



# XXI ENANCIB

Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação

50 anos de Ciência da Informação no Brasil:  
diversidade, saberes e transformação social

Rio de Janeiro • 25 a 29 de outubro de 2021

## XXI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – XXI ENANCIB

### GT-5 – Política e Economia da Informação

#### O CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

##### *The National Archives Council and the Participation of Civil Society*

**Meissane Andressa da Costa Leão** - Conselho Regional de Enfermagem de Minas Gerais  
(Coren-MG)

**Cintia Aparecida Chagas** - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

#### **Modalidade: Trabalho Completo**

**Resumo:** O objetivo deste artigo foi verificar a participação da sociedade civil na composição do plenário do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), após revisão de literatura sobre sociedade civil, participação social e política nacional arquivística. Semelhante ao estudo de Diego Barbosa da Silva (2015), comparou-se a quantidade de membros do CONARQ, representantes da sociedade civil, nos decretos nº 4073/2002 e nº 10148/2019. Embora para o Arquivo Nacional se evidencie o potencial de se ter cursos de arquivologia e programas de pós-graduação, para além das instituições públicas, essa não é a realidade no Brasil. É possível afirmar que apenas dois membros representam a sociedade civil, com base no decreto nº 10.148/2019. A baixa representatividade da sociedade civil na composição do CONARQ pode ser uma das causas da não formulação da política nacional de arquivos. Se a composição do CONARQ almeja espelhar o interesse da sociedade e do Estado, não constatamos essa premissa na atual composição, com a participação de dois membros da sociedade civil.

**Palavras-Chave:** participação da sociedade civil; composição do Conselho Nacional de Arquivo; política nacional de arquivos; participação social.

**Abstract:** The purpose of this article is to verify the participation of civil society in the composition of the plenary session of the National Council of Archives (CONARQ), after reviewing the literature on civil society, social participation and national archival policy. Similar to the study by Diego Barbosa da Silva (2015), the number of CONARQ members was compared, representatives of civil society, in Decree nº 4073/2002 and nº 10148/2019. Although for the National Archives the potential of having a course in archivology and graduate programs is evident, in addition to public institutions, this is not the reality in Brazil. It is possible to state that only two members represent civil society, based on Decree No. 10.148/2019. The low representativeness of civil society in the composition of CONARQ may be one of the causes of the failure to formulate the national archive policy. If the composition of CONARQ aims to reflect the interest of society and the State, we do not see this premise in the current composition, with the participation of two members of civil society.

**Keywords:** civil society participation; composition of the National Archives Council; national archives policy; social participation.

## 1 INTRODUÇÃO

A presente comunicação objetiva analisar a composição do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), com base no decreto nº 10.148/2019, vislumbrando a participação da sociedade civil no órgão. Estudo semelhante foi realizado por Diego Barbosa da Silva, intitulado “Onde está a sociedade civil na política nacional de arquivos?”, de 2015. Para essa avaliação, é feita uma revisão de literatura sobre sociedade civil, participação social e Política Nacional de Arquivos.

## 2 COMPOSIÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ)

Criado em 1991 pela Lei nº. 8.159, e regulamentado pelos Decretos nº. 1.173, 4.073 e 10.148, o CONARQ tem como principal atribuição a de definir a política nacional de arquivos. Ao longo dos anos, ele propôs diversas ações técnico-científicas, todavia, não formulou e nem implementou a política nacional de arquivos, conforme Jardim (2008) e Adão (2017). Em 2021, após trinta anos de sua previsão legal, diversos estudos indicam que ainda não existe uma política nacional de arquivos efetivamente implementada no Brasil.

Conforme apontado por Silva (2015, p. 45), na composição final dos membros do CONARQ definida pelo decreto 4.073, anterior à revogação de alguns artigos e incisos em 2019, o inciso VIII dispunha sobre um representante das instituições mantenedoras de curso superior de arquivologia; “IX - um representante de associações de arquivistas; X - três representantes de instituições que congreguem profissionais que atuem nas áreas de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais.” (BRASIL, 2002). Silva (2015) assinala que, dos 17 conselheiros da composição anterior do CONARQ, 13 eram membros do poder público e 4 da sociedade civil, considerando que a representação das instituições que ofertavam o curso superior de arquivologia era pública pois, de acordo com o decreto, a representação referia-se às instituições e não aos docentes ou à associação de docentes. O Decreto nº. 10.148/2019 reduziu a composição do CONARQ de 17 membros titulares (art. 3º do Decreto nº. 4.073/2002) para 13, apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 –Membros titulares do CONARQ em 2020

I - o Diretor-Geral do Arquivo Nacional, que o presidirá;	Neide de Sordi
II - dois representantes do Poder Executivo Federal;	Priscila Andressa Correa Cabral
	José Rivaldo Cadete Imbeloni
III - um representante do Poder Judiciário federal;	Alexandre Reis Siqueira Freire
IV - dois representantes do Poder Legislativo Federal;	Rosa Maria Gonçalves Vasconcelos
	Vanderlei Batista dos Santos
V - um representante dos arquivos públicos estaduais e distrital; (Redação dada pelo Decreto nº 10.148, de 2019)	Maria Teresa Villela Bandeira de Mello
VI - um representante dos arquivos públicos municipais; (Redação dada pelo Decreto nº 10.148, de 2019)	Nadia Csoknyai Del Monte Kojio
VII - um representante de associações de arquivistas; e a (Redação dada pelo Decreto nº 10.148, de 2019)	Jonas Ferrigolo Melo
VIII - quatro representantes de instituições de ensino e pesquisa, organizações ou instituições com atuação na área de tecnologia da informação e comunicação, arquivologia, história ou ciência da informação. (Redação dada pelo Decreto nº 10.148, de 2019)	Beatriz Kushnir Associação Nacional de História - ANPUH-Brasil
	Luiz Eduardo Ferreira Universidade Federal da Paraíba
	Thiago Henrique Bragato Barros Universidade Federal do Rio Grande do Sul
	Elina Gonçalves da Fonte Pessanha Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS Professora Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Fonte: Extraído de CONARQ (2020).

Considerando a premissa de Silva (2015, p. 45), de que o ensino e a pesquisa na área de arquivologia ocorrem em instituições públicas, considerando o inciso VIII, do decreto nº. 10.148/2019, que dispõe: “VIII - quatro representantes de instituições de ensino e pesquisa, organizações ou instituições com atuação na área de tecnologia da informação e comunicação, arquivologia, história ou ciência da informação”; não é possível afirmar que houve ampliação da participação da sociedade civil no CONARQ, com a promulgação desse novo decreto e composição do novo plenário, pois a graduação em arquivologia e programas de pesquisa ocorrem ainda em instituições públicas.

Logo, ao se verificar os membros titulares empossados, no anexo da portaria do Ministério da Justiça nº. 119/2020, selecionados pelo CONARQ, vislumbrando o inciso VIII, do Decreto nº. 10.148 de 2019, encontrou-se os nomes citados no Quadro 1 com as respectivas instituições a que pertencem. Pode-se afirmar que, apenas um membro da Associação dos Arquivistas e da Associação Nacional de História (ANPUH-Brasil), representa a sociedade civil. Para elucidar essa representatividade, que não ficou clara no decreto nº. 10.148, foi

consultado o Arquivo Nacional (AN), pelo Portal da Transparência, número de protocolo 08850.002559/2020-27, em 23 de abril de 2020. Na pergunta 1, se pretendia saber se o ensino e a pesquisa na área de arquivologia ocorrem em instituições públicas no Brasil, quantos desses 4 membros seriam representantes da sociedade civil. E, na pergunta 2, se com o decreto 10.148/2019 houve ampliação da participação da sociedade civil. Em 15 de maio de 2020, o AN respondeu:

Em atendimento ao seu pedido de informação sob o número de Protocolo 08850.002559/2020-27, é pertinente comentar que desde a promulgação do Decreto nº 4.073, em 2002, **a distinção entre representantes do Poder Público e da Sociedade Civil não se deu de forma específica**. Com as alterações promovidas pelo Decreto nº 10.148, de 2 de dezembro de 2019 (sob uma ótica atualizada, portanto), os representantes do CONARQ, elencados nos incisos V a VIII do caput do art. 3º, do Decreto nº 4.073/2002, serão escolhidos por meio de seleção pública realizada nos termos do disposto em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

Para contextualizar as respostas às perguntas 1 e 2, lançamos mão da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para definir uma organização da sociedade civil. Assim sendo, *in verbis*:

"a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;"

Resposta à pergunta 1

Em 29 de abril de 2020 foi publicado o Edital de Seleção Pública CONARQ nº 1, objetivando o preenchimento das vagas do Plenário do Conselho Nacional de Arquivos contempladas nos incisos V a VIII, do art. 3º, do Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002. [...] Desta forma, os selecionados, conforme os segmentos de representação apresentados nos itens 2.3 e 2.4 do referido Edital, serão os indicados como representantes da sociedade civil, em obediência ao estabelecido no Edital de Seleção Pública CONARQ nº 1/2020.

Resposta à pergunta 2

Pelo Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002 (antes de sua alteração pelo Decreto nº 10.148, de 2 de dezembro de 2019) em seu art. 3º, o CONARQ era composto por 04 (quatro) representantes que, por exclusão, poderiam ser da sociedade civil: [...] **Antes da alteração do citado Decreto, o representante das instituições mantenedoras de curso superior de arquivologia não seria exclusivamente de uma entidade pública, visto o potencial de criação desse curso numa instituição privada.**

**Após a promulgação do Decreto nº 10.148, de 2019, no mesmo art. 3º, o CONARQ continua sendo composto por 04 (quatro) representantes da**

**sociedade civil**, considerando letra "a", do inciso II, do art. 2º, da Lei nº 13.019, de 2014: [...] (ARQUIVO NACIONAL, 2020, grifo nosso).<sup>1</sup>

Embora na resposta se evidencie o potencial de se ter o curso de arquivologia e programas de pós-graduação, para além das instituições públicas, essa não é a realidade no Brasil. A definição apresentada pelo AN de organização da sociedade civil foi dada pela Lei nº 13.204/2015. A lei nº 13.019/2014, citada pelo AN, foi alterada também pela nº 13.800/2019.

No site do CONARQ ([20--?], não paginado), encontra-se sobre sua composição: <sup>2</sup>

Sua composição espelha, portanto, a convergência de interesses do Estado e da Sociedade, de modo a compatibilizar as questões inerentes à responsabilidade funcional e social do Poder Público perante a gestão e preservação do patrimônio arquivístico público e privado brasileiro e o direito dos cidadãos de acesso às informações.

Ressalta-se que é possível instituir Câmaras Técnicas Consultivas, com a finalidade de auxiliar o CONARQ, na elaboração de estudos e propostas normativas e proposição de soluções para questões da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados e do funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), conforme o art. 7º do Decreto nº 10.148/2019. Conforme o art. 4º do Decreto nº. 4.073/2002, caberá ao Arquivo Nacional (AN) dar o apoio técnico e administrativo ao CONARQ. Após a publicação do decreto 10.148/2019, o Conselho Nacional de Arquivos criou três Câmaras Técnicas Consultivas com finalidades específicas. A primeira delas tinha como finalidade de propor diretrizes e os procedimentos técnicos que deverão ser adotados pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR para implementação do disposto no Decreto nº 10.278, de 18 de março de 2020, que "Regulamenta o disposto no inciso X do caput do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e no art. 2º-A da Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, para estabelecer a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais<sup>3</sup>. A segunda com a finalidade de conduzir a consulta pública sobre a nova versão do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ

---

<sup>1</sup> O edital citado na resposta está disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/edital-de-selecao-publica-conarq-n-1-de-28-de-abril-de-2020-254457192>. Acesso em: 15 maio de 2020.

<sup>2</sup> Disponível em: <http://conarq.arquivonacional.gov.br/composicao.html>. Acesso em: 18 mar. 2020.

<sup>3</sup> Portaria do CONARQ nº 120, de 28 de julho de 2020

Brasil<sup>4</sup> e a terceira com a finalidade de definir diretrizes para a elaboração de instrumentos técnicos de classificação e avaliação de documentos arquivísticos<sup>5</sup>.

Essas Câmaras Técnicas, embora tenham finalidades específicas, têm a finalidade de instituir mecanismos que contribuem com a constituição de uma política arquivística no âmbito nacional.

## 2.1 Participação social, Sociedade civil e Política Nacional de Arquivos

De acordo com Alves (2004) seriam 6 os elementos para se chegar a um entendimento amplo de uma conotação abrangente sobre sociedade civil:

- 1) categoria típica-ideal. O conceito de sociedade civil deve ser entendido como uma categoria típica ideal (KEANE, 1998), nos mesmos moldes que Weber utilizou para descrever os tipos ideais de dominação (WEBER, 1964). Ou seja, a sociedade civil não corresponde a uma categoria pura, que pode ser encontrada em lugares diferentes (HANN; DUNN, 1996), funcionando exatamente da mesma forma, mas deve ser entendida inclusive como um projeto a ser perseguido;
- 2) espaço não-estatal. Esse é um elemento básico do conceito de sociedade civil: **somente instituições não pertencentes à esfera estatal fazem parte da sociedade civil** (TOCQUEVILLE, 1961). Isto não significa uma oposição entre Estado e sociedade civil, mas apenas uma diferenciação institucional;
- 3) campo de poder. Não se pode compreender a sociedade civil sem entender que, à maneira de outras construções do mundo social, a sociedade civil também é um campo de poder (BOURDIEU, 1972, 1989, 1996), um espaço de tensão e conflito, onde os diversos atores sociais carregam sua própria lógica (habitus) e concorrem para estabelecer um monopólio sobre as diversas espécies de capital (econômico, cultural, social, lingüístico, simbólico) efetivamente encontradas e sobre as formas de valorizar esse mesmo capital. A luta pelo monopólio sobre as diversas espécies de capital é uma das manifestações das lutas pela hegemonia (GRAMSCI, 1975) em toda a sociedade;
- 4) espaço dialógico. Tomando de Bakhtin o conceito de dialogismo, a sociedade civil tem por característica ser um espaço dialógico, ou seja, onde os diversos atores enunciam discursos que se cruzam, que se complementam ou que são concorrentes e contraditórios (BAKHTIN, 1979). Neste caso, o espaço dialógico só pode se sustentar se incorporar salvaguardas que garantam a possibilidade de ações comunicativas livres de qualquer forma de distorção (monopólio dos meios de comunicação, manipulação e coação dos atores) (HABERMAS, 1987);
- 5) proteção jurídica. Esse é um elemento central para a manutenção de uma ordem democrática, que é a proteção jurídica das instituições da sociedade civil ante as ameaças do poder estatal (KEANE, 1998). Esta é uma

---

<sup>4</sup> Portaria nº 121, de 1º de dezembro de 2020

<sup>5</sup> Portaria do CONARQ nº 123, de 23 de março de 2021

salvaguarda para que essas instituições possuam a autonomia necessária para que os atores sociais possam agir com a liberdade necessária;

6) autolimitação. Uma vez que a sociedade civil é um campo de poder, os diversos atores estão em concorrência, o que pode levar ao estabelecimento de uma hegemonia que acabe, no limite, abolindo a própria sociedade civil. A autolimitação significa que os movimentos sociais devem arrazoar sempre suas ações para que o seu poder não se transforme em outro meio de colonização dentro da sociedade, o que pode levar a sua autodestruição (COHEN; ARATO, 1992) (ALVES, 2004, p. 151-152, grifo nosso).

Conforme o Dicionário de política (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 1.210), entende-se por Sociedade civil:

a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político.

A sociedade civil e o Estado são interdependentes, pois as instituições do Estado reforçam a sociedade civil e vice-versa. Portanto, a democracia precisa de um Estado com instituições abertas e preparadas para a diversidade de opiniões da sociedade. Se é no "lugar" que a sociedade civil se concretiza, é no lugar que o Estado se constitui e legitima" (ALVES, 2004).

A importância da participação da sociedade civil para a efetivação das políticas arquivísticas e para a valorização das instituições arquivísticas brasileiras é defendida por Silva (2015). Segundo ele, esta teria a capacidade de exigir do Estado ações afinadas com a vontade de seus cidadãos.

Uma política "visa contribuir para um maior grau de parceria entre o Estado, movimentos e organização da sociedade civil, na criação ou aperfeiçoamento de espaços participativos, além de proporcionar condições que fortaleçam institucionalmente esses atores e qualifiquem sua participação." (BRASIL. Secretaria Nacional de Articulação Social, 2013, *apud* SILVA, 2015, p. 43).

Políticas públicas arquivísticas para Jardim (2010, p. 211, tradução nossa, grifo nosso; 2003, p. 38-39), são:

[...] o conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais **em nome do interesse social** – que

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

Já a Adão (2017, p. 131) define Política Nacional de Arquivos como:

[...] o conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e metas, definidos a partir da interação entre governo e sociedade, para a promoção da gestão documental e da proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Em plenária na primeira Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ), foi apresentada a definição de Política Nacional de Arquivos como:

A política nacional de arquivos, a ser definida pelo CONARQ, será o conjunto de premissas, decisões e ações produzidas, implementadas e avaliadas em benefício do Estado e da Sociedade com os objetivos de favorecer a gestão dos arquivos, a democratização do acesso à informação, assim como o fortalecimento dos arquivos públicos e privados do Brasil (BRASIL, 2011, p. 4).

Quando se fala em Política arquivística, trata-se de uma opção político-gerencial “de envolver recursos legais, técnicos-científicos, pessoas, tecnologia; etc.” (JARDIM, 2013, p. 48). Indolfo (2013, p. 104-105) informa que a construção de políticas públicas não é um processo abstrato, pois ela é resultado da ação concreta dos seus atores, de seus modos de mobilização, das pressões exercidas, dos recursos, para além dos indicadores orçamentários, conferindo aos atores capacidade de agir e de exercer poder – das estratégias elaboradas, das decisões tomadas (ou não) e do impacto esperado.

Com visão diferente, Adão (2017) indica que a Política Nacional de Arquivos é uma abstração e a lei que dispõe sobre a política nacional é um fato:

Mas, embora não haja nenhum indício concreto de sua existência, encontramos na literatura de nossa área textos alusivos a essa política, que dão uma falsa impressão de sua oficialização (ADÃO, 2017, p. 127).

Os conselhos de políticas públicas são instrumentos para que, a sociedade e os governantes, democratizem a elaboração e a gestão das políticas públicas, para um melhor controle social. Eles funcionam de forma colegiada, integram o poder público, são deliberativos e são compostos por membros da sociedade e do governo.

Se o Estado presta serviços à população, seus agentes precisam levantar dados sobre o que as pessoas querem “dos arquivos, seja como usuário, como visitante, como expectador, como expositor, como leitor, como aprendiz, ou simplesmente como participante da

elaboração, da implementação e do acompanhamento de políticas arquivísticas.” (SILVA, 2015, p. 43-44). Assim, seria possível ter melhores políticas públicas se houvesse maior participação dos cidadãos, incluindo-se na política arquivística:

[...] a formulação de uma política nacional de arquivos – e sua assunção pelo poder público, resultando em atos que a implementem – é condição para o aprimoramento da democracia no Brasil, resultando na melhora da interação entre o Estado e a sociedade, que viabilize a participação dos cidadãos nas decisões tomadas, ao modo de uma democracia participativa (RODRIGUES, 2012, 183).

Em alguns diagnósticos dos arquivos no Brasil, pode-se ver um retrato dos locais dos arquivos, da ausência de infraestrutura, pessoal qualificado, orçamento, etc; no âmbito do poder executivo federal. Na pesquisa de Jardim (2013, p. 44), ele aponta que em 8,1% de 37 ministérios, os entrevistados afirmaram que “dispõem de um instrumento formal com elementos conceituais e operacionais de uma política arquivística.”

Para Jardim (2009), é necessário ampliar a visão sobre a diversidade e a desigualdade arquivística brasileira para, entre outras possibilidades, nutrir qualitativamente os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas:

Um aspecto singular parece ser fundamental quando analisamos ou gerenciamos políticas públicas arquivísticas. Trata-se da diversidade da nossa realidade arquivística, expressão da diversidade que marca um país como o Brasil. Essa diversidade está presente no decorrer da nossa história e no quadro da contemporaneidade brasileira. Sob tal perspectiva, um pressuposto a ser mais bem contemplado nos debates sobre o tema é que as ações na formulação, implementação e avaliação de políticas arquivísticas não podem prescindir de um profundo conhecimento dessa diversidade: tanto da diversidade brasileira quanto, aí inserida, a diversidade arquivística brasileira (JARDIM, 2009, p. 47).

No que tange à formulação da Política Arquivística, a participação de outros representantes dessa diversidade no CONARQ poderia resultar numa construção de uma política arquivística mais robusta. De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU) (BRASIL. CGU, 2010, p. 21), os conselhos de políticas públicas podem desempenhar funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria:

A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência,

enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

Conforme Rodrigues (2012, p. 155), os arquivos saíram da perspectiva estatal para a social:

A defesa da democratização do CONARQ, definida nas propostas da 1ª CONARQ, supõe democratizar as decisões dos conselhos, que teriam por base os anseios da sociedade. [...] Não se pode dizer, na atualidade, que as políticas públicas de governo respondam aos anseios da sociedade, já que a democracia no país se faz de forma delegativa, e não com a participação da sociedade.

Na definição dada pelo art. 2º, inciso II, do Decreto nº. 8.243 de 2014, os Conselhos Nacionais eram uma: “instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas.” (BRASIL, 2014).

Com a edição do decreto nº. 9.759 em 2019, essa definição foi revogada. Para a Secretaria do Governo, os Conselhos Nacionais são espaços próprios para incorporar pautas e interesses dos setores sociais que buscam a melhoria da qualidade e a universalização da prestação de serviços, destacando-se como instâncias de construção de direitos, ainda não reconhecidos pelo Estado:

Os conselhos de políticas públicas são aqui entendidos como espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade 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. Estes conselhos são constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal, nas mais diversas áreas. Além disso, é importante ressaltar que eles permitem a inserção de novos temas e atores sociais na agenda política. Os conselhos podem ser considerados instituições híbridas, visto que Estado e sociedade civil partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área de política. Os conselhos são espaços permanentes em que as reuniões ocorrem com certa regularidade e há a continuidade dos trabalhos (IPEA, 2013, p. 9).

Em pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2013, p. 50), os pontos fortes dos Conselhos são: “garantia da participação social na elaboração das políticas públicas; e participação dos conselheiros na formulação de políticas públicas.” Os conselhos são vistos, por muitos participantes dessa pesquisa, como um espaço importante de diálogo entre governo e sociedade civil. Para outros participantes, a própria existência do conselho já

é uma conquista democrática que fortalece o controle e a participação social. Estas afirmações apontam para uma valorização do papel do conselho na democracia brasileira.

De acordo com o Guia dos Conselhos Nacionais, da Secretaria de Articulação Política da Presidência da República (2013), o Brasil contava com 40 conselhos nacionais à época da publicação. Vale ressaltar que entre esses dados não consta o Conselho Nacional de Arquivos. Em 2019, a maioria dos Conselhos Nacionais foi extinta pelo Decreto nº. 9.759 de 2019. Todavia, o CONARQ se manteve. Para Silva (2015, p. 51):

O CONARQ ocuparia a 38ª posição, com um dos menores percentuais de representantes da sociedade civil, ficando à frente apenas de 3, nesta ordem: Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Condec) e do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Há, assim, no CONARQ uma grande assimetria entre a representatividade do poder público frente à da sociedade civil.

Jardim (2008, p. 14) comenta essa situação:

Do ponto de vista democrático, supõe-se que diversos setores devem estar envolvidos também na formulação, implantação e avaliação das políticas públicas arquivísticas, o que aparentemente não é o caso no Brasil, considerando a hipertrofiada representação do Estado no CONARQ em detrimento da sociedade civil. Supõe-se que mecanismos legais e institucionais sejam forjados e concretizados de forma a garantir a representatividade de agentes do Estado e da Sociedade Civil nesse processo. Prevê-se a presença, nesse processo, de agentes públicos das áreas de ciência, tecnologia, administração, educação e cultura, bem como dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em distintos níveis de governo. Numa cultura política, permeada por valores como participação social e transparência, a representatividade da sociedade civil deveria ser assegurada, ao menos quantitativamente, em grau que impeça a hipertrofia a favor do Estado no processo político decisório. Agentes representantes dos diversos tipos de usuários dos arquivos, bem como dos arquivos privados, de instituições de ensino e pesquisa fora do aparelho de Estado e de organizações profissionais arquivísticas deveriam ter assegurada a sua participação no CONARQ de forma menos desigual (JARDIM, 2008, p. 14).

Silva (2015) pontua que, mesmo havendo participação social e representatividade da sociedade civil, as desigualdades socioeconômicas podem gerar disparidades entre representação política nestes fóruns. Opina que, com essa participação civil no CONARQ, a discussão sobre os arquivos fica mais distante da realidade e com menor capacidade mobilizadora. À medida que menos atores participam, e atores com experiências distintas e de diferentes regiões, profissões, origens e culturas:

[...] o Conselho, assim, não cumpre nenhuma função mobilizadora, que, por fim, prejudica o efetivo exercício de suas funções deliberativa e consultiva.

Como se não bastasse essa baixa representatividade nesse instrumento de participação social, a escolha dos representantes, inclusive os da própria sociedade civil, ocorre por meio de convite da presidência do Conselho e não por indicação em um fórum de discussão entre os membros de uma determinada categoria de representação (SILVA, 2015, p. 52).

Destaca-se que, a partir de 2019, os membros do CONARQ passaram a ser escolhidos por meio de processo seletivo, diminuindo a interferência direta da diretoria do Arquivo Nacional nesse processo.

Sobre a participação da sociedade brasileira na política nacional de arquivos, ficou demonstrado que essa participação é pequena e/ou não representativa, aquém do desejável, pois a sociedade não percebe a importância desta política de arquivos para sua vida, logo, não participa dela (SILVA, 2015).

Conforme Rodrigues (2012), há a necessidade de autonomia das instituições arquivísticas, baseando-se nas questões orçamentária e de condicionamentos político-eleitorais, além de recomendarem a criação de conselhos. Para ela, o controle dos conselhos sobre as instituições arquivísticas, ocorreria se eles representassem a sociedade, no caso o CONARQ, visto que ele tem a atribuição de formular a Política Nacional de Arquivos.

Não se pode dizer, na atualidade, que as políticas públicas de governo respondam aos anseios da sociedade, já que a democracia no país se faz de forma delegativa, e não com a participação da sociedade (RODRIGUES, 2012, p. 155).

No relatório do Ipea (2013, p. 17), do conjunto de conselheiros que participaram da pesquisa, cabe mencionar que 63,4% são integrantes da sociedade civil e 36,6% representam o poder público. Com a modificação da composição dos conselheiros do CONARQ, pelo decreto nº. 10.148, em comparação com os demais conselhos de políticas públicas, conforme o Ipea (2013), essa situação se destoa significativamente, pois se 2 membros do CONARQ são representantes de fato da sociedade civil, conforme as definições filosóficas, isso representa apenas 16% dos 13 Conselheiros. Se o ponto forte dos conselhos é a participação da sociedade nas políticas públicas, isso não ocorre no CONARQ.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Se a definição de sociedade civil tem como elemento básico ser um espaço não estatal, de diálogo e proteção jurídica, conforme os conceitos trazidos, no CONARQ, os membros de

fato da sociedade civil representam 16% dos 13 Conselheiros nomeados em 2020, conforme o decreto nº 10.148/2019.

Visto que desde a Lei nº 8.159/1991, o CONARQ tem a atribuição de definir a política nacional de arquivos, percebe-se que talvez um caminho para essa definição e maior efetividade dessa política, seja ampliar a presença da sociedade civil no CONARQ e em outros espaços de discussão e colaboração do governo. Se a composição do CONARQ almeja espelhar o interesse da sociedade e do Estado, acredita-se que tais interesses não encontram-se devidamente representados ao se considerar a composição definida pelo Decreto 10.148/2019.

## REFERÊNCIAS

ADÃO, Sheila Margareth Teixeira. **1ª CNARQ: a Conferência Nacional de Arquivos e a construção de uma política nacional para os arquivos brasileiros**. 2017. Tese (doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2017. Disponível em:

[https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-AXWLKC/1/tese\\_completa\\_com\\_ficha\\_\\_1\\_.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-AXWLKC/1/tese_completa_com_ficha__1_.pdf). Acesso em: 6 abr. 2020.

ALVES, Mário Aquino. O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização.

**Organizações e sociedades**, Salvador, v. 11, n. especial, p. 141-154, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302004001000141&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302004001000141&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 4 fev. 2021.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: EdUNB, 1998. v. 1. Disponível em:

<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2021.

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://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm). Acesso em: 9 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.148**, de 2 de dezembro de 2019. Institui a Comissão de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da administração pública federal, dispõe sobre a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, as Subcomissões de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da Administração Pública Federal e o Conselho Nacional de Arquivos, e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10148.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10148.htm). Acesso em: 9 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Arquivo Nacional. Conselho Nacional de Arquivos. **Portaria nº. 119**, de 02 de julho de 2020, que homologou o processo seletivo e o resultado final da seleção pública do edital nº 1/2020, na forma do Anexo a esta portaria. Disponível em: [http://www.conarq.gov.br/images/Edital/Portaria\\_119\\_conarq\\_SEI\\_AN.pdf](http://www.conarq.gov.br/images/Edital/Portaria_119_conarq_SEI_AN.pdf). Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República. **Guia dos Conselhos Nacionais**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013. Disponível em: [http://www.epsvj.fiocruz.br/sites/default/files/files/guiaconselhosnacionais2013\\_abril\\_web.pdf](http://www.epsvj.fiocruz.br/sites/default/files/files/guiaconselhosnacionais2013_abril_web.pdf). Acesso em: 7 maio 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HEGEL, Georg. **Elements of the philosophy of right**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

HONNETH, Axel. Conceptions of "Civil Society". **Radical Philosophy**, v. 64, p. 19-22, 1993. Disponível em: <https://www.radicalphilosophy.com/article/conceptions-of-civil-society>. Acesso em: 4 fev. 2021.

INDOLFO, A.C. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na administração pública federal (2004-2012)**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://ridi.ibict.br/bitstream/123456789/893/1/Tese%20Ana%20Celeste.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros, relatório de pesquisa**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: [https://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhosnacionais.pdf](https://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf). Acesso em: 7 maio 2020.

JARDIM, José Maria. De que falamos quando falamos em políticas arquivísticas? Percepções sobre políticas arquivísticas no Poder Executivo federal. **Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 41, n. 1, p. 35-49, jan./abr., 2013. Disponível em: <http://www.brapci.inf.br/index.php/article/download/36758>. Acesso em: 04 abr. 2020.

JARDIM, José Maria. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (ENANCIB), 9., 2008, São Paulo. **Anais...**São Paulo: USP, 2008. p. 1-17. Disponível em: <http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/ixenancib/paper/viewFile/3077/2203>. Acesso em: 16 abr. 2020.

JARDIM, José Maria. **Políticas y sistemas de archivos**. México: Secretaría General Iberoamericano: Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos, 2010.

RODRIGUES, Ana Márcia Lutterbach. **Política nacional de arquivos**: bases conceituais, ações e problemas. 2012. (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/ECIC-9AHPQY/1/6\\_pol\\_tica\\_nacional\\_de\\_arquivos\\_\\_1\\_.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/ECIC-9AHPQY/1/6_pol_tica_nacional_de_arquivos__1_.pdf). Acesso em: 19 fev. 2020.

SILVA, Diego Barbosa da. Onde está a sociedade civil na política nacional de arquivos? **Informação arquivística**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 41-68, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/view/86/53>. Acesso em: 5 jul. 2020.