

POLÍTICAS CULTURAIS E ARQUIVOS: ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO DE ARQUIVOS EM SISTEMAS MUNICIPAIS DE CULTURA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

E-mail:
eminteguimail@gmail.com
roberta.furg@gmail.com
juliano-
balbon@planejamento.rs.gov.br
rafatrenkel@gmail.com

Evelin Mintegui¹, Roberta Medeiros², Juliano Balbon³,
Rafael da Conceição⁴

RESUMO

Políticas públicas culturais costumam ser pouco articuladas a políticas de arquivo ou arquivísticas. Entre as características desse distanciamento, encontramos a não participação de instituições arquivísticas em sistemas de cultura. Tal participação, além de suportar o direito de acesso a um bem cultural relevante como os conjuntos arquivísticos, poderia prover o uso de recursos eventualmente destinados aos sistemas de cultura local via Sistema Nacional de Cultura. Nesse sentido, este projeto procura concluir um diagnóstico acerca da presença de instituições arquivísticas em sistemas de cultura no Estado do Rio Grande do Sul. Tal diagnóstico pretende apoiar a elaboração de dois relatórios de análises de políticas públicas, que serão encaminhados ao Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul, promovendo ações de sensibilização aos arquivos que ainda não fazem parte dos sistemas culturais de seus entornos.

Palavras-chave: Arquivos públicos. Políticas culturais. Sistema Nacional de Cultura.

ABSTRACT

Public cultural policies tend to have little connection with archival policies. One of the characteristics of this distancing is the non-participation of archival institutions in cultural systems. Such participation, in addition to supporting the right of access to a relevant cultural asset such as archival collections, could provide for the use of resources eventually earmarked for local culture systems via the National Culture System. This project seeks to complete a diagnosis of the presence of archival institutions in cultural systems in the state of Rio Grande do Sul. That diagnosis is intended to support the preparation of two public policy analysis reports, which will be sent to the Public Archives of the State of Rio Grande do Sul, promoting awareness-raising actions for archives that are not yet part of the cultural systems in their surroundings.

Keywords: Public archives. Cultural policies. Brazilian National Culture System.

¹ <http://orcid.org/0000-0002-1346-132X>

² Professora Adjunta do Curso de Arquivologia. Universidade Federal do Rio Grande - FURG

³ Servidor Analista Arquivista no Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), Departamento de Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS).

⁴ Graduando em Arquivologia (FURG). Bolsista de Iniciação Científica com financiamento da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS.

Este trabalho tem o objetivo de apresenta projeto em andamento, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS), tendo como parceiros a Universidade Federal do Rio Grande (FURG)⁵ e o Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS).

A legislação brasileira define documentos de arquivo como o conjunto de documentos produzidos e recebidos por entidades e pessoas, no sentido de exercer suas atividades cotidianas (BRASIL, 1991). Os arquivos, enquanto conjunto de documentos, constituem fontes de acesso à informação e prova administrativa, jurídica e fiscal, mas também carregam valor de testemunho e informação histórica. Ao contrário do que supõe o senso comum, arquivos não se tornam arquivos somente quando adentram instituições de guarda, nem se limitam àqueles produzidos no âmbito das instituições públicas.

Por isso, o conjunto de atores e instituições dedicadas a regular a produção, uso e preservação desse tipo de informação tenderia a ser complexo, com tendência a constituição de um macrossistema de políticas públicas. Isso se daria na medida em que promover políticas arquivísticas, em tese, significa levar em conta uma diversidade de direitos, como o de acesso à informação, mas também aqueles relativos ao resguardo da privacidade e ao gozo dos direitos culturais. Este último, se expressa na medida em que os mesmos documentos produzidos cotidianamente, embora não em sua totalidade, serão aqueles destinados a constituir o patrimônio documental no futuro. Todos esses aspectos se complexificam do ponto de vista tecnológico, devido ao necessário preparo que os ambientes digitais precisam receber para garantir a manutenção das cadeias de custódia, bem como o arquivamento e o acesso seguro às informações e documentos.

Observa-se, ainda, a dificuldade dos arquivos, enquanto instituições, para exercer a dupla função de gestão e guarda, como propõe a política nacional arquivística. A face dedicada a gestão documental, que posiciona as instituições arquivísticas como entes fundamentais no processo de controle dos volumes, padrões e fluxos de informação, costuma estar ausente especialmente nos arquivos municipais, embora isso também seja observado em arquivos estaduais.

Diante desse panorama complexo, e no intuito de prover atores políticos com informação necessária à melhoria das estruturas de acesso à informação e direitos culturais, é necessário compreender os diferentes processos que permeiam a situação dos arquivos no país. Acredita-se que isso possa ser feito por meio do conceito de subsistema político.

Um subsistema político é um conceito criado para captar a interação entre atores, instituições e ideias do fazer político de interesse (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Subsistemas seriam caracterizados como “compostos de um número limitado de atores e instituições, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que se especializam e direcionam seus esforços para algumas questões específicas em relação a uma política” (CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 58-59). Para Carney e Weible:

Os subsistemas de políticas são definidos por uma área temática, um território geográfico e os atores políticos envolvidos. Os subsistemas de políticas podem ocorrer em qualquer nível de governo, de local a nacional, e podem ocorrer em arranjos internacionais. Os subsistemas de política também são justapostos

⁵ Contemplado com o Programa Auxílio Recém-Doutor – Recém-contratado (ARD/ARC) da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) – 2023, e registrado na FURG sob o código PESQ – 2215.

e sobrepostos e semiautônomos. Eles podem envolver representantes de qualquer nível de atores políticos, governamentais e não governamentais, incluindo os do setor privado, organizações sem fins lucrativos, academia, empresas de consultoria, a mídia de notícias, cidadãos engajados e possivelmente outros. (CARNEY; WEIBLE, 2015, p. 93, tradução nossa).

Ainda de acordo com Capella e Brasil, os subsistemas tendem a se voltar para programas ou interesses específicos, como consequência da especialização funcional e burocrática do estado. Esse conjunto de interesses específicos é chamado de *policy domain*. Para Birkland (2005, p. 97), um *policy domain* seria “a área substantiva de política pública sobre a qual os participantes na produção da política competem e fazem concessões para chegar a um acordo”. Desta forma, um subsistema político pode ser analisado em relação a suas ações voltadas a determinado *policy domain*. Assim, este projeto se volta para o subsistema político arquivístico voltado para o *policy domain* da cultura no Estado do Rio Grande do Sul.

A proposta apresenta iniciativa que busca produzir evidências sobre a realidade de instituições arquivísticas nos Estados do Rio Grande do Sul que possam orientar ações de sensibilização previstas nesta proposta, mas também sustentar futuras intervenções que permitam o acesso efetivo ao patrimônio documental como parte dos bens culturais, capazes de representar a memória e integrar o patrimônio cultural. Volta-se para a análise de entidades responsáveis por um tipo de política de informação originada, ou envolvida, em processos resultantes de ações do Estado, que "contemplam os diversos aspectos [...] relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública ou privada" (JARDIM, 2006, p. 39).

Arquivos, enquanto instituições, podem estar voltados tanto para processos de gestão de documentos, quanto para a guarda e acesso ao patrimônio constituído por esses mesmos documentos. Existem, ainda, entidades que integram essas duas facetas, tendo foco tanto em processos de gestão de documentos e definição de políticas, quanto em intervenções de preservação, difusão e acesso. Ainda que de importância fundamental, os arquivos têm dificuldades de estabelecer-se como instituições relevantes em seus contextos. As dificuldades de obtenção de recursos orçamentários e humanos prejudicam desde atividades básicas de manutenção de acervos, sem mencionar o desafio ainda maior no que diz respeito à função de interferência nos ciclos de produção e uso de documentos correntes e intermediários. Uma estratégia para estabelecer seu lugar diante das administrações estaduais e municipais, bem como para tornarem-se mais visíveis para o conjunto da sociedade civil, seria ocupar seu espaço em sistemas locais de cultura, o que qualificaria as instituições arquivísticas como estruturas capazes de receber eventuais recursos do Sistema Nacional de Cultura, mas também de influírem e serem influenciados por demandas das comunidades de que fazem parte.

Tal visibilidade é fundamental para que seja possível situar o direito de acesso e uso dos arquivos como parte dos direitos culturais. Acrescenta-se a isso a potencialidade de contribuição das instituições arquivísticas para as seguintes metas da Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável:

- (...) 4.7 - valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável;
- (...) 11.4 - proteção e salvaguarda do patrimônio cultural e natural do mundo;
- (...) 16.10 - assegurar o acesso público à informação e proteção das liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, s. p.).

Considera-se, ainda, que o estudo e aplicação de políticas de arquivo e cultura perpassa temas considerados estratégicos e portadores de futuro, de acordo com o Diagnóstico das Ciências Humanas, Sociais Aplicadas, Linguística, Letras e Artes no Brasil - CHSSALLA (CENTRO DE GESTÃO E RECURSOS ESTRATÉGICOS, 2020). No relatório, é possível relacionar o estudo com as novas práticas políticas, governança, políticas públicas, participação, sociedade civil, acervos, política de patrimônio e preservação e acesso à informação no campo das práticas políticas, bem como com os temas de patrimônio material e imaterial, cultura, memória, direitos no campo da identidade. Os temas de direito à cidade relacionam-se aos arquivos quando estes são tomados enquanto equipamentos públicos de educação e cultura, todos temas em tendência no campo das apropriações espaciais.

A pesquisa justifica-se, ainda, pela lacuna de conhecimento acerca da presença e representação do setor de Arquivos nos entes federados brasileiros como um todo. Na ausência de um censo ou de outros tipos de informações sistematizadas sobre entidades arquivísticas nos estados alvo da proposta. No campo da Ciência da Informação, o estudo se inclui no subcampo de estudos de Política de Informação, entre os quais as metodologias de análise de políticas públicas podem ser empregadas para compreender respostas de demandas do Estado a problemas especificamente relacionados aos fluxos de informação.

A iniciativa pode ser caracterizada, ainda, como parte de estratégias tanto de *advocacy process* - porque voltada para mudança nos processos de formulação de políticas, quanto para *advocacy policy* - porque voltada para sustentar o argumento para que uma determinada política seja adotada (BROWNE, 1997). Por *advocacy* entende-se o "esforço sistemático por parte de atores específicos que visam promover ou alcançar objetivos políticos específicos" (OBAR et. al., 2012, p. 4, tradução nossa). O esforço político em questão é o de promover a melhoria das condições de produção, uso, acesso e preservação de documentos de arquivo, qualquer que seja seu formato.

Assim, do ponto de vista teórico, a proposta apresenta uma forte interação interdisciplinar entre a Ciência da Informação, com a especificidade de questões atinentes à Arquivologia, mas com fundamentos teóricos e mobilização instrumental do campo de Políticas Públicas.

Partindo-se da premissa de que os arquivos são agentes fundamentais para o exercício da cidadania plena, esta proposta incide sobre o primeiro passo de uma estratégia de inclusão das demandas acesso à informação, cultura e patrimônio na agenda pública, que é a ativação de instituições arquivísticas como agentes políticos no campo da cultura.

2 OBJETIVOS E METAS DO PROJETO

O objetivo da proposta é promover a aproximação de instituições arquivísticas a sistemas locais de cultura no Estado do Rio Grande do Sul, com os seguintes objetivos específicos:

- Realizar sistematização dos dados acerca da presença do setor de arquivos em sistemas locais de cultura
- Criar relatórios de análise que possam ser instrumentalizados pelo setor e pela instituição arquivísticas parceira (APERS)
- Criar e implementar estratégias de sensibilização para entidades arquivísticas e sistemas de cultura identificados na etapa de sistematização de dados.

Os objetivos do projeto estão relacionados ao alcance das seguintes metas: promoção do reconhecimento da sociedade civil acerca dos benefícios dos arquivos municipais; e estímulo da participação e engajamento dos arquivos municipais em políticas culturais

3 METODOLOGIA E ESTRATÉGIA DE AÇÃO

Para construir estratégias coletivas de empoderamento das instituições arquivísticas é preciso levantar sua situação atual. Não havendo censo ou órgão central de registro, e considerando as diferentes vinculações administrativas a que os arquivos podem estar relacionados (fundações, autarquias, órgãos ou setores vinculados a secretarias), o caminho contrário pode ser utilizado: partir da análise dos entes federados que realizaram adesão ao Sistema Nacional de Cultura.

A metodologia envolve duas fases de atividades. A primeira envolve a sistematização e a elaboração de relatórios de análise de políticas públicas sobre a presença de instituições arquivísticas no âmbito da cultura no Estado. A coleta de dados, que envolveu a importação de dados do portal *VerSNC* (portal de disponibilização de documentos relativos aos entes federados que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura) já foi concluída, por meio de projeto de pesquisa apoiado com bolsa de iniciação científica pela FAPERGS (2021). Os documentos importados foram inseridos em software de análise qualitativa de dados (*Atlas.Ti*), tendo sido realizada categorização de citações e referências a arquivos seja no que se refere à legislação de constituição do sistema de cultura, à composição de seus conselhos de cultura, assim como sua presença nos planos de cultura vigentes. Ainda que o levantamento já esteja concluído, é necessária nova sistematização, de maneira a adequar sua organização no formato da nova hierarquia urbana do Brasil (regiões geográficas intermediárias e imediatas, conforme classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017)¹.

O Quadro 1 apresenta os principais resultados do levantamento.

Quadro 1: Municípios que mencionam arquivos nos documentos de adesão ao Sistema Nacional de Cultura

Municípios que mencionam arquivos				
Como componentes do Sistema de Cultura Local	Como foco de informação do Sistema de Informações Culturais Municipal	Como entidade capaz de receber recursos do Fundo de Cultura	Na Representação dos Conselhos de Cultura	Em objetivos e metas de seus planos de cultura
Bento Gonçalves, Gramado, Montenegro e Santa Maria (4)	Cambará do Sul, Chapada, Coqueiros do Sul, Monte Belo do Sul, Torres, Vale do Sol e Veranópolis (7)	Bento Gonçalves, Cambará do Sul, Chapada, Coqueiros do Sul, Gramado, Monte Belo do Sul, Nova Prata, Santa Rosa, Teutônia, Torres, Tramandaí, Vale do Sol e Veranópolis (13)	Bento Gonçalves, Bom Jesus, Guaporé (3)	Antônio Prado, Bento Gonçalves, Cachoeira do Sul, Canoas, Encantado, Nicolau Vergueiro, Nova Prata, Novo Hamburgo, Panambi, Relvado, Santa Maria e Vacaria (12)

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Os resultados sistematizados serão consolidados em relatórios de análise, a serem entregues ao Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul.

A segunda fase envolve a construção das estratégias de sensibilização das instituições arquivísticas que estejam fora dos sistemas de cultura, bem como de sistemas de cultura presentes em cidades sem instituições arquivísticas, que envolve a participação dos membros da instituição coparticipe e do APERS. Serão convidados, também, membros da sociedade civil organizada em torno do setor de arquivos para que a estratégia seja adequada e efetiva.

As ações terão como foco a sensibilização de atores políticos, especialmente aqueles representados pelos governos, mas também instâncias representativas do domínio da cultura. Entre as ações a serem realizadas estão o convite para participação de reuniões com representantes do APERS, Conselho de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul, Associação de Arquivistas do Estado do Rio Grande do Sul e com a representação dos Arquivos Municipais do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ).

Será realizada curadoria de conteúdos que auxiliem os municípios identificados na etapa de criação das ações de sensibilização, para apoiar a consecução de suas necessidades (criação de instituição, arquivística, inserção da instituição arquivística em sistema de cultura local, participação de atores do subsistema político arquivístico nos conselhos de cultura locais etc.).

Planeja-se sensibilizar governos e membros da sociedade civil do domínio arquivístico e cultural de pelo menos um município de cada uma das regiões geográficas intermediárias do estado (Porto Alegre, Pelotas, Santa Maria, Uruguaiana, Ijuí, passo Fundo, Caxias do Sul e Santa Cruz do Sul – Lajeado).

A última atividade do projeto será a organização e realização de evento online no sentido de apresentar o percurso da realização das atividades, que será aberto a participação de toda a comunidade.

5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Os resultados esperados da pesquisa são inovadores ao fornecer conhecimento acerca da situação das instituições arquivísticas, dentro de um domínio político específico - o da Cultura. Assim, é possível analisar a própria interação entre os subsistemas políticos arquivísticos e o da cultura nos âmbitos municipais e estaduais representados, considerando que serão analisados para além das instituições arquivísticas em si, a presença e representatividade do setor de arquivos também em seus conselhos de cultura, bem como a forma como estão representados na legislação que os habilita a tal.

Com a sistematização de dados previamente coletados, serão planejadas e executadas ações que mobilizem tanto os arquivos que existem e não fazem parte dos sistemas de cultura quanto cidades que possuem sistemas de cultura e ainda não apresentam instituições arquivísticas. Esta segunda parte é a mais desafiadora, com metodologias ainda a desenvolver.

REFERÊNCIAS

BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. 2. ed. Nova York: ME Sharpe, 2005.

BROWNE, M. The field of information policy: 2. Redefining the boundaries and methodologies. *Journal of Information Science* 1997 23: 339. DOI: 10.1177/016555159702300501.

CAIRNEY, P.; WEIBLE, C. Comparing and Contrasting Peter Halls Paradigms and Ideas with the Advocacy Coalition Framework. In: HOGAN J.; HOWLETT, M. (ed.). **Policy**

paradigms in theory and practice: discourses, ideas and anomalies in public policy dynamics. London: Palgrave Macmillan, 2015. p. 83-99.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos** **101**, mar. 2005. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/nec/n101/0101-3300-nec-101-0057.pdf>. Acesso em 22 abr. 2022.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE. Diagnóstico das ciências humanas, sociais aplicadas, linguística, letras e artes no Brasil. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2020. 348 p.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JARDIM, J. M. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. *Arquivo & Administração*, v. 5, n. 2, p. 5-16, 2006.

OBAR, J. A.; ZUBE, P.; LAMPE, C. Advocacy 2.0: An Analysis of How Advocacy Groups in the United States Perceive and Use Social Media as Tools for Facilitating Civic Engagement and Collective Action (November 8, 2011). Disponível em <https://ssrn.com/abstract=1956352>. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1956352>. Acesso em 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos do desenvolvimento sustentável Agenda 2030. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdg>