

O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação

José Maria Jardim
Doutor em Ciência da Informação
Professor do Departamento de Documentação da Universidade Federal Fluminense

I. Introdução

As reflexões a seguir visam contribuir para os debates propostos pela Mesa Redonda Nacional de Arquivos a se realizar de 13 a 15 de julho de 1999. Como sugerido pela organização do evento, este documento tem como estrutura básica uma parte inicial voltada para a caracterização do estado da questão sobre o tema abordado, seguida de uma segunda parte com sugestões de diretrizes e ações futuras. Em anexo, encontram-se algumas considerações sobre o Relatório da Fundação Histórica Tavera, documento-base do evento citado.

II. Acesso e direito à informação

As diversas abordagens em torno da noção de **acesso à informação** comportam desde reflexões teóricas presentes na Arquivologia, Biblioteconomia, Documentação e Ciência da Informação etc. até estudos diversos, relacionados às práticas daí decorrentes. Tanto nos marcos teóricos destes campos como na cultura do profissional da informação ou nos objetivos dos serviços de informação o acesso coloca-se como questão central. Seja qual for o conceito de informação adotado, reconhece-se que os processos de **transferência** e **uso** da informação em seus diversos matizes constituem um dos cerne da contemporaneidade. Considera-se ainda que tais processos envolvem diversos sujeitos informativos – em especial o profissional e o usuário da informação – sendo a satisfação das necessidades deste último uma variável fundamental na avaliação de qualquer serviço de informação. Como observa Le Coadic (**Le Coadic, 1997**), o paradigma predominante nos serviços de informação – a abordagem mais voltada ao emissor que ao receptor da mensagem – tende a ser substituída por aquela voltada ao receptor-usuário (o que não exclui evidentemente a atuação deste último como receptor). O modelo emissor-receptor, considerado linear, mecanicista, hierárquico e desigual enfrenta, portanto, vários questionamentos.

A crescente ampliação das tecnologias da informação tendo como uma das suas expressões mais evidentes a Internet, amplia a discussão em torno do tema, associando-o à novas possibilidades de usos da informação e a emergência de espaços informacionais virtuais. Assim, algumas hipóteses norteiam atualmente o debate em torno do acesso à informação:

As atuais tecnologias da informação fomentam um 'espaço virtual' com funcionamento e características próprias que produzem novas configurações de produção, fluxo e acesso à informação;

A Internet é um não-lugar, um fluxo multimídia incessante, rompendo com a linearidade da escrita e tendo como principais características a mutação e a multiplicidade;

O conceito de "lugar" torna-se secundário para o profissional da informação e para os usuários

Onde a informação se encontra não é o mais importante e sim o **acesso à informação**;

A ênfase na gestão da informação desloca-se do acervo para o **acesso**, do estoque para o **fluxo da informação**, dos sistemas para as **redes**;

O conceito de "tempo" também se altera, tornado-se "relativo". O conceito local de tempo torna-se secundário (Virilio). A instantaneidade passa a ser a palavra de ordem: tratam-se de "velocidades qualitativas e espaço-tempo mutantes" (Levy);

Instituições como arquivos, bibliotecas e centros de documentação adquirem novas vocações, renovam funções que lhe são históricas e superam outras;

Sob a banalização das tecnologias da informação, os usuários (aos menos os não excluídos do acesso às tecnologias da informação), produzem novas demandas aos arquivos, bibliotecas, centros de documentação e provocam a realocação ou supressão de fronteiras que demarcam tais espaços;

A tendência às alterações nas formas de gerenciar, disseminar a informação e administrar os recursos a ela relacionados (humanos, tecnológicos, etc.) é um processo lento, complexo e contraditório, em especial no caso dos países dependentes;

Emergem espaços informacionais virtuais (bibliotecas, arquivos. etc.) cuja existência, longe de excluir as instituições documentais tradicionais, sugere-lhes novas possibilidades de gestão da informação.

O acesso à informação encontra no **direito à informação** o seu regime jurídico a sua dimensão jurídica.

A noção de **direito à informação** encontra-se esboçada já no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, fruto da Revolução Francesa. No Estado liberal do século XIX, a informação ainda carecia de relevância jurídica. A proteção constitucional destinava-se à conduta capaz de gerar informação. A liberdade era garantida com a simples proibição de censura prévia. O que se protegia, portanto, era a liberdade de expressão e de informação. E assim se fazia não por sua importância política, reconhecida sem dúvida pelo Estado liberal, mas sua importância civil, como meio de auto-expressão e desenvolvimento da personalidade individual, como um apoio através do qual se manifestam de forma pacífica os desacordos, como instrumento, enfim, de tolerância.

Com a ampliação dos teores democráticos do Estado, neste século, em países que buscaram o modelo do Estado do Bem-Estar, o quadro jurídico da informação adquire novos contornos. Tais alterações decorrem da maneira de se conceber a relação entre Estado e sociedade civil e a função das liberdades individuais. Estado e sociedade civil interatuam no âmbito do público, no qual as questões que podem interessar à coletividade são explicitadas e se discutem. As constituições desses Estados democráticos configuram essa interação e definem os termos desse âmbito público cujo princípio básico é a livre e igual participação de todos os indivíduos nele. Uma condição vital para a participação efetiva nesse âmbito é que essas questões - por afetarem ou poderem afetar a coletividade - sejam debatidas e **públicas** isto é, possam ser conhecidas por qualquer um. A função do ordenamento jurídico nesta matéria é de garantir que ninguém impeça ao indivíduo de ter conhecimentos dos **assuntos públicos**.

A evolução dos conceitos democráticos dos direitos e das liberdades com a emergência de tem como uma das suas expressões o **direito à informação**. A informação adquire a relevância jurídica de que carecia porque suas qualidades e as condições nas quais deve dar-se sua circulação e posse repercutem diretamente na forma e alcance da participação da sociedade na tomada de decisões sobre assuntos que a afetam. Em outras palavras, essa relevância jurídica da informação se deve a que o **regime jurídico da informação** converte-se em um aspecto essencial do exercício da soberania pela coletividade.

O **direito à informação** – expressão de uma terceira geração de direitos dos cidadãos - carrega em si uma flexibilidade que o situa não apenas como um **direito civil**, mas também como um direito político e um direito social, compondo uma dimensão historicamente nova da cidadania.

Do ponto de vista do **direito à informação**, os aparelhos de Estado devem, portanto, comunicar suas atividades e o impacto que estas produzem na sociedade civil, à qual, por sua vez, deve ter assegurado o livre acesso a tais informações. O direito à informação transforma, ao menos teoricamente, o território administrativo em território partilhado, em espaço de comunicação .

A noção de acesso à informação relaciona-se, portanto, a um direito, mas também a dispositivos políticos, culturais, materiais e intelectuais que garantam o exercício efetivo desse direito. O **acesso jurídico** à informação não se consolida sem o **acesso intelectual** à informação. O **acesso jurídico** à informação pode garantir ao usuário o **acesso físico** a um estoque informacional materialmente acessível (um "arquivo" no subsolo de um organismo governamental, por exemplo) sem que seja possível o **acesso intelectual** dada a ausência de mecanismos de recuperação da informação. As experiências internacionais e, em especial o caso brasileiro, deixam claro que **não se viabiliza o direito à informação governamental sem políticas públicas de informação**.

O Direito à informação no Brasil

A Constituição de 1988 oferece dispositivos fundamentais à instalação de um novo patamar jurídico para o acesso à informação governamental. Os direitos do cidadão têm como contrapartida os deveres da administração pública no sentido de viabilizar o acesso à informação, tal como previsto no artigo 216, parágrafo 2º: "cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem".

A Lei 8.159 de 8 de janeiro de 1991 irá ressaltar tais princípios constitucionais, especialmente no seu capítulo V, relativo ao acesso e sigilo de documentos públicos. Reafirma-se então o princípio do acesso, prevendo-se categorias de sigilo cuja regulamentação só será efetivada em 1997, como analisaremos posteriormente

Em janeiro de 1997, é aprovado o Decreto 2.134 da Presidência da República, que regula a "classificação, reprodução e o acesso aos documentos públicos de natureza sigilosa, em qualquer suporte, que digam respeito à segurança da sociedade e do Estado à intimidade dos indivíduos". Trata-se, portanto, de uma referência fundamental à definição de políticas de informação e transparência do aparelho do Estado.

O quadro a seguir apresenta as diversas categorias e prazos de sigilo dos documentos públicos, nos termos do Decreto 2134.

Quadro 1: Categorias e características de documentos sigilosos

CATEGORIAS	CONCEITO	CARACTERÍSTICAS
ultra-secretos	documentos que requeiram excepcionais medidas de segurança e cujo teor só deva ser do conhecimento de agentes públicos ligados ao seu estudo e manuseio.	documentos referentes à soberania e integridade territorial nacionais, planos de guerra e relações internacionais do país, cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.
secretos	documentos que requeiram rigorosas medidas de segurança e cujo teor ou característica possam ser do	documentos referentes a planos ou detalhes de operações militares, a informações que indiquem instalações

	conhecimento de agentes públicos que, embora sem ligação íntima com seu estudo ou manuseio, sejam autorizados a deles tomarem conhecimento em razão de sua responsabilidade funcional.	estratégicas e aos assuntos diplomáticos que requeiram rigorosas medidas de segurança cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.
confidenciais	documentos cujo conhecimento e divulgação possam ser prejudiciais ao interesse do país.	aqueles em que o sigilo deva ser mantido por interesse do governo e das partes e cuja divulgação prévia possa vir a frustrar seus objetivos ou ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.
reservados	documentos que não devam, imediatamente, ser do conhecimento do público em geral.	aqueles cuja divulgação, quando ainda em trâmite, comprometa as operações ou objetivos neles previstos.

A estas categorias correspondem segmentos da administração pública dotados de poderes classificatórios e prazos de sigilo.

Quadro 2: Agentes classificadores e prazos de sigilo

CATEGORIAS DE SIGILO	AGENTES CLASSIFICADORES	PRAZOS DE CLASSIFICAÇÃO
ultra-secreto	Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário	até 30 anos
CATEGORIAS DE SIGILO	AGENTES CLASSIFICADORES	PRAZOS DE CLASSIFICAÇÃO
secreto	As autoridades acima, governadores e ministros (ou por quem haja recebido delegação)	até 20 anos
confidencial	As autoridades acima e titulares dos órgãos da Administração Federal, Estados, Municípios (ou que haja recebido delegação para tal)	até 10 anos
reservado	As autoridades acima e os agentes públicos encarregados da execução de projetos, programas e planos	até 5 anos

Em relação aos documentos públicos cuja divulgação comprometa a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas são de acesso restrito por um prazo de cem anos, a partir da data da sua produção. A exceção é prevista em função de interesses de pesquisa.

Reiterando o preceito constitucional, o Decreto prevê que "todos têm direito de acessar, mediante requerimento protocolado na instituição pública custodiadora, documentos e informações a seu respeito, existentes em arquivos ou bancos de dados públicos".

O principal dispositivo para a operacionalização do Decreto são as Comissões Permanentes de Acesso a serem constituídas "nos órgãos públicos e instituições de caráter

público custodiadores de documentos sigilosos"(art. 6).

Este Decreto significa, sem dúvidas, um avanço - após doze anos do fim da ditadura militar - no sentido de ordenar, sob princípios democráticos, o direito à informação governamental. Algumas observações merecem, porém, ser explicitadas a respeito.

Na lógica do Decreto, o sigilo parece ser norteado basicamente **intra-Estado** ou seja, estabelece mecanismos de controle do acesso no âmbito, sobretudo, do próprio Estado. Mais que normatizar as possibilidades de acesso à informação por parte da sociedade civil, o Decreto ordena a gestão do sigilo no próprio aparelho de Estado.

O Decreto não explicita como o classificador autorizado atribui uma dada classificação do ponto de vista conceitual e administrativo. Não há mecanismos que inibam possíveis excessos do classificador até porque não se encontra previsto que se justifique, em alguma instância, a classificação que se está atribuindo. Como tal, não fica evidente **onde e como** os critérios de classificação serão explicitados. Em que tipo de registro constarão as razões da classificação por parte do classificador? Se tal justificativa não se dá, como, em algum momento, a sociedade civil pode controlar os termos desta classificação? O mesmo processo ocorre quando da desclassificação ou reclassificação dos documentos por mais um determinado prazo.

Ao prever a autorização do acesso a documentos sigilosos, considerando-se os objetivos da pesquisa do solicitante, o Decreto não explicita a que atividade de pesquisa está se referindo. Por princípio, tanto pode se tratar de uma "pesquisa científica" realizada por um historiador, como uma demanda de informações por parte de uma associação de familiares de desaparecidos políticos durante a ditadura militar. Numa leitura estrita, a critério do agente público, pode-se compreender como legal a solicitação do historiador, mas não a da associação de familiares ou vice-versa.

A viabilização deste Decreto, com todas as implicações que acarreta em termos de transparência e opacidade do Estado, implica necessariamente em uma **política informacional** que assegure a gestão da informação. A situação arquivística do Governo Federal e - em última instância - a configuração do Estado brasileiro e sua relação com a sociedade civil caminham em direção absolutamente oposta às pretensões deste Decreto.

Até o momento não há na literatura informações sobre o impacto deste decreto na gestão da informação arquivística e o acesso à esta.

O acesso à informação no Brasil

A situação dos arquivos brasileiros – especialmente dos arquivos públicos - tem sido objeto de diversos diagnósticos nas duas últimas décadas. Saiu-se de uma fase impressionista, na qual as mazelas que atingem os arquivos eram denunciadas a partir de casos específicos para uma etapa em que a complexidade do problema foi identificada com maior precisão, quantitativa e qualitativa

Ao longo dos últimos vinte anos, diversos diagnósticos produzidos pelos arquivos públicos vêm denunciando a progressiva corrosão da situação arquivística, desde os acervos acumulados aos documentos em fase de produção, passando pela precariedade organizacional, tecnológica e humana relacionada a este quadro. Uma das expectativas quando da elaboração destes diagnósticos era a de produzir, de um lado, formas preliminares de acesso a estoques documentais dispersos e, de outro, fornecer indicadores para políticas públicas que permitissem a superação do quadro denunciado. Alguns desses diagnósticos apontam de forma mais ou menos evidente para o problema do acesso à informação.

Nos anos 90, a situação dos arquivos públicos e o tema da acessibilidade conta com novas abordagens. A produção de conhecimento arquivístico, até então praticamente restrita aos arquivos públicos, encontra lugar nos programas de pós-graduação, ampliando-se a literatura - ainda que dispersa - sobre o tema no Brasil. No que se refere ao acesso a arquivos privados, esta

tendência não se fez acompanhar. Predomina, portanto, neste documento, o enfoque sobre os arquivos públicos.

No anexo I, são sistematizadas algumas reflexões em torno do Relatório da FHT, o qual será aqui citado no que se refere ao tema em abordagem. Arquivos federais

Em termos do universo federal, um dos mais completos foi o diagnóstico realizado por técnicos da Divisão de Pré-Arquivo do Arquivo Nacional em 1989, mesmo considerando que o universo pesquisado foi o Poder Executivo Federal. Os resultados indicaram a existência de 106.405 metros lineares nestes órgãos, do período de 1754 a 1989, sendo 62.206 metros lineares no Rio de Janeiro e 44.109 em Brasília. Apenas 11% dos órgãos possibilitavam o acesso público às informações sob sua guarda. Como observar-se a seguir, o usuário predominante, encontrado neste diagnóstico, provém da própria administração federal

Quadro 3: Acesso aos arquivos federais no Rio de Janeiro e em Brasília

USUÁRIOS	BRASÍLIA RIO DE JANEIRO
público em geral	8% 11%
estudantes:	11% 11%
pesquisadores científicos	9% 7%
servidores (outros órgãos)	24% 12%
servidores (do próprio órgão)	48% 59%

A Reforma Administrativa do Governo Collor provocou uma violenta desorganização na Administração Federal, atingindo profundamente o setor de informação documental. O Arquivo Nacional, através da sua Divisão de Pré-Arquivo, realizou no Rio de Janeiro e em Brasília, de junho a agosto daquele ano, o levantamento de 23 km de documentos com datas-limite de 1920 a 1990, armazenados nos órgãos extinto. Os resultados corroboraram o quadro geral já evidenciado no Cadastro Nacional de Arquivos Federais. A situação encontrada no Rio de Janeiro revelou, entre outros aspectos, que, 60% dos acervos não possuíam instrumentos que viabilizassem o acesso à informação. Em Brasília, o levantamento destacou que 59% dos acervos não possuíam instrumentos de recuperação da informação.

Cabe mencionar ainda o trabalho de Oliveira (**Oliveira, 1997**), trazendo novos elementos para a caracterização da situação arquivística da Administração Federal. Sua pesquisa engloba 41 órgãos, sendo 21 da administração direta, 11 autarquias e 9 fundações, todos situados em Brasília. Entre outros aspectos mencionados na pesquisa, vale observar que 31 (75%) órgãos contam com algum tipo de instrumento de recuperação da informação (listagens, fichários, bases de dados etc.).

Ainda que, a partir de 1985, alguns avanços possam ser identificados na gestão dos arquivos federais, o quadro identificado continua a sinalizar uma situação de caos informacional. Como observa Souza (**Souza, 1995**, p. 172), "os problemas arquivísticos principais dos órgãos governamentais observados . são, em geral, dois: a perda do controle do acervo e a dificuldade de acessar as informações".

O Relatório da FHT insere os arquivos federais na categoria "outros", não fornecendo indicadores que alterem o quadro dos diagnósticos anteriormente citados.

Arquivos estaduais e municipais

A situação dos arquivos estaduais e municipais tem sido objeto de reflexões ao longo dos congressos e seminários dedicados ao tema.

No plano dos arquivos municipais, os obstáculos ao acesso à informação arquivística parecem adquirir proporção ainda maior que nos níveis federais e estaduais. O trabalho de Fonseca (**Fonseca, 1996**) aborda os arquivos das capitais estaduais, demonstrando que apenas 51% destas (11 cidades) possuem estrutura de arquivo público municipal.

Segundo Fonseca (**ibid.**, p.) o índice de recolhimentos nestes arquivos é extremamente baixo: menos de um por ano nos últimos cinco anos.

"... e as características dos mesmos - 28,57% sem as datas limites indicadas, 4,7% de publicações, 14,28% dos órgãos de assessoria de comunicação social e 9,52% de órgãos aos quais o arquivo está subordinado -, revelam recolhimentos de massas documentais sem qualquer organização, recolhimentos de material de divulgação, indicando uma política assistemática e casuística de entrada de documentos nos arquivos, empobrecendo seus acervos. As datas-limites destes recolhimentos corroboram este fato, indicando a existência de documentos datados do início do século só recentemente recolhidos aos arquivos públicos. Pode-se concluir, então, que mesmo para a pesquisa histórica, vista como a "menina dos olhos" das instituições arquivísticas de moldes tradicionais, os acervos disponíveis são muito pobres".

Outros dados coletados por Fonseca vêm corroborar as precárias condições de acesso à informação nos arquivos municipais analisados:

Apesar de 71,42 % das respostas afirmarem a inexistência de documentos não identificados no acervo, mais da metade dos responsáveis pelos arquivos reconhecem que seus acervos não estão totalmente arranjados e descritos, o que equivale a dizer, fora de acesso público. Apenas um arquivo refere-se à utilização de tecnologias modernas para disponibilizar o acesso ao público usuário

57,14% dos arquivos tem uma média inferior a dois usuários por dia e que apenas 14,28% dos arquivos indicam uma média superior a 20 usuários por dia.

Em relação às categorias de usuários mais freqüentes, não surpreende o fato de que os cidadãos em busca de documentos probatórios, estudantes universitários e pesquisadores acadêmicos terem sido indicados como os usuários mais freqüentes e as autoridades municipais e os gabinetes dos prefeitos em último lugar, "perdendo" apenas para a imprensa.

Sobre o acesso à informação nos arquivos estaduais, o trabalho de **Côrtes (Côrtes, 1996)** tem importância semelhante ao de Fonseca. A autora remeteu 25 questionários às instituições arquivísticas, obtendo um universo de dados referente a 15 arquivos estaduais (60%). Entre outros aspectos mencionados por Cortês, vale destacar:

A inexistência de recolhimentos periódicos às instituições arquivísticas estaduais do Brasil ocasiona uma grande quantidade de documentos ainda armazenada em depósitos da administração pública, contendo informações relevantes e totalmente fora das possibilidades de acesso de qualquer cidadão brasileiro, ou mesmo do próprio administrador.

67% das instituições analisadas não possuem instrumento administrativo que normalize o acesso do público.

Mesmo garantido por lei e não tendo instrumentos internos formalizados que dificultem o acesso ao acervo das Instituições, 87% dos arquivos analisados apresentam restrição ao acesso a algum conjunto documental por razões diversas: estado de conservação, falta de processamento técnico etc.

No que se refere ao volume total do acervo, as instituições arquivísticas analisadas têm sob sua custódia 29.476 metros lineares de documentos com uma grande parte, ou seja, 18.772 metros lineares (64%), sem arranjo.

97% de acervo arranjado não está microfilmada.

Processo de informatização está iniciado em 40% das instituições analisadas.

Apenas 50% das instituições analisadas possuem guias, enquanto o inventário existe em 73% delas

Os usuários citados são: pesquisadores acadêmicos; funcionários do Estado; autoridades públicas; imprensa; estudantes de primeiro e segundo grau; estudantes universitários; cidadãos em busca de documentos probatórios; religiosos e redes de televisão. O pesquisador acadêmico continua sendo o público mais freqüente, seguido do estudante universitário e do cidadão em busca de documentos probatórios.

Acesso é dificultado porque os instrumentos não têm uma padronização na descrição ou não abrangem todo o acervo arranjado.

Alguns itens do Relatório da FHT fornecem indicadores para a análise do tema no universo dos arquivos estaduais e municipais.

Em relação a **recursos tecnológicos**, o Relatório da FHT, destaca a quantidade de computadores como "uno de los aspectos fundamentales en relación al desarrollo archivístico de un país" ao considerar que estes "ayudan al desarrollo de proyectos de catalogación y ordenación de los documentos". Sem dúvida, trata-se de um indicador a ser considerado. No entanto, cabe considerar também que **esta variável depende da dimensão do serviço ou da instituição arquivística**. Além disso, o que qualifica o uso desses recursos – ainda que se trate da plataforma tecnológica mais avançada – são escolhas que se inserem numa **política de informação**. Mesmo sendo o Estado brasileiro o maior comprador de recursos tecnológicos do país, o direito do cidadão à informação mostra-se ainda extremamente comprometido.

Ao destacar o acesso à Internet, o Relatório da FHT destaca uma "gran desigualdad y en general podemos considerar como bajo el porcentaje de instituciones con acceso a esta red.", embora não explicitamente quantitativa a realidade pesquisada

O Relatório destaca "situación de los archivos municipales y eclesiásticos" sem, no entanto, mencionar que na categoria "outros" 70% dos arquivos contam com acesso à Internet, o que se mostra muito significativo. A diluição de serviços e acervos arquivísticos na categoria "outros" não possibilita, porém, verticalizar a análise a respeito.

O Relatório da FHT destaca que "menos de la mitad de los archivos encuestados tienen más de un 50% de sus fondos catalogados, siendo especialmente precaria la situación en los archivos municipales y eclesiásticos." O Relatório ilustra esta situação com quadro 7 (porcentagem de fundos documentais catalogados) que refere-se a 46 arquivos ou seja 63% do universo pesquisado. Não são explicitadas as razões da não inserção de 29 arquivos (37% do universo pesquisado).

Dada a carência de conhecimento arquivístico em diversos serviços e instituições da área, não chega a ser surpreendente que " 70% de las entidades que responden a este dato, afirman utilizar normas de catalogación propias; por tan sólo un 30% que aplica total o parcialmente normas internacionales como Isad-G, Isaar, etc". Além da carência de informações sobre as normas, como menciona o Informa da FTH, há carência de conhecimento para aplicá-las.

Segundo o Relatório da FHT, " la totalidad de los archivos estatales y municipales que forman parte de la encuesta, tienen disponible la consulta pública a sus fondos, siendo la calidad de los servicios que ofrecen muy variable teniendo en cuenta las posibilidades materiales y humanas de estos archivos". Esta situação mostra-se, por princípio, incoerente com o quadro 7 (porcentaje de fondos documentales catalogados), segundo o qual apenas 7 arquivos estaduais e 2 arquivos municipais contam com mais de 70% dos fundos "catalogados". Se a consulta pública refere-se a todos os fundos arranjados e descritos, a afirmação é procedente. Caso contrário, estima-se que, havendo consulta, esta prescinde de instrumentos de recuperação da informação ou depende do conhecimento pessoal dos servidores das instituições sobre os acervos. Este aspecto não fica esclarecido no Relatório da FHT.

A Internet e os arquivos no Brasil

A Internet brasileira é a 17ª no mundo, a 3ª nas Américas e a 1ª na América do Sul, apesar de apenas 9% da população brasileira dispor de linhas telefônicas fixas, conforme projeções do Ministério das Comunicações. Em número de usuários, a Internet brasileira encontra-se em 8º lugar com 2.100.000 usuários, antecedida pelos Estados Unidos, Japão, Canadá, Grã-Bretanha, Alemanha, Austrália e Suécia. Num total de 87.169 domínios, o predomínio comercial na Internet brasileira é de 90.6%. Considera-se que o Brasil tem uma posição de liderança em relação aos países de Terceiro Mundo no que diz respeito à tecnologia de redes, a informações tecnológicas e à entrada na Internet.

Analisando os "sites" dos Ministérios, ainda que de forma extensiva, pode-se afirmar que, em sua maioria, aproximam-se do modelo de um folder institucional, porém em formato eletrônico. Verifica-se a existência de um conjunto de informações dos mais diversos teores, com ênfase na divulgação das estruturas organizacionais, titulares de órgãos, legislação federal, planos de ações do Governo, etc. Observa-se, nos dois últimos anos, a ampliação de informações com potencial de uso para o cidadão. Constata-se, porém, uma profunda distância entre o discurso da transparência governamental e a efetiva disponibilização da informação governamental. Da mesma forma, chama atenção a completa ausência de referências aos arquivos, além da escassez destas no que diz respeito a serviços de protocolos, bibliotecas ou centros de documentação. Esta situação pode ser observada no quadro a seguir:

Quadro 4: Arquivos, Protocolos e Bibliotecas Ministeriais na Internet

Ministérios	Informações sobre acervos e serviços de Arquivos	Informações sobre acervos e serviços de Bibliotecas	Informações on-line sobre processos dos cidadãos
Administ. e Patrimônio	N	N	S
Aeronáutica	N	N	N
Agricultura	N	S	N
Ciênc. e Tecnol.	N	N	N
Comunicações	N	N	N

Cultura	N	N	N
Des., Ind. e Com.	N	N	N
Educação	N	N	N
Exército	N	N	N
Fazenda	N	N	N
Justiça	N	S	N
Marinha	N	S	N
Meio-Ambiente	N	S	S
Minas e Energia	N	N	N
Orçamento e Gestão	N	N	N
Pol. Fundiária	N	N	N
Presidência	N	N	N
Previdência	N	N	N
Projetos Especiais (SAE)	N	N	N
Rel. Ext.	S	N	N
Saúde	N	S	N
Trabalho e Emprego	N	S	N
Transportes	N	S	N

Observa-se que a **opacidade dos serviços arquivísticos federais na Internet** reflete o seu caráter periférico na administração federal. No único caso em que um desses serviços se faz evidente na Internet (Ministério das Relações Exteriores), a ausência de informações básicas não facilita o usuário interessado. **Apenas 30% dos sites visitados fazem menção aos seus serviços de bibliotecas ou centros de documentação** (alguns aparentemente responsáveis por acervos arquivísticos, embora tal não seja explicitado). Em relação ao **acesso do cidadão às informações do seu interesse** em protocolos ministeriais, apenas em dois sites (8,6%) constata-se tal possibilidade.

Do ponto de vista das **instituições arquivísticas públicas**, foram identificadas 13 (Anexo 2): Arquivo Nacional; Arquivos Estaduais da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Pernambuco, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, São Paulo; Arquivo do Distrito Federal e Arquivos Municipais do Rio de Janeiro e Salvador. Em levantamento semelhante realizado em julho de 1996, constatamos a presença de apenas 3 instituições na Internet. Apesar da escassa quantidade de instituições arquivísticas públicas presentes na Internet, observamos um aumento de cerca de 300% em três anos.

Segundo o Relatório da FHT, as regiões sudeste e sul do Brasil, são "las más desarrolladas archivísticamente". É interessante observar, porém, que a par dos aspectos qualitativos dos sites visitados, apenas 38% deste dizem respeito a arquivos destas regiões. As **regiões nordeste, norte e centro-oeste respondem por 62% dos sites pesquisados**.

Considerando-se os contadores de acesso observados (63% das instituições) 63.489 "visitantes" tiveram contato com estes sites, um número expressivo se considerado o escasso uso social dos arquivos públicos no Brasil.

Os sites dessas instituições foram analisados, privilegiando-se alguns indicadores relacionados à questão da acessibilidade. O quadro a seguir sintetiza a análise dos dados coletados em termos quantitativos:

Quadro 5 : Arquivos Públicos brasileiros na Internet

INFORMAÇÕES/ SERVIÇOS	%
sobre o acervo	100%
sobre os instrumentos de pesquisa	30%
instrumento de pesquisa on-line	38%
instrumento de pesquisa on-line em base de dados	15%
outras bases de dados	0%
sobre serviços disponíveis aos usuários	76%
atendimento ao usuário via e-mail	8%
contador de acessos ao site	54%
última atualização do site	/font>
links arquivísticos	39%
mapa do site	0%
mecanismo de busca do site	0%

Além da importância de se ampliar a disponibilidade de informações arquivísticas na Internet, o quadro acima revela a necessidade de otimização do recurso já utilizado. Fica evidente a importância dos arquivos públicos fornecerem mais informações sobre seus instrumentos de pesquisa e a importância de se utilizar o correio eletrônico como um efetivo mecanismo de transferência de informação e prestação de serviços ao usuário. É significativo que 38% das instituições disponibilizem instrumentos de pesquisa disponíveis on-line, ainda que não permitam buscas com maiores teores de interatividade (por assunto, local, data etc.). Apenas 15% dos arquivos públicos pesquisados oferecem este tipo de busca. Em sites de maior escala, oferecer um mapa e um mecanismo de busca ao usuário favorece a pesquisa. Estes dispositivos inexistem até o momento no universo pesquisado.

A Internet é um recurso de enorme potencial para a ampliação de serviços aos usuários dos arquivos. Entre vários usos a explorar, seria oportuno analisar modelos de disseminação de informações on-line relativos a fundos arquivísticos geridos por arquivos públicos ou aqueles dispersos em outros órgãos. Evidentemente, este esforço pressupõe a adoção de padrões de descrição arquivística, conforme estimulado pelo Conselho Internacional de Arquivos e o Conselho Nacional de Arquivos.

Tal como outras tecnologias da informação, a Internet é uma caixa preta a ser aberta para que seus recursos sejam explorados. O país tem a infra-estrutura básica para tal e, sob parâmetros arquivísticos, torna-se premente explorar todas as possibilidades disponíveis. Caberá às

instituições arquivísticas e seus profissionais adquirirem e ampliem sua competência para a exploração de recursos na Internet, de maneira a utilizar adequadamente os seus serviços básicos e ferramentas. É este domínio que permitirá aplicar os instrumentos disponíveis para a organização de recursos em rede (Henning, 1994). Abrir esta caixa preta pressupõe, porém, o domínio sobre uma outra, ainda a ser completamente explorada: o próprio conhecimento arquivístico.

O Comitê Gestor da Internet Brasil, agência do Governo Federal incumbida de políticas e ações relativas à rede, conta com quatorze grupos de trabalho, inclusive bibliotecas e museus. Não há até o momento nenhuma iniciativa contemplando o universo arquivístico. Um "pool" de profissionais e organizações (Conselho Nacional de Arquivos, arquivos públicos e privados, universidades, AAB, etc.) poderia mobilizar-se nesta direção. Este pode ser um dos caminhos para o desenvolvimento de estratégias de cooperação no sentido de viabilizar e ampliar o uso da Internet como um recurso para a socialização da informação arquivística no Brasil. Até porque a cultura da Internet convida-nos a um aprendizado mais do que oportuno: o de atuarmos em rede, compartilhando recursos, sem prejuízo das especificidades das especificidades de cada um dos atores envolvidos.

III. Diretrizes e ações

1999 – 2000

DIRETRIZES E AÇÕES	AGENTES ENVOLVIDOS (entre outros)
Elaborar projeto da Rede Nacional de Informações Arquivísticas , envolvendo o conjunto de arquivos públicos e privados do país	Arquivo Nacional, Conselho Nacional de Arquivos, Fóruns dos Arquivos Estaduais e Municipais, Universidades, Ministério da Ciência e Tecnologia, Associação dos Arquivistas Brasileiros e congêneres, Organismos de Apoio à Pesquisa, setor privado, Banco Mundial
Criar o Grupo de Trabalho em Arquivos Virtuais no Comitê Gestor da Internet Brasil	Conselho Nacional de Arquivos, Comitê Gestor da Internet Brasil
Analisar os diversos aspectos da aplicação do Decreto 2.134 visando otimizar a sua implementação	Arquivo Nacional, Conselho Nacional de Arquivos, Universidades
Estimular pesquisas sobre acesso à informação arquivística em seus diversos contextos	Universidades, Conselho Nacional de Arquivos, Organismos de Apoio à Pesquisa, Instituições e Serviços Arquivísticos
Elaborar normas sobre criação de sites de instituições arquivísticas	Conselho Nacional de Arquivos, Universidades
Estabelecer um banco de normas arquivísticas nacionais, especialmente sobre acesso à informação, disponibilizadas na Internet	Conselho Nacional de Arquivos
Ampliar o número de instituições e serviços arquivísticos na Internet	Conselho Nacional de Arquivos, Grupo de Trabalho em Arquivos Virtuais no Comitê Gestor da Internet Brasil
Analisar e estimular as experiências voltadas para a normalização da descrição arquivística, visando a sua ampliação	Conselho Nacional de Arquivos, Universidades, Associação dos Arquivistas Brasileiros, Instituições e Serviços Arquivísticos

Analisar e divulgar informações sobre softwares facilitadores no processo de acesso à informação arquivística	Conselho Nacional de Arquivos
Estimular a capacitação de profissionais dos arquivos no uso da Internet	Conselho Nacional de Arquivos, Universidades
Ampliar a publicação de instrumentos de pesquisa e documentos e em cd-rom	Conselho Nacional de Arquivos, Serviços e Instituições Arquivísticas, Organismos de Apoio à Pesquisa

2001-2004

DIRETRIZES E AÇÕES	AGENTES ENVOLVIDOS
Estabelecer a Rede Nacional de Informações Arquivísticas , paulatinamente implementada, disponibilizada na Internet	Arquivo Nacional, Conselho Nacional de Arquivos, Fóruns dos Arquivos Estaduais e Municipais, Universidades, Ministério da Ciência e Tecnologia, Associação dos Arquivistas Brasileiros, Organismos de Apoio à Pesquisa, setor privado, Banco Mundial
Ampliar a capacidade tecnológica dos arquivos públicos brasileiros	Arquivo Nacional, Conselho Nacional de Arquivos, Ministério da Ciência e Tecnologia, Organismos de Apoio à Pesquisa, setor privado, Banco Mundial
Elaborar e Divulgar Manuais sobre estudos de usuários em arquivos	Conselho Nacional de Arquivos, Universidades, Instituições e Serviços Arquivísticos
Ampliar a disponibilização de instrumentos de pesquisa na Internet	Instituições e serviços arquivísticos, Conselho Nacional de Arquivos, Ministério da Ciência e Tecnologia, Organismos de Apoio à Pesquisa, setor privado
Ampliar a legislação arquivística em níveis estadual e municipal	Instituições e serviços arquivísticos, Conselho Nacional de Arquivos, Fóruns de Arquivos Estaduais e Municipais, Associação dos Arquivistas Brasileiros

A partir de 2004

DIRETRIZES E AÇÕES	AGENTES ENVOLVIDOS
Consolidar a Rede Nacional de Informações Arquivísticas	Arquivo Nacional, Conselho Nacional de Arquivos, Fóruns dos Arquivos Estaduais e Municipais, Universidades, Ministério da Ciência e Tecnologia, Associação dos Arquivistas Brasileiros, Organismos de Apoio à Pesquisa, setor privado, Banco Mundial

Por último, fica a sugestão de, até 2001, um seminário nacional sobre o tema: Usos e Usuários dos Arquivos no Brasil. O que têm os usuários a nos dizer? O que temos dito efetivamente ao usuário? Em que bases se dá esta comunicação do ponto de vista humano, tecnológico, político, científico, profissional? Quem é este usuário? Até que ponto os serviços oferecidos satisfazem aos usuários? Quais as suas sugestões a respeito? Quais as ações dos arquivos no processo de "formação dos usuários"?

Talvez, inspirados nos antropólogos que pesquisam sua própria sociedade, possamos buscar um exercício de alteridade, de reconhecimento deste outro sujeito do processo informacional com o qual lidamos cotidianamente, direta ou indiretamente, no espaço de um arquivo real ou virtual. Até porque, como lembra Gilberto Velho, "o que sempre vemos e encontramos pode ser familiar mas não é necessariamente conhecido e o que não vemos e encontramos pode ser exótico mas, até certo ponto, conhecido".

Bibliografia

ALMINO, João. O Segredo e a Informação: ética e política no espaço público. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Nº 8159, de 09 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, v.29, n.6, p. 455, jan. 1991, Seção I.

BRASIL. Decreto Nº 2134, de 24 de janeiro de 1997. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 27 de janeiro de 1997. Seção I.

CÔRTEZ, Maria Regina Persechini Armond. Arquivo Público e Informação: acesso à informação nos arquivos públicos estaduais do Brasil. 1996. Mestrado em Ciência da Informação. Escola de Biblioteconomia da Universidade Federal de Minas Gerais.

COSTA, Célia Maria Leite; FRAIZ, Priscila Moraes Varella. Acesso à informação nos arquivos brasileiros. Estudos Históricos. Rio de Janeiro, v.3, n.5. p. 75-92, 1990.

CEPIK, Marco A.; OLIVEIRA, Elke R. de. Informação e Cidadania: democracia e eficiência para a administração pública. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 1996.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. A política nacional de arquivos: a ação do Conselho Nacional de Arquivos. Rio de Janeiro: CONARQ, 1997.

DOMINGUEZ LUIS, José Antonio. El derecho de información administrativa: información documentada y transparencia administrativa. Civitas: Revista Española de Derecho Administrativo. Madrid, n.88, out. dez. 1995

DUCHEIN, Michel. Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de a información conservada en los archivos: un estudio del RAMP. Paris: Unesco, 1983.

FONSECA, Maria Odila. Direito à informação: acesso aos arquivos públicos municipais. Rio de Janeiro. 1996. Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia/Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FUNDACIÓN HISTÓRICA TAVERA. Brasil. Primer Borrador de Relatório sobre la situación del patrimonio documental de América Latina. Madrid: Fundación Histórica Tavera, 1999.

GUIMARÃES E SILVA, Júnia. Socialização da Informação Arquivística: a viabilidade de enfoque participativo na transferência da informação. Rio de Janeiro. 1996. Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia/Universidade Federal do Rio de Janeiro.

GOMES, Sandra Lúcia Rebel, MARCONDES, Carlos Henrique. O impacto da Internet nas bibliotecas brasileiras. Transinformação. Campinas, v. 9, nº 2, maio/agosto, 1997.

JARDIM, José Maria. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 119, n.1, jan./abr. 1995.

_____. Sistemas e Políticas Públicas de Arquivos no Brasil. Niterói: EDUFF, 1995.

_____. Transparência e Opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EDUFF, 1999.

LE COADIC, Aves. Usage et usagers de l'information. Paris: Nathan, 1997.

LEVY, Pierre. As tecnologias de inteligência: o futuro do pensamento na era da informática. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993.

MARTÍNEZ COMECHE, Juan Antonio. Teoría de la información documental y de las instituciones documentales. Madrid: Síntesis, 1995.

OLIVEIRA, Eliane Braga de. A contratação de terceiros nos serviços arquivísticos da administração pública federal em Brasília. Brasília, 1997. Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação e Documentação. Universidade de Brasília.

PEREIRA NETO, Claudite. Instituições arquivísticas na internet: uma análise de home-pages. Niterói. 1997. Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Arquivologia. Universidade Federal Fluminense.

SOUZA, Renato Tarcísio Barbosa de. Arquivos administrativos e massas documentais acumuladas: busca de novas soluções para velhos problemas. Brasília, 1995. Dissertação de Mestrado de Ciência da Informação e Documentação. Universidade de Brasília.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. Estado democrático e información: el derecho a ser informado. Asturias: Junta General del Principado de Asturias, 1994.

VIRILIO, Paul. O Espaço Crítico e as Perspectivas do Tempo Real. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993.

ANEXO I:

Breves Observações Sobre o Relatório da Fundação Histórica Tavera Sobre o Patrimônio Documental do Brasil

O documento elaborado pela Fundação Histórica Tavera (1999) vem somar-se a uma experiência já amadurecida pelos profissionais do campo arquivístico no Brasil, corroborando conclusões que há anos vêm solicitando – e em alguns casos encontrando – respostas do Poder Público no cumprimento dos seus deveres face à preservação e acesso ao patrimônio documental

arquivístico. Em que pese as evidentes qualidades do Relatório da FHT, algumas considerações merecem ser observadas, inclusive no sentido de tomá-lo com uma referência fundamental para a Mesa Redonda Nacional de Arquivos.

Um aspecto a ser destacado é o universo nacional do Relatório, tendo como recorte empírico "una selección de los principales archivos históricos del Brasil".

O termo "principal" tem um caráter adjetivo e implica em valores que não estão explicitados no Relatório. Paralelamente, o Relatório não distingue instituições arquivísticas, serviços arquivísticos e acervos arquivísticos em museus, bibliotecas. etc. São situações institucionais diferenciadas e mesmo conceitos diferenciados (arquivo/conjuntos de documentos e arquivo/instituições-serviços) com implicações na metodologia de coleta e análise de dados.

Visando "simplificar la presentación de datos e facilitar su análisis", o Relatório propõe como tipologia quatro categorias: arquivos estaduais, arquivos municipais, arquivos eclesiásticos e outros arquivos. As duas primeiras categorias são evidentes. A categoria "arquivos eclesiásticos" inclui apenas acervos da Igreja Católica, um patrimônio documental importante, mas exclui os de outras igrejas. Esta singularidade só é reconhecida pelo Relatório na página 46, com uma das recomendações sugeridas.

A categoria "outros" ("Archivos del Gobierno Federal, Centros Universitarios, Fondos manuscritos de bibliotecas, archivos de los Institutos Históricos y Geográficos y archivos de fundaciones e instituciones científicas") inclui uma diversidade de serviços e acervos arquivísticos, diluindo algumas especificidades, que prejudicam a análise dos dados.

Em relação ao universo quantitativo inicialmente buscado, o Relatório reconheceu 240 "arquivos" dos quais apenas 31% responderam. Se analisarmos o quadro 1, ampliando suas possibilidades de análise (colunas em negrito), alguns aspectos podem ser observados:

Cuadro nº 1

%	ARCHIVOS	Cuestionarios Enviados	% de respuestas	% de respuestas em números absolutos
11,6	Estadales			