democrática do Direito à Informação, Transparência e Participação Cidadã*<sup>66</sup> (BRASIL, 2010) e aos 38 editais publicados em decorrência. Esse acordo permitiu, entre outras coisas, contratar serviços de consultoria para a elaboração dos materiais atualmente disponíveis no portal da CGU, do tipo cartilhas, relatórios e manuais, bem como, levantamentos, estudos e diagnósticos sobre a LAI.

O objetivo era “ajudar a promover, proteger e assegurar o acesso a informações públicas como um direito fundamental do indivíduo e uma ferramenta *sine qua non* para as democracias contemporâneas (...)”. (BRASIL, 2010).

Da análise desse documento foram extraídas informações relevantes sobre quais ações ou medidas a CGU – como agência executora - se comprometia a realizar por meio desse acordo no tocante às questões da gestão e preservação da informação pública. Já na sua introdução, a política de acesso enfatiza a necessidade de se estruturar melhores sistemas de arquivos:

O avanço da Internet e da Sociedade da Informação intensificaram, de maneira exponencial: a) a velocidade com que os poderes públicos (e outros atores da sociedade) produzem informações; b) a velocidade e a eficiência com que os órgãos públicos podem fornecer informações; c) as multiutilidades das políticas de e-governo; **d) a necessidade de se estruturar melhores sistemas de arquivos;** e) as questões éticas envolvidas e f) logo, a demanda pela concretização do direito à informação (grifo nosso). (BRASIL, 2010, p. 6)

Como já dito, esse acordo gerou, até dezembro de 2013, trinta e oito editais, sendo que apenas dois deles foram selecionados para essa pesquisa por se referirem explicitamente às ações no âmbito da gestão de documentos.

---

<sup>66</sup>Documento que deu origem ao convênio estabelecido entre CGU e UNESCO com previsão de dotação orçamentária no valor de dez milhões de reais com vigência de 48 meses inclui a contratação de serviços de elaboração de diagnóstico, planos e estratégias de ação para implementação da política de acesso a informações públicas. Enfatiza a necessidade de estruturação de sistemas de arquivos, o fortalecimento da gestão de informação e da garantia de armazenamento da informação. Destaca, dentre outras, a Lei de Arquivos nº 8.159/1991.

Um foi o Edital 08/2012, relativo à contratação de consultoria para

A realização de diagnósticos, avaliação e consolidação de fluxos informacionais, desenvolvimento de capacitações *taylor-maid*, **definição de requisitos de gestão documental** (sic) e atividades correlacionadas que contribuam para a implementação da Lei de Acesso a Informações Públicas (12527/2011) em pelo menos 7 ministérios da Administração Pública Federal” (grifo nosso). (BRASIL, 2012)

O outro foi o Edital 03/2013 se referia à contratação de um consultor para

A construção e redação dos conteúdos dos materiais didáticos, elaboração de atividades pedagógicas de acompanhamento e instrumentos de avaliação segundo os objetivos de aprendizagem, carga horária e em consonância com a ementa do curso de **Gestão Documental** (sic), a ser oferecido na modalidade educação a distância *online*, no formato auto instrucional, a servidores públicos estaduais e municipais com perfil de responsáveis pela implementação da Lei de Acesso à Informação no respectivo Estado/Município (grifo nosso). (BRASIL, 2013).

Este edital 03/13 previa também a elaboração de um guia de legislação arquivística e de um manual de gestão de documentos, materiais estes que se encontram disponíveis, impressos na sede do AN ou para *download* e consulta no seu portal institucional, mostrando claramente a falta de articulação política dos atores envolvidos.

Ao mesmo tempo, demonstra que os órgãos e entidades que compõem a APF não se (re)conhecem e o quanto é importante a regulamentação das ações que cada ator deve desempenhar no contexto maior de uma política pública, no caso a política de informação brasileira.

Ainda com relação aos editais, foram solicitados dois pedidos de informação ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)<sup>67</sup>, a fim de se obter cópia digital ou inteiro teor dos contratos relativos aos editais, tendo em vista os mesmos não terem sido encontrados na pesquisa feita nos diários oficiais da União.

---

<sup>67</sup> Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fSis tema%2fPrincipal.aspx>. Acesso em: 30 jun. 2014.

O primeiro pedido foi relativo ao edital 08/2012. A resposta continha três anexos que foram encaminhados para o e-mail da pesquisadora cadastrado no e-SIC. O anexo 1 era o contrato estabelecido entre o consultor Kevin Harry Dunion e a UNESCO; o 2) se referia ao termo de referência (TR) que deu origem ao edital 08 e 3) o relatório final elaborado por Dunion.

Destes três anexos, somente o termo de referência indica que os diagnósticos deveriam tratar das questões específicas relativas à gestão de documentos. E enfatiza que os consultores a serem contratados “serão, idealmente, das áreas de gestão de documentos, administração pública, especialista em capacitação e direito administrativo”.

O relatório final aborda principalmente as questões relacionadas ao direito de recurso a solicitações não atendidas e ao fato dos *e-mails* serem ou não considerados da mesma forma que “as informações mantidas eletronicamente, tais como mapas, fotografias, dados digitalizados, notas escritas à mão, vídeo e fitas de áudio, etc”. (BRASIL, 2012, p.12-13)

Este relatório, ao final, conclui que não há nada que fundamente a ideia de que os *e-mails* não sejam considerados como “unidades de registros de informações, independentemente de seu meio ou formato (BRASIL, LAI, 2011, Art.4)”.

Neste relatório observa-se também uma preocupação quanto às questões de sigilo, acesso e indicadores de tempestividade entre o envio da solicitação e a resposta. O relatório não trouxe informação relevante, mas permitiu identificar a ausência de qualquer menção ao que foi proposto no Edital 08/2012 quanto à definição de requisitos de gestão de documentos.

Com relação ao pedido de informação relativo ao Edital 03/2013 feito ao e-SIC da CGU contendo os mesmos termos do pedido relativo ao Edital 08/2012, foi respondido no prazo estabelecido, informando que “o Edital 03/2013 não gerou contrato, por questões orçamentárias da CGU”.

Ora, essa resposta não pareceu adequada, tendo em vista que o acordo de cooperação estabelecido entre a CGU e a UNESCO, no valor de dez milhões de reais previa a contratação e os recursos financeiros necessários a tais serviços e ainda encontrava-se vigendo. Outra questão que sobressai da leitura desses documentos é a falta de conhecimento da APF sobre a expertise do Arquivo

Nacional e do CONARQ em prover tais serviços, que poderiam ter sido realizados em regime de cooperação, sem ônus para a União.

Esse estado de coisas acaba por reforçar mais uma vez a falta de ações políticas e comunicativas que deveriam ser estabelecidas entre os órgãos e entidades da APF. Para além da economia de recursos da União, tais ações permitiriam a execução compartilhada das etapas previstas na política de acesso da CGU, no que tange os arquivos.

Tal fato corrobora a afirmação de Dunn (2013, p.74) ao dizer que a importância das regulamentações é por elas favorecerem a cooperação entre os atores políticos e sociais concernidos, para evitar competições e conflitos no decorrer do processo de formulação e implantação no âmbito de uma política maior, como é o caso da política de informação brasileira, nesta tese representada pela LAI.

Retornando à política de acesso da CGU, foram encontrados para além dos editais, que não resultaram em nenhuma ação convergente com as políticas de arquivo, alguns argumentos e citações presentes no documento que enfatizam a importância de tais políticas. Exemplo disso é a política de acesso citar claramente (BRASIL, 2010, p.14) a síntese dos debates travados durante o *Workshop of Public Sector Information*, organizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em maio de 2006, para enfatizar que o tema do encontro foi “a necessidade dos governos reconhecerem e assegurarem ao cidadão o acesso à herança cultural bem como à informação pública governamental” (BRASIL, 2010, p. 14). Nota-se neste evento a ausência de qualquer representante da área de arquivos.

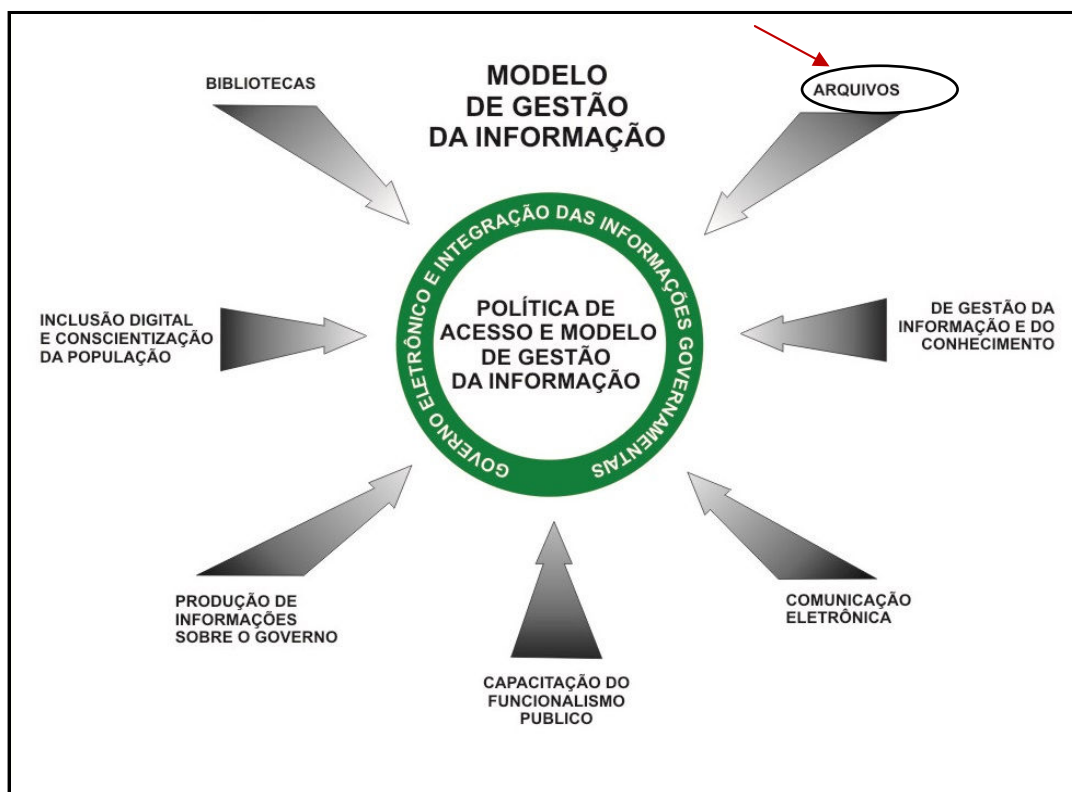
Já na seção *O status-quo brasileiro* (2010, p.19) foi encontrada uma referência clara sobre a necessidade de incluir a gestão da informação na equação da constante reforma do Estado brasileiro. Neste sentido, a política de acesso se refere explicitamente ao Arquivo Nacional, como um órgão de vital importância para um adequado regime de acesso às informações públicas. (Figura 1)

Destaca-se na leitura atenta a esse documento os seguintes pontos, para além dos já comentados:

- Reconhecimento do direito à verdade (sic) como pontos fundamentais de uma política de acesso;

- Menção à criação do "Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) - Memórias Reveladas", no âmbito do Arquivo Nacional;
- Chamamento público para apresentação de documentos ou informações produzidos ou acumulados sobre o regime político que vigorou no período de 1964 a 1985;
- Reconhecimento que os arquivos fazem parte do regime de acesso à informação;
- Implantação do Programa *Olho Vivo no Dinheiro Público* pela CGU, que sensibiliza e orienta conselheiros municipais, lideranças comunitárias, agentes públicos, professores e alunos da rede pública sobre o tema;
- Afirma que o diagnóstico das infoestruturas existentes deve ser seguido pelo desenvolvimento de um sistema de gestão da política de acesso a informações

Figura 1  
Regime de Acesso à Informação



Fonte: BRASIL, CGU, 2010, p.36

O que se quis demonstrar com esse diagrama, obtido a partir de um modelo existente no documento relativo ao convênio estabelecido entre CGU e UNESCO é

que, embora a CGU reconheça que os arquivos fazem parte da cadeia política de um regime de informação e que “não existe política de acesso e transparência sem uma boa política de arquivamento das informações públicas (2010, p.37)”, não foi identificada nenhuma ação efetiva voltada à gestão e preservação da informação arquivística digital, que ora vem sendo produzida pelos órgãos e entidades públicas.

A CGU reconhece que

Um regime de acesso a informações somente pode funcionar com uma alteração de paradigma de grande envergadura no que concerne ao tratamento, arquivamento e disponibilização das informações produzidas pelo governo (BRASIL, CGU, 2010, p.34).

A despeito das ações e responsabilidades que vem sendo desenvolvidas pelas instituições e serviços arquivísticos, e mesmo pelo Arquivo Nacional, outros atores políticos, no caso a CGU, devem poder cooperar e contribuir para que o impacto sinérgico entre os atores envolvidos na política de informação contemporânea se amplifique de fato de modo também a ampliar o campo de possíveis da preservação e acesso digitais.

Dentre outros aspectos pesquisados no portal da CGU, identificou-se a existência de um sítio dedicado exclusivamente ao Acesso à Informação, que se reveste de especial importância no contexto da política de acesso da CGU, por disponibilizar diversas informações relevantes ao processo de implantação da LAI, inclusive no que tange os estados e municípios.

Em sua maioria, são manuais, guias e orientações para implantação de uma seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos institucionais e para a classificação e desclassificação da informação.

Um problema observado durante toda a pesquisa realizada neste sítio foi quanto às diversas vezes que foram alterados o leiaute e os conteúdos da página. Algumas *URL*’s visitadas anteriormente estão “quebradas” ou já não dispõem da informação anteriormente disponível. Exemplo disso são os Infográficos e as campanhas que deveriam estar contidas no campo “Central de Conteúdo”.

Para verificar tal problema, foi consultado o site *Internet Archive - wayback machine* que demonstrou ter capturado 182 alterações nas versões do portal da CGU, no período entre março de 2003 e 25 de junho de 2014. Somente no período a que se refere esta tese – Dezembro de 2011 a Dezembro de 2013, o portal da CGU

foi alterado 31 vezes. Note-se que não há, no Brasil, ainda qualquer ator político que se responsabilize pela preservação das várias versões dos *websites* e de suas funcionalidades.

Exemplo disso, é que em uma dessas versões havia uma seção dedicada a *links* que remetiam ao Conselho Internacional de Arquivos. Estranhamente, não havia qualquer menção ao CONARQ. Infelizmente tal informação não está mais disponível para sustentar tal afirmação empiricamente.

Quanto à pesquisa na área de publicações<sup>68</sup> do portal da CGU, foram selecionados os seguintes documentos contendo informação relevante sobre as ações da CGU relativas às políticas arquivísticas, no período entre 2011 e 2013.

São eles:

- Cartilha Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011;
- Manual da LAI para estados e municípios;
- 1º relatório sobre a implementação da Lei de Acesso nº. 12.527 (2011-2012).

A análise desses documentos serviu para identificar informação e argumentos para a sustentação da tese que a Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011) e seu decreto regulamentador, apesar de possuírem conformidade com a Política Nacional de Arquivos, não previram as responsabilidades de cada um dos atores políticos concernidos, no caso a Controladoria-geral da União, o Arquivo Nacional e o CONARQ, no que tange as demandas de gestão e preservação da informação digital, no contexto do processo de implantação da LAI.

A cartilha Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 foi a primeira publicação editada pela CGU, sendo que diversos trechos contém referências sobre a importância dos arquivos para a gestão da informação pública. Por exemplo, quando afirma que:

A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, (...). Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O

---

<sup>68</sup>Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes>  
Acesso em: 8 jul. 2014.



acesso a estes dados – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia (...). (BRASIL, CGU, 2011, p.8)

Essa cartilha reconhece a Lei de Arquivos como uma nova legislação (2011, p.11) a partir da Constituição de 1988, que tratava do acesso à informação pública, até a revogação deste dispositivo pela LAI.

Na seção *Perguntas & Respostas* (2011, p.19) no portal da CGU encontra-se a seguinte questão: “programas de gestão de arquivos e documentos precisarão ser aprimorados?”.

A resposta trivial afirma que a informação a ser disponibilizada é

a ponta de um processo que reúne operações de produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos<sup>69</sup>. Para tanto, programas de gestão precisam ser sempre aprimorados e atualizados (p.19).

Entretanto, apesar da retórica sobre a importância da gestão de documentos, não foram encontrados nenhum indício que pudesse conferir a existência de ações conjuntas com o Arquivo Nacional. Ressalta-se, nesse caso, o AN, por ser ele a instância máxima, no nível federal, que possui tais compromissos e responsabilidades.

Quanto ao *Manual da LAI para estados e municípios* lançado, em 2013, pela CGU, as questões arquivísticas não são explicitadas. Mesmo o *item 20.2 - Providência n.º. 2 – Gestão da Informação* (2013, p.40) refere-se a um tipo funcional da gestão da informação, vista apenas como meio para se obter uma melhor qualidade nas respostas, no menor tempo possível, aos pedidos de acesso à informação.

Da mesma forma, não foram encontrados nessas publicações quaisquer *links* que remetessem o interessado às normas e à legislação arquivística, instituições e serviços arquivísticos. Ainda que no portal da CGU contenha na seção *Legislação* o *link* para a lei de arquivos. Em ambas publicações há um glossário que contém

---

<sup>69</sup> A resposta se atém ao que diz o Art. 3º da Lei de Arquivos que considera a gestão de documentos como “o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente”.

alguns termos relacionados aos arquivos, tais como: informação, documento, tratamento.

Quanto ao 1º *Relatório da LAI*<sup>70</sup> foi constatado que a publicação do manual de gestão documental<sup>71</sup>, citado à página 35, na verdade refere-se ao manual elaborado pelo Ministério da Educação, conforme a Portaria nº. 1.042, de 17 de agosto de 2012 e que não se aplica a qualquer tipo de gestão de documentos (BRASIL, 2013, p.42).

Nesse relatório, assim como no manual há a gestão da informação como uma das providências, no caso a de número 4, que se refere ao

Levantamento, avaliação e organização das informações produzidas ou detidas pelos órgãos e entidades que seriam de maior interesse da sociedade, por meio da avaliação das questões encaminhadas pelos canais existentes (ouvidoria, fale conosco e outros canais de atendimento). O objetivo dessa providência é o de facilitar o atendimento imediato aos requerimentos de acesso, em virtude do mapeamento prévio de possíveis demandas, assim como orientar uma eventual possibilidade de publicação proativa dessas informações por parte da instituição. (BRASIL, CGU, 2013, p.17)

E mais uma vez fica demonstrada a preocupação funcionalista com a gestão da informação, sem a percepção de sua crucialidade para a salvaguarda e o acesso às informações públicas governamentais nascidas digitais.

Em vista disso, são essas as razões porque se afirma que a falta de conhecimento e legitimação da importância dos arquivos, junto aos governos e à sociedade brasileira, é algo recorrente, que existe desde a criação do Arquivo Nacional, apesar dos avanços expressivos realizados na década de 1980, por Celina Vargas do Amaral Peixoto<sup>72</sup> e no início dos anos 2000, quando o Arquivo Nacional passou à subordinação da Casa Civil da Presidência da República<sup>73</sup>.

Em nível governamental, como já dito, foram identificados dois anuários brasileiros editados pelo IBGE, que possuem dados estatísticos relativos aos arquivos. Um, de 1936, onde consta a existência de 1400 arquivos ou serviços

---

<sup>70</sup>Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/1relatoriolai.pdf> Acesso em: 10 jan. 2014.

<sup>71</sup> Disponível em: [http://www.progep.ufra.edu.br/attachments/260\\_manual%20gest%C3%A3o%20de%20docs.pdf](http://www.progep.ufra.edu.br/attachments/260_manual%20gest%C3%A3o%20de%20docs.pdf) Acesso em: 10 jun. 2014.

<sup>72</sup>Cf. Entrevista com Celina Vargas do Amaral Peixoto. **Revista Acervo**, Rio de Janeiro 26, dez. 2013. Disponível em: <http://revistaacervo.an.gov.br/seer/index.php/info/article/view/659/503>. Acesso em: 9 jan. 2014.

<sup>73</sup>Cf. HOLLÓS, Adriana Cox. Limites e possibilidades da preservação documental no Arquivo Nacional do Brasil. Disponível em: <http://eprints.rclis.org/17025/> Acesso em: 23 jan. 2014.

arquivísticos e outro, de 2012, que por iniciativa do Ministério da Cultura em convênio com o IBGE aponta a existência de 1000 arquivos ou centros de documentação constituídos, no Brasil. Neste intervalo de décadas, não foram encontrados outros censos elaborados pelo IBGE que contemplassem a realidade dos arquivos públicos brasileiros. Tampouco existe ainda um censo atualizado capaz de instruir o planejamento das necessidades de preservação dos registros digitais federais, seu real volume e os tipos de plataformas utilizadas em sua criação.

Essa insuficiência de dados sobre os arquivos, sem dúvida, compromete a inserção das políticas públicas arquivísticas de modo mais efetivo nas agendas de governo. Quanto aos eventos realizados no contexto de formulação e implantação da LAI, são eles:

#### Quadro 5

#### Eventos realizados no processo de formulação e implantação da LAI

EVENTOS	PARTICIPAÇÃO DE ARQUIVISTAS
Seminário Internacional sobre Acesso a Informação: Desafios de Implementação	SIM. Hugh Hagen, auditor sênior do Arquivo Nacional da Escócia apresentou a palestra “Desenvolvendo um sistema de gestão de registros: desafios humanos e tecnológicos”.
Workshop sobre a Lei de Acesso à Informação realizado pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão em abril de 2012	<p>Sim. Teve a participação de Georgete Medleg Rodrigues, membro da Câmara Técnica de Normalização da Descrição Arquivística do CONARQ e professora do Curso de graduação em Arquivologia e no Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Faculdade de Ciência da Informação da UnB, apresentando a conferência “A classificação quanto à divulgação ou acesso”; “A proteção e o controle do sigilo da informação (art. 23-26, 29-30, Lei 12.527/2011)”</p> <p>Sim. O Professor Jaime Antunes da Silva, Diretor do Arquivo Nacional e Presidente do CONARQ apresentou A importância da gestão de dados. Tratamento e acesso do acervo documental: recebido por força do Decreto nº 5.584/2005; Memórias Reveladas; Comissão de Anistia do Ministério da Justiça e Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos da Presidência da República. Perguntas e respostas.</p>
1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial	Sim. No item 73 do eixo 1 das propostas finais encaminhadas, consta “Garantir recursos para instituir a Gestão de Documentos nas três esferas públicas, com a criação, fortalecimento e modernização das estruturas de arquivo público, por meio de infraestrutura material, tecnológica e de recursos humanos habilitados (arquivistas), com capacitação contínua, de maneira que tenham participação permanente na produção de banco de dados e demais documentos”.

Seminário de 1 ano da Lei de Acesso à Informação - 201374	Não. Na programação não há qualquer representante ou palestra concernente à gestão da informação e aos arquivos.
-----------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Dos quatros eventos identificados e selecionados, a partir dos alertas do Google, somente um não contou com a participação de especialistas da área de arquivos, denotando mais uma vez que apesar da presença dos arquivos nesses eventos e nas falas identificadas nas publicações pesquisadas, não foi dada prioridade pela CGU nas ações que previra realizar, que poderia ter contribuído para uma sinergia com as políticas formuladas pelo CONARQ.

---

<sup>74</sup> Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/eventos/seminario-1ano/arquivos/programacao.pdf>. Acesso em: 21 maio 2014.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pesquisando o lugar dos arquivos na política de informação contemporânea, representada pela Lei de Acesso à Informação, foi possível reconhecer que há ainda muito por fazer no tocante à gestão da informação pública governamental. E que não há de fato uma política pública que reconheça o importante papel que os arquivos devem desempenhar em um mundo cada vez mais digital. Como consequência desse estado de coisas, afirma-se que as informações públicas governamentais passíveis de possuírem valor arquivístico, podem desaparecer em poucos anos, seja por razões políticas e, portanto, ações intencionais, seja pela obsolescência do ambiente tecnológico que as circunscrevem.

Neste sentido, sobreviver é vencer a obsolescência tecnológica e resistir ao uso do esquecimento como ação política dos governos, por meio de políticas que ofereçam alguma estabilidade a esse cenário tão desconcertante quanto incerto.

Além disso, dar condições para que os arquivos do século XXI sejam capazes de resistir ao apagamento da memória digital da administração pública brasileira significa investir na qualificação em alto nível e no aperfeiçoamento constante de todos os servidores públicos concernidos, devido aos desafios impostos pelas tecnologias digitais (MICHENER, 2010).

Esta pesquisa sobre a preservação da informação pública governamental brasileira nascida digital procurou refletir, a partir das metáforas do *Angelus Novus* e do *Mármore e da Murta*, que o futuro é inadiável e irrevogável e tal como a murta a preservação da informação digital exige cuidados permanentes e continuados, para que se mantenha confiável, autêntica e acessível ao longo do tempo. A preocupação que a utopia do pleno acesso à informação dê em distopia com um futuro sem arquivos e sem memória é o pano de fundo dessa tese.

A identificação da Lei de Acesso à Informação como objeto de pesquisa e ponto de ruptura do regime de informação atual agora baseado no acesso, ampliou a visão do lugar que as políticas arquivísticas devem ocupar no contexto das políticas de informação contemporâneas.

Já o documento *Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã* foi fundamental para, após sua leitura, identificação e análise das informações

relevantes à tese, inferir que a CGU traz para si a responsabilidade sobre parte das ações previstas pelas políticas arquivísticas formuladas pelo CONARQ e não obteve logro na contratação de serviços de consultoria na área de arquivos e tampouco recorreu ao próprio órgão em busca de uma sinergia.

A CGU não executou tais ações voltadas à gestão de documentos e nem tampouco previu a sua articulação com os atores responsáveis por ela, quais sejam: o AN e o CONARQ para viabilizar acordos de cooperação que favorecessem ações conjuntas entre os atores políticos selecionados: CGU, AN e CONARQ.

Quanto ao marco teórico-conceitual escolhido, ele reflete a importância dada a uma ampla revisão de literatura na área da ciência da informação, da memória e do documento para atualizar tais conceitos à luz dos tempos digitais em que se vive, onde a informação e a memória não deixam rastros e nem vestígios. Esse marco baseou-se nas categorias de informação, memória e documento para atualizá-las no contexto atual de informatização da sociedade.

Ao mesmo tempo, a percepção que tais categorias têm em comum a polissemia implicou em adotar uma abordagem que procurou evitar que seus múltiplos significados fossem reificados na busca de um universal, o que reduziria o caráter transversal e relacional de cada uma delas.

Por essa pesquisa considerar fundamental a inclusão das políticas arquivísticas nas agendas de governo, para serem capazes de ampliar sua capilaridade em direção aos estados e municípios, esse quadro teórico também quis problematizar as noções e conceitos de política, política pública e políticas de informação. Assim, foi possível compreender que seus múltiplos significados e contextos reforçaram a ideia que sem políticas públicas comprometidas com a gestão e a preservação da informação pública governamental digital, não será possível mitigar os riscos de perda do grande volume de informação pública digital, com consequências desastrosas para o futuro da memória digital da administração pública federal brasileira.

A dimensão política que se quis dar a esse estudo é por se reconhecer que os limites e possibilidades da preservação da informação digital não são apenas de ordem tecnológica ou financeira, mas sim político, devido ao poder que os governos têm de manipular e selecionar a informação que será ou não esquecida, de acordo com seus possíveis interesses e apesar da existência dos protocolos assinados em nível internacional e de legislação pertinente ao direito de acesso à informação.

No que tange ao monitoramento das informações relativas às ações, falas, eventos, notícias sobre a LAI, de que se constituíram as dinâmicas infocomunicacionais, serviu para reconhecer que não foram estabelecidas relações entre os atores políticos selecionados, devido, talvez, a possíveis disputas e conflitos do campo, que conforme o autor escolhido, William Dunn, é muito comum ocorrer.

Ainda com referência a essas dinâmicas infocomunicacionais foi possível identificar as duas entrevistas mais significativas de toda a pesquisa realizada nas dinâmicas encontradas, que foram a da ex-diretora e do Ministro, ambos da CGU. Tais entrevistas evidenciaram que a CGU reconhecia a importância de se implementar uma política de gestão de documentos junto com o AN.

A pesquisa buscou então identificar tais ações, ao se voltar para o portal da CGU e à página <http://www.acessoainformacao.gov.br>. Entretanto, apesar das intenções demonstradas nestas entrevistas, nenhuma ação foi de fato realizada, mesmo estando previstas nos editais 03 e 08. A partir dessa constatação e da dificuldade de se obter os contratos firmados em atendimento a tais editais, recorreu-se ao sistema eletrônico de informações ao cidadão (e-SIC) para não somente obter as informações sobre os editais e contratos referenciados acima, mas também para reconhecer que a adoção desse tipo de serviço, pode ser muito útil ao incremento da participação e controle sociais, essenciais à efetivação das políticas públicas de governo.

O uso da metodologia de análise política proposta por Dunn serviu como a régua e o compasso que mostraram o caminho para a análise realizada. A partir dela foi possível sustentar a tese que, apesar da LAI e seu entorno regulamentador possuírem conformidade com a legislação arquivística, não há quaisquer indícios que sirvam para atestar que a CGU cumpre com o que previra inicialmente em sua política de acesso à informação.

Confirmada a hipótese que as ações e programas formulados pela Controladoria-Geral da União, ator político designado pelo Decreto n°. 7.724, de 16 de maio de 2012, para implementar e monitorar a LAI, não contemplam as políticas de gestão e preservação digitais, conclui-se um alto risco de perda de confiabilidade e acesso continuado à informação pública governamental bem como à constituição do legado digital para as futuras gerações.

Por essa razão, enfatizou-se que sem o reconhecimento e a legitimação das políticas arquivísticas, sem a sua validação e inclusão no processo político de

implantação da LAI, que ora vem sendo liderado pela CGU, parece não haver futuro para a memória digital da administração pública brasileira e, portanto, para os arquivos do século XXI.

Foi também por meio dessa metodologia que foi possível identificar os atores políticos envolvidos e conhecer o contexto atual onde as políticas de informação se desenrolam, sendo fundamental ao reconhecimento que as relações estabelecidas entre tais atores são incipientes, para não dizer inexistentes.

Outrossim, a percepção sobre a tendência atual das tecnologias de informação e conhecimento em valorizar a cooperação e a conectividade, permitiu afirmar a utilidade de se pesquisar, em direção ao futuro, a formulação de políticas públicas arquivísticas baseada na teoria do agir comunicativo de Habermas, ampliando assim as ações comunicativas interinstitucionais.

Por fim, conclui-se que a formulação de políticas públicas arquivísticas deve levar em consideração as transformações socioculturais e tecnológicas, donde emerge uma sociedade em rede que transcende as fronteiras disciplinares e provoca mutações capazes de comprometer a validade de certas categorias, indicando a necessidade de uma outra que as atualizem.

O desafio é o de por tudo em movimento a um só tempo e fazer atuar dentro dos órgãos e entidades da APF, a decisão e a vontade de se preservar a informação pública governamental para além do acesso à informação previsto na LAI.

Outro fato que mereceu destaque foi a falta de conhecimento das instituições e órgãos de governo sobre o que cada um deles faz ou deveria fazer, a partir da constatação que recursos financeiros seriam destinados à contratação de serviços, que poderiam ter sido viabilizados com um acordo de cooperação com o Arquivo Nacional e o CONARQ, que possuem já todo esse conteúdo publicado, em meio impresso ou digital. Por exemplo, o guia de legislação arquivística inicialmente previsto para ser feito por um consultor contratado como material a ser utilizado em um curso de Ensino a Distância está disponível na página do CONARQ para consulta e *download*. Da mesma forma, cursos a distância no formato autoinstrucional na área da gestão documental, estão sendo planejados e organizados em uma parceria entre o AN, o CONARQ e a Universidade Federal da Bahia.

Assim, afirma-se mais uma vez que os arquivos da era digital são a ligação entre o passado, o presente e o futuro, e a discussão sobre sua preservação



engloba temas tão diversos quanto políticas públicas, tecnologia, padrões, expectativas dos usuários, custos de arquivamento e acesso. O problema torna-se cada vez mais complexo e as organizações vem buscando meios para lidar com os desafios tecnológicos e a necessidade de adoção de modelos sustentáveis de financiamento que garantam o acesso continuado, ao que for possível selecionar, desse acervo que vem sendo gerado pela humanidade.

Sabe-se que o uso das tecnologias digitais não são mais uma escolha. Seu uso criou um mundo novo. Um novo ambiente foi inventado. Trata-se agora de relacionamentos, comunidades, conectividade, acesso. Não é exatamente uma atividade síncrona, mas a do quase agora. Um espaço-tempo em que se pode refletir, pesquisar e criar de forma mais intensa e coletiva. Um ótimo mundo para aprender e compartilhar informação e conhecimento. Trata-se agora de coletar informações de um saber vivo que se constrói não mais na folha de papel, capaz de ser conservada de modo passivo por gerações.

Nesse contexto, os arquivos não podem continuar a serem vistos como meros repositórios ou “depósitos” da informação pública governamental. Eles precisam ser reconhecidos como “gestores” de informação em qualquer contexto orgânico produtor de fluxo informacional. Para isso, os arquivistas precisam desenvolver novas habilidades e competências na área das tecnologias da informação e as universidades devem oferecer disciplinas que atendam por sua vez as novas demandas impostas pelo uso quase onipresente das tecnologias digitais.

Por fim, é importante sublinhar que a democracia requer a elaboração e a implementação de políticas de informação que possibilitem meios para ampla produção, distribuição e acesso continuado da informação pública governamental.

## REFERÊNCIAS

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lucia. Novas condições de circulação e apropriação da informação e do conhecimento: questões no debate contemporâneo. In: Anais do Encontro Nacional de Pesquisa em Pós-Graduação em Ciência da Informação, 10, 2009, João Pessoa.

ARAGÃO, Lucia. HABERMAS: filósofo e sociólogo do nosso tempo. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

ARELLANO, Miguel Angel. Preservação de documentos digitais. Ci. Inf., Brasília, v. 33, n. 2, p. 15-27, maio/ago. 2004.

ARQUIVO NACIONAL. Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. Disponível em: <http://www.portalan.arquivonacional.gov.br/Media/Dicion%20term%20arquiv.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2014.

ASSMANN, Jan. Communicative and cultural memory: cultural memory studies. In: ERLI, Astrid; NÜNNING, Ansgar. An International and Interdisciplinary Handbook, New York, 2008, p. 109-118

BÉGUIN-VERBRUGGE, Annette. L'anthropologie des savoirs: un projet interdisciplinaire pour les SIC-Sciences de l'information et de la communication. In: COLÓQUIO MEDIAÇÕES E USOS DOS SABERES E INFORMAÇÃO: UM DIÁLOGO FRANÇA-BRASIL, 1, 2008, Rio de Janeiro: Rede MUSSI, 2008.

BENJAMIN, Walter. Teses Sobre o Conceito de História. v.1: *Obras Escolhidas. Magia e técnica, arte e política*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BORGES, Jorge L. A Biblioteca de Babel In: BORGES, Ficções. 6ª ed. São Paulo: Globo, 1995.

BORKO, H. Information Science: What is it? American Documentation, v.19, n.1, p.3-5, 1968.

BOURDIEU, Pierre. **Sur l'État**. Cours au Collège de France (1989-1992). Paris: Éditions Raisons d'agir; Seuil, 2012.

\_\_\_\_\_. What makes a social class? On the theoretical and practical existence of groups. **Berkeley Journal of Sociology**, n. 32, p 1-49, 2007.

BRAMAN, Sandra. Defining information policy. **Journal of Information Policy**, v. 1, p. 1-5, 2011. Disponível em: <http://jip.vhost.psu.edu/ojs/index.php/jip/index> Acesso em: 3 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Change of state: information, policy and power**. Cambridge, MIT, 2006.

\_\_\_\_\_. **The emergent global information policy regime**. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2004, p. 12-37.

\_\_\_\_\_. The autopoietic State: communication and democratic potential in the net. In: **Journal of the American Society for Information Science**, v. 45, n. 6, p. 358-368, 1994.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm). Acesso em: 18 dez. 2011

BRASIL **Decreto nº. 7724**, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7724.htm). Acesso em: 28 jun. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 7845**, de 14 de novembro de 2012. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/D7845.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7845.htm). Acesso em: 15 dez. 2012.

BRASIL. **Lei nº 8.159**, de 9 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>. Acesso em: 30 jun. 2011.

BRASIL. **Decreto nº 4.073**, de 3 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Disponível em: [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/DEC4.073-2002?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC4.073-2002?OpenDocument). Acesso em: 10 jul. 2011

BRASIL. Ministério da Justiça. **Projeto de Lei que altera dispositivos da Lei nº 8.159** que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências, 2013. Disponível em: [http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/consulta/projeto\\_de\\_lei\\_que\\_altera\\_a\\_lei\\_de\\_arquivos.doc](http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/consulta/projeto_de_lei_que_altera_a_lei_de_arquivos.doc). Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 jun. 2011.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Política brasileira de acesso a informações públicas**: Garantia democrática do Direito à Informação, Transparência e Participação Cidadã. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/destaques/projeto-cgu-unesco/Projeto-de-Cooperacao-Tecnica-entre-o-Governo-Brasileiro-e-a-UNESCO.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2013.

BRASIL. **Conselhos Nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2013.

BRASIL. Diretrizes do preservador. **A preservação de documentos arquivísticos digitais**: diretrizes para organizações. INTERPARES, s/d. Disponível em: [http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/ip2\\_preservador\\_siteip3.pdf.pdf](http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/ip2_preservador_siteip3.pdf.pdf). Acesso em: 08 jul. 2014.

BRASIL. Diretrizes do produtor. **A preservação de documentos arquivísticos digitais**: diretrizes para organizações. INTERPARES, s/d. Disponível em: [http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/ip2\\_producutor\\_siteip3.pdf.pdf](http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/ip2_producutor_siteip3.pdf.pdf) Acesso em: 08 jul. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Conferência Nacional de Arquivos – Por uma política nacional de arquivos**. Brasília, 2012

BUCKLAND, M.K. Information as thing. Journal of the American Society for Information Science (JASIS), v.45, n.5, p.351-360, 1991.

\_\_\_\_\_. What is a document? Journal of the American Society of Information Science, 48, n. 9, p 804-809, 1997.

BURKE. Peter. **Uma história social do conhecimento**: de Gutenberg a Diderot. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CANCLINI, Néstor García. O patrimônio cultural e a construção imaginária do nacional . **Revista do Patrimônio Histórico Artístico Nacional**, n. 23, 1994.

CAPURRO, Rafael. O Conceito de informação. Perspectivas em Ciência da Informação, v. 12, n.1, p.148-207, 2007.

\_\_\_\_\_. **Epistemologia e Ciência da Informação**. In: Anais do Encontro Nacional de Pesquisa em Pós-Graduação em Ciência da Informação, 4, 2003, Belo Horizonte Acesso em: 15 out. 2013.

CARTER, Megan. FOI with bite: **recipes** for openness. **V International Conference of Information Commissioners**, Wellington, New Zealand, 2007.

CASTELLS, Manuel. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. v.1 **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

CASTRO, Eduardo V.de. **O MÁRMORE E A MURTA: SOBRE A INCONSTÂNCIA DA ALMA SELVAGEM**. Revista de Antropologia Vol. 35, pp. 21-74. São Paulo: USP, 1992.

COELHO, André. (Blog) **Introdução à ética do discurso**. Disponível em: <http://aquitemfilosofiasim.blogspot.com.br/2010/10/introducao-etica-do-discurso-de.html> Acesso em: 10 Jun 2014

DERRIDA, Jacques. **O mal de arquivo**. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2001

\_\_\_\_\_. **Papel-máquina**. São Paulo: Estação liberdade, 2004.

DODEBEI, Vera; GOUVEIA, I. C. **Memória do futuro no ciberespaço: entre lembrar e esquecer**. Datagramazero (Rio de Janeiro), v. 9, p. 1-12, 2008.

\_\_\_\_\_. Construindo o conceito de documento. **Memória e construção de identidades**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2001, p.59-66.

\_\_\_\_\_. **Cultura Digital: novo sentido e significado de documento para a memória social?** Rio de Janeiro: Datagramazero (Rio de Janeiro), v.12 n. 2, 2011.

DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam** São Paulo: EDUSP, 1998.

DUNN, William N. **Public Policy Analysis**. USA: Pearson, 2013.

EDGAR, Andrew. **Habermas, the key concepts**. Londres: Routledge, 2006

ESCÓCIA. Freedom of Information Act 2002: Code of Practice on Records Management. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2002/13/contents> Acesso em: 03 Mai. 2014.

EUA. **The Freedom of Information Act**, 2007. Disponível em: <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined.pdf> Acesso em: 05 Jul. 2014.

FISCHER, Frank. **Handbook of Public Policy Analysis** Theory, Politics, and Methods. EUA: CRC Press, 2007 Disponível em: [http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_2/PUBLIC%20POLICY%20\(Public%20Administ](http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20(Public%20Administ)

ration%20and%20public%20policy%20125)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf Acesso em: 08 Jul. 2014

FROHMANN, Bernd. **Revisiting “What is a document?”** Journal of Documentation, 65 (2): 291-303, 2009.

\_\_\_\_\_. **Documentary Ethics, Ontology, and Politics.** Archival Science , 3 (8): 165-180, 2008.

\_\_\_\_\_. Documentation redux: prolegomenon to (another) philosophy of information. **Library Trends**, n.52, v.3, p. 387-407, 2004.

GIDDENS, Anthony. **Novas regras do método sociológico: uma crítica positiva das sociologias compreensivas.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GINSBERG, Wendy. **Retaining and Preserving Federal Records in a Digital Environment.** 2013. Disponível em <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43165.pdf> Acesso em: 21 Set. 2013

GÓMEZ, M. N. G. Questões éticas da informação: aportes de Habermas. Orgs. , Maria N.G.de e Lima, C.R.M. **Informação e democracia: a reflexão contemporânea da ética e da política.** BSB, IBICT, 2010

\_\_\_\_\_. **O objeto de estudo da Ciência da Informação: paradoxos e desafios.** Ciência da Informação, Brasília, v.19, n.2, p.117-122, jul./dez. 1990.

\_\_\_\_\_. **A informação: dos estoques às redes.** Ciência da Informação, Brasília, v.24, n.1, 1995.

\_\_\_\_\_. **A reinvenção contemporânea da informação: entre o material e o imaterial.** Pesq. bras. Ci. Inf., Brasília, v.2, n.1, p.115-134, 2009.

\_\_\_\_\_. Dos Estudos Sociais da Informação aos Estudos do Social desde o ponto de vista da Informação Miriam de Albuquerque Aquino. (Org.). **O Campo da Ciência da Informação. Gênese, conexões e especificidades.** João Pessoa: Ed. UFPB, v., p. 25-47, 2002.

\_\_\_\_\_. **Metodologia de pesquisa no campo da ciência da informação.** Revista de Biblioteconomia de Brasília, v. 23/24, n.3, p. 333-346, 2000.

\_\_\_\_\_. Questões éticas da informação. Aportes de Habermas. **Informação e democracia: a reflexão contemporânea da ética e da política.** Brasília: Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, 2010.

\_\_\_\_\_. **Escopo e abrangência da Ciência da Informação e a pós-graduação na área:** anotações para uma reflexão. *Transinformação*, Campinas, 15(1):31-43, 2003

\_\_\_\_\_. As relações entre ciência, Estado e sociedade: um domínio de visibilidade para as questões da informação. *Ci. Inf.*, Brasília, v. 32, n. 1, Abr. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-19652003000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652003000100007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 19 Nov. 2013.

GRANSTROM, Claes. **Authenticity of electronic records.** ICA, 2002. Disponível em: <http://www.ica.org/download.php?id=1624> Acesso em: 03 Jul.2014.

\_\_\_\_\_. **"Will Archival Theory Be Sufficient in the Future?"** Angelika Menne-Haritz, ed. *Information Handling in Offices and Archives* (New York, 1993), p. 166.

\_\_\_\_\_. **Legislation for preservation and access in a digital world archival and related legislation.** s/d Disponível em: <http://www.unesco.org/webworld/memory/3legis.htm> Acesso em: 03 Jul. 2014

\_\_\_\_\_. **Archives of the future.** s/d Disponível em: <https://www.yumpu.com/en/document/view/23582798/claes-granstram-archives-of-the-future-it-kommissionen> Acesso em: 02 Mai. 2014.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** Vol. I Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** Vol. II Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Pensamento pós-metafísico:** estudos filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **Teoría de la acción comunicativa.** Racionalidad de la acción y la racionalización social. Buenos Aires: Taurus, 1999

\_\_\_\_\_. **Consciência Moral e Agir Comunicativo.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HEILPRIN, L.B. Foundations of information science re-examined. **Annual Review of Information Science and Technology**, 1989, v. 23, p. 343-372

HOLLÓS, Adriana C. **Entre o passado e o futuro:** limites e possibilidades da preservação documental no Arquivo Nacional do Brasil. 2006. 99f. Dissertação

(Mestrado em Memória Social) – UNIRIO, 2006. Disponível em: <http://eprints.rclis.org/17025/> Acesso em: 23 Jan. 2014.

INTERNATIONAL COUNCIL OF ARCHIVES (ICA). **Declaração Universal sobre os Arquivos**. 2009. Disponível em: <http://www.ica.org/download.php?id=1484> Acesso em: 3 jul. 2013.

JARDIM, José Maria. O Conceito e a prática da gestão de documentos. **Revista Acervo**. Rio de Janeiro, v.2, n. 2, p. 35-42, 1987.

\_\_\_\_\_. **A construção de uma política nacional de arquivos: os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988-2011)** Anais XII ENANCIB – Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação. Brasília, Distrito Federal, 2011.

\_\_\_\_\_ et alli. **Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação** Persp. ciênc. inf. vol.14 n.1 Belo Horizonte, 2009.

\_\_\_\_\_. **A lei de acesso à informação pública: dimensões político-informacionais. Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, vol. 5, nº. 1, 2012.

\_\_\_\_\_. **Sistemas e políticas públicas de Arquivos**. Rio de Janeiro: EDUFF, 1995.

KVISTEROY Ingunn. Mensagem de Ingunn Kvisteroy da Agência Norueguesa de Cooperação em Beijiing - China – UNESCO, 1997. Disponível em: [http://www.peaunesco-sp.com.br/ano\\_inter/ano\\_montanhas/m004.htm](http://www.peaunesco-sp.com.br/ano_inter/ano_montanhas/m004.htm) Acesso em: 03 Jul. 2014.

LE GOFF, Jacques. História e memória. Campinas: Editora da UNICAMP. 2003.

LÉVY, Pierre. **O que é o virtual?** São Paulo: Editora 34, 1996.

MACHLUP, F. & Mansfield, U. **The study of information: Interdisciplinary Messages**. New York: John Wiley & Sons, 1983.

MAFRA, Francisco. **A Lei de Acesso à Informação no Brasil e no Mundo: princípios e direito de acesso**. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11674](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11674) Acesso em: 04 Dez. 2013

MAGNANI, Maria Cristina Brasil et al. **“Regime” e “Informação”**: a aproximação de dois conceitos e suas aplicações na Ciência da Informação. Liinc em Revista, v.7, n.2, setembro, 2011, Rio de Janeiro, p. 593 – 610



MAIA, Rousiley C.M. **Mídia e deliberação**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

MARCIANO, João L.P. **Bases teóricas para a formulação de políticas de informação** Inf. & Soc.:Est., João Pessoa, v.16, n.2, p.37-50, jul./dez. 2006

McCLURE, Charles R. et al. **Government information policy research: Importance, approaches, and realities**. Library & Information Science Research, 2008. p. 257–264

MEXICO. **Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental**. Disponível em: <http://www.rti-rating.org/files/pdf/Mexico.pdf>  
Acesso em: 02 Jun.2013.

MICHENER, Greg. Liberdade de Informação: uma Síntese dos Dilemas de Conformidade suas Possíveis Soluções. **Leis de Acesso à Informação: dilemas da implementação**. Estudos em Liberdade de Informação, ARTICLE 19, 2011. Disponível em: <http://gregmichener.com/Leis-de-Acesso-a-Infomacao-Dilemas-da-Implementacao--Artigo19.pdf> Acesso em: 04 Mai 2014.

MIÈGE, Bernard. **L'information-communication, objet de connaissance**. Disponível em: <http://www.alsatica.eu/recherche/> Acesso em: 15 Jun. 2014.

MIKHAILOV, A I., CHERNYI, A. I., GILYAREVSKI, R. S. Informatic, a new name for theory of scientific information. Naukno-Tekhnicheskaya Informatsiya, n. 12, p.35-39, 1966

MONTVILOFF, Victor. **National information policies: a handbook on the formulation, approval, implementation and operation of a national policy in information**. Paris:

NUNBERG, G. Farewell to the information age. In: NUNBERG, G. (Ed.). **The future of the book**. Berkeley: University of California Press, 1996. p. 103–138.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de Discurso: princípios & procedimentos**. 8. ed. Campinas: Pontes, 2009.

ORNA, E. Information policies: yesterday, today, tomorrow. **Journal of Information Science**, 2008. Disponível em: [jis.sagepub.com](http://jis.sagepub.com) Acesso em: 12 Nov. 2013.

OTLET, P. **Traité de documentation: le livre sur le livre: théorie et pratique**. Bruxelles: Mundaneum, 1934.

PIMENTA, Ricardo M. O futuro do passado: desafios entre a informação e a memória na sociedade digital. **Fronteiras da Ciência da Informação**. Brasília: IBICT, 2013, v. 1, p. 146-171.

PINHEIRO, Lena V. **Processo evolutivo e tendências contemporâneas da ciência da informação**. Inf. & Soc.: Est., João Pessoa, v. 15, n. 1, p. 13-48, jan./jun. 2005

PINHEIRO, Marta M. Kerr. **ESTADO INFORMACIONAL**: implicações para as políticas de informação e de inteligência no limiar do século XXI. *Varia Historia*, Belo Horizonte, vol. 28, nº 47, p.61-77, 2012.

PINZANI, A. **Jürgen Habermas**, Porto Alegre: Artmed, 2009

POLLAK, M. **Memória, Esquecimento e Silêncio**. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 3, 1989, p. 3-15.

RODES Jean-Michel et alli **La mémoire de la société de l'information**. França: UNESCO, 2003.

ROUSSIAU, Nicolas, Renard Elise, **Des représentations sociales à l'institutionnalisation de la mémoire sociale**. *Connexions 2/ 2003* (nº80), p. 31-41 Disponível em: [www.cairn.info/revue-connexions-2003-2-page-31.htm](http://www.cairn.info/revue-connexions-2003-2-page-31.htm). Acesso em: 28 Jun. 2014.

ROUSSO, Henry. O Arquivo ou o indício de uma falta. In: *Estudos Históricos* nº 17. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SARACEVIC, T. **Ciência da Informação**: origem, evolução e relações. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 1, n.1, p. 41-62, jan./jun. 1996.

SAYÃO, Luiz F. e SALES, Luana F. **Dados abertos de pesquisa: ampliando o conceito de acesso livre**. *RECIIS - Rev. Eletron. de Comun. Inf. Inov. Saúde*. 2014 jun.; 8(2) - p.76-92

SCARENSI, María Julia. La legislación archivística y el acceso a la información en América Latina In: TORRES, N. **Hacia una política integral de gestión de la información pública. Todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos (y nunca nos animamos a preguntarle al acceso a la información)**. Buenos Aires : Universidad de Palermo, 2014. Disponível em: [http://www.palermo.edu/cele/pdf/Hacia\\_una\\_politica\\_integral-kk.pdf](http://www.palermo.edu/cele/pdf/Hacia_una_politica_integral-kk.pdf) Acesso em: 10 Jul. 2014.

SCHOOL OF INFORMATION MANAGEMENT AND SYSTEMS. **How much information?** Disponível em: [http://hmi.ucsd.edu/pdf/HMI\\_2009\\_ConsumerReport\\_Dec9\\_2009.pdf](http://hmi.ucsd.edu/pdf/HMI_2009_ConsumerReport_Dec9_2009.pdf) Acesso em: 06 Mai. 2012.

SILVA, Sergio A. **A preservação da informação arquivística governamental nas políticas públicas do Brasil**. Rio de Janeiro: AAB/FAPERJ, 2008.

SILVA, Daniel Cavalcante. Contextualização: políticas públicas no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2880. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19158>. Acesso em: 21 out. 2013.

SILVA, Rubens R. G. **Digitalização de acervos fotográficos públicos e seus reflexos institucionais e sociais**: tecnologia e consciência no universo digital. (tese de doutorado) Rio, IBICT, 2002

\_\_\_\_\_. Informação, Ciberespaço e Consciência. **Transinformação**. Campinas. v. 18, n. 3, p. 191-201, set./dez., 2006. Disponível em: <http://revistas.puccampinas.edu.br/transinfo/include/getdoc.php?id=386&article=181&mode=pdf> Acesso em: 02 Nov. 2009.

SORJ, B. **Brasil@Povo.Com**: a luta contra a desigualdade na sociedade da informação. Rio de Janeiro, Brasília: J. Zahar; Unesco, 2003.

THIBODEAU, K. **Building the Archives of the Future**: Advances in Preserving Electronic Records at the National Archives and Records Administration. D-Lib Magazine 7(2) (2001)

TODOROV, Tzvetan. **MEMORIA DEL MAL, TENTACIÓN DEL BIEN** INDAGACIÓN SOBRE EL SIGLO XX. Barcelona, Ed. Península, 2000.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Col. Os Pensadores, trad.: José Carlos Bruni).

WELLISCH, H. **From information science to informatics**: a terminological investigation. Journal of Librarianship, 1972. p. 157-187.

YUEXIAO, Zhang. Definitions and Sciences of Information. In: **Information Processing & Management** Vol. 24, n. 4. Great Britain: Pergamon Press, pp 479-491, 1988.