



## O Arquivo Público do Estado de São Paulo e a I CNARQ: Reflexões para a (re)construção de uma Política Nacional de Arquivos

Este documento procura destacar alguns aspectos dos temas propostos pela I CNARQ, a fim de contribuir para que este momento de reflexão coletiva não perca de vista as questões fundamentais e as preocupações compartilhadas por muitos profissionais que se dedicam aos trabalhos nos arquivos brasileiros. É necessário rever, aprimorar e estruturar ações que assegurem a implementação efetiva da gestão, preservação, guarda e acesso aos documentos e informações públicas, visando à promoção da transparência administrativa e à proteção aos direitos dos cidadãos.

A organização da Conferência Nacional de Arquivos lançou um documento-base que cumpriu a função de estimular a reflexão e o diálogo. Este documento-base, de fato, realizou uma análise lúcida e profunda da realidade arquivística brasileira, porém, propôs soluções que foram discutidas nas Conferências Regionais e merecem ser aqui problematizadas.

### 1. Dificuldades de articulação das esferas de poder

Se por um lado o sistema federativo assegura uma autonomia relativa aos entes federados, por outro enseja dificuldades para uma efetiva integração de políticas e ações que possam atingir de maneira mais uniforme todas as regiões, contribuindo para dirimir as desigualdades regionais e fortalecer os princípios democráticos, com justiça e equidade.

A criação dos chamados "sistemas nacionais", em várias áreas da administração pública (saúde, meio-ambiente etc), surgiu da necessidade de se construir mecanismos de integração e de se promover o desenvolvimento de ações conjuntas. No caso dos arquivos, o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) foi concebido para cumprir esse papel, contando com a atuação normativa do CONARQ (Conselho Nacional de Arquivos) e com a atuação executiva do Arquivo Nacional, órgão responsável pelo "acompanhamento e implementação da política nacional de arquivos" (art. 18 da Lei nº 8.159/91).

O bom funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos teria a função de facilitar a integração das políticas necessárias à garantia de gestão, preservação e acesso ao patrimônio documental, em todas as suas esferas. O que observamos, contudo, é que nenhum mecanismo é auto-executável, e precisa, necessariamente, para seu desempenho, de um órgão indutor, capaz de definir metas e, ao mesmo tempo, construir as condições necessárias, bem como definir estratégias e táticas adequadas para alcançá-las.

### 2. Inexistência ou fragilidade dos Arquivos Públicos

Todos reconhecem as enormes dificuldades dos Estados e Municípios para institucionalizar seus Arquivos Públicos, órgãos que deveriam assumir a responsabilidade pela "administração da documentação governamental", em suas específicas esferas de competência (art. 17 da Lei nº 8.159/91).

Por outro lado, a grande maioria dos Arquivos Públicos formalmente institucionalizados nos Estados e Municípios, não conta com posição política, recursos, estrutura e corpo técnico que assegurem o efetivo cumprimento de suas atribuições legais, previstas na Lei de Arquivos, quanto à gestão, preservação e acesso aos documentos e informações.



Essas questões se tornam mais graves se considerarmos o aumento expressivo da produção documental nas últimas décadas e os desafios impostos pelo avanço das modernas tecnologias da informação, bem como pela substituição progressiva dos suportes de registro da informação.

Diante de dificuldades locais ou estaduais para a institucionalização ou fortalecimento dos Arquivos Públicos, bem como da atuação tímida dos órgãos responsáveis pela definição e implementação da política nacional de arquivos, outras soluções passaram a ser consideradas como alternativas viáveis, tais como a cisão do binômio preservação/gestão, com a criação de dois arquivos isolados ("histórico" e "administrativo"), ou a criação de Conselhos de Arquivo que assumem o papel reservado às instituições arquivísticas, ou, ainda, a mudança da natureza jurídica dos Arquivos Públicos (Autarquia, Fundação, Organização Social), em busca de uma suposta autonomia administrativa e de maiores recursos financeiros.

O que se observa, na prática, é que essas iniciativas apenas representam desvios da questão central e incontornável: a necessidade de Arquivos Públicos, em todas as esferas e poderes, como órgãos responsáveis pelas políticas de gestão, preservação e acesso aos documentos públicos, agentes indispensáveis para o pleno funcionamento de um Sistema Nacional de Arquivos.

A efetividade do SINAR, que é apenas um mecanismo de articulação e integração sistêmica dos órgãos que o compõem, depende da existência e atuação vigorosa de Arquivos Públicos, que são os órgãos propriamente executores de políticas públicas.

### 3. Perfil institucional dos Arquivos Públicos

É urgente a definição de um novo conceito de Arquivo Público, de perfil institucional moderno e democrático. O Arquivo Público deve constar nos atos legais de criação como instituição de natureza técnica, capaz de atuar tanto como órgão de custódia e preservação cultural, quanto como órgão normativo e coordenador do sistema de arquivos, instrumento capaz de dar efetividade à política de gestão documental. Ao mesmo tempo, deve ter forte atuação política, situado em posição estratégica, de preferência no âmbito da administração pública direta, capaz de formular, implementar e fiscalizar políticas de arquivo, em todas as esferas e poderes.

A recomendação do CONARQ, em sua Resolução nº 27/2008, indica, em parte, esse perfil institucional, nos seguintes termos: "I - Personalidade jurídica própria que integre à Administração Pública Direta, por exercer funções típicas de Estado; II - Infra-estrutura física, material e tecnológica adequadas para a guarda, armazenamento e preservação de documentos de acordo com as normas e legislação em vigor; III - Recursos orçamentários e financeiros para a implementação e manutenção das políticas arquivísticas estabelecidas; IV - Recursos humanos qualificados, dos quadros permanentes da Administração Pública, para dar cumprimento às especificidades de suas atividades."

Interessante observar que a Resolução nº 29/2009, que deu nova redação ao art. 2º, inciso I, alterou a recomendação do inciso I (que integre à Administração Pública Direta, por exercer funções típicas de Estado) para "ter posicionamento hierárquico na estrutura funcional do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que lhe permita desempenhar as prerrogativas definidas nessa Resolução".

O reconhecimento desse papel preponderante dos arquivos como formuladores de políticas de arquivo, nas respectivas esferas governamentais, bem como executores de programas e ações estratégicas para a implementação dessas políticas, é que deveria colocar essas instituições em posição de destaque na



estrutura da administração direta. É importante esclarecer que as atividades de protocolo integram, necessariamente, as políticas de arquivo e que as normas e procedimentos dos programas de gestão documental aplicam-se a todos os documentos de arquivo, independentemente da forma ou suporte, em ambientes convencionais, digitais ou híbridos.

Por outro lado, a atuação do Arquivo Público como órgão normativo é decisiva para o pleno êxito da gestão sistêmica. A elaboração de normas técnicas e de procedimentos administrativos, amplamente publicizados, é própria de regimes democráticos e de gestão competente. A forma de elaboração das normas é que precisa ser um processo amplamente participativo, de forma a favorecer a produção e apropriação coletiva do conhecimento.

#### 4. Fragilidade da atuação do CONARQ e do Arquivo Nacional para a implementação da política nacional de arquivos

De certa forma, há consenso quanto à necessidade do estabelecimento de uma política nacional de arquivos mais efetiva, mesmo reconhecendo os mecanismos legais e normativos instituídos para sua promoção.

O Arquivo Nacional antes da Lei nº 8.159/91 era um órgão da administração federal sem muita projeção nacional e internacional. A Lei conferiu ao Arquivo Nacional um papel de protagonista na política nacional de arquivos, pois a instituição assumiu a responsabilidade de órgão executivo do CONARQ, este concebido como órgão central do SINAR, com a responsabilidade de definir a política nacional de arquivos.<sup>1</sup>

Nessa condição, de órgão responsável pelo "acompanhamento e implementação da política nacional de arquivos", o Arquivo Nacional ganhou expressão no cenário nacional e, em decorrência dessa atribuição de grande alcance, conquistou um aumento substancial em seu orçamento, adquiriu nova sede, reestruturou-se internamente e ampliou sua equipe técnica, mediante concurso público. Foi, também, em decorrência dessa missão de elevado interesse público que a instituição foi transferida para a Casa Civil e lá permaneceu por cerca de uma década.

Agora, ao que parece, a instituição quer desonerar-se de cumprir o papel que, convenientemente, alavancou seu crescimento e prestígio no cenário nacional e internacional.

A atuação do CONARQ e do Arquivo Nacional, nesses últimos vinte anos, tem se mostrado ineficiente para a implementação do SINAR. Isso não significa que o modelo para a definição e implementação da política nacional de arquivos, proposto pela Lei nº 8.159/91, esteja equivocado, mas sim que o problema reside na falta de mecanismos, estratégias, programas e parcerias que promovam a institucionalização e o

---

<sup>1</sup> Lei federal nº 8.159/1991, art. 18: "Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos.

Parágrafo único. Para o pleno exercício de suas funções, o Arquivo Nacional poderá criar unidades regionais. Art. 26. Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (Sinar).

§ 1º O Conselho Nacional de Arquivos será presidido pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional e integrado por representantes de instituições arquivísticas e acadêmicas, públicas e privadas.

§ 2º A estrutura e funcionamento do conselho criado neste artigo serão estabelecidos em regulamento.



fomento aos Arquivos Públicos, em todas as esferas e poderes, como condição necessária ao pleno funcionamento dessa gestão e integração sistêmica de alta complexidade, considerando as especificidades do regime federativo.

Como apontaram diversas Conferências Regionais, é imperioso rever a forma de funcionamento e atuação dessas instâncias, de maneira a torná-las mais representativas, pró-ativas e eficientes para a consecução de seus objetivos.

## 5. Vínculo institucional e natureza jurídica dos Arquivos Públicos

Uma questão bastante recorrente retornou aos debates com a recente transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça. Outro desdobramento da alteração desse vínculo institucional é a mudança de sua natureza jurídica. Cogita-se que a proposta mais adequada seria a de Autarquia, visando uma maior autonomia, inclusive para a reestruturação de um quadro de cargos e salários para o Arquivo Nacional.

Segundo Moreira Neto "a autarquia é pessoa jurídica de direito público, criada por lei, descentralizada funcionalmente do estado para o desempenho de atribuições estatais próprias e específicas, com autonomia patrimonial, administrativa e financeira, destituída de autonomia política"<sup>2</sup>. Todavia, após a promulgação da Carta de 1988, toda essa autonomia foi substancialmente relativizada, notadamente nas questões de contratação, gestão de patrimônio (Cf. art. 232), elaboração e execução orçamentária (Cf. art. 144, § 2º).

Seria desejável um maior aprofundamento na crítica ao modelo das Autarquias, até pela opção recente que parece orientar o próprio Arquivo Nacional. Entretanto, não cabe no escopo deste documento um longo debate sobre o tema, ainda que seja fundamental se problematizar a visão recorrente e consolidada sobre essa figura jurídica.

Assim, fica a questão: o que se quer quando se advoga a favor desse modelo para o Arquivo Nacional? Não resolvendo questões de autonomia, orçamento, dinamização da gestão ou democratização de suas práticas internas, restaria apenas o ventilado "plano de carreira" de seus servidores. É evidente que consideramos tal reivindicação justa e, inclusive, necessária no âmbito de um Arquivo Público. Mas seria essa razão suficiente para nortear a definição de algo tão estratégico para os Arquivos Públicos brasileiros?

Nesse sentido, qual é a real necessidade de descentralização de uma instituição tão comprometida com as atividades de gestão das demais unidades da administração pública direta?

Diferente de um equipamento de prestação de serviços, como um hospital ou uma escola – os arquivos públicos, além de órgãos custodiadores de acervos, são formuladores de políticas públicas, responsáveis pela definição de diretrizes, normas e procedimentos para a gestão, preservação e acesso aos documentos e informações públicas.

Pelo exposto, como propor descentralização (Fundação ou Autarquia) ou, no limite, terceirização (Organizações Sociais) de funções e atividades reconhecidas como "típicas de Estado"?

Parece-nos, a propósito, que a transferência do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça, bem como, na hipótese, sua transformação em Autarquia é um retrocesso, inclusive pelo efeito exemplar que poderá produzir para os demais Arquivos Públicos brasileiros. Por outro lado, qual seria o lugar do CONARQ na hipótese de sua desvinculação do Arquivo Nacional?

---

<sup>2</sup> Curso, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Forense, 10ª edição, p. 180.



O destino do Arquivo Nacional (vinculação e natureza jurídica) não é uma questão interna como parece acreditar a própria instituição, e merece ser amplamente debatido, até mesmo porque foi sua transferência para o Ministério da Justiça que precipitou a convocação desta I CNARQ.

#### 6. A criação de Conselho de Arquivo deve anteceder a própria criação do Arquivo Público?

A preocupação demonstrada pelos participantes das etapas regionais com a fragilidade das instituições de arquivo no espaço nacional levou alguns conferencistas à proposição de criação de Conselhos de Arquivos nas várias esferas da federação. Será que essa proposta teria alcance efetivo para enfrentar os problemas institucionais que todos os encontros regionais tão bem diagnosticaram?

Quando pensamos em conselhos, algumas considerações são necessárias. Primeiro, é preciso entender de qual estrutura estamos falando. A partir de 1988, com as mudanças constitucionais, os conselhos, principalmente aqueles vinculados às políticas públicas, se tornaram um modelo para a institucionalização de canais de comunicação que garantisse maior participação social no âmbito dos governos e da estrutura estatal.

Nesse contexto, destacam-se três questões importantes. A primeira, quanto a função “de fato” de tais conselhos, alavancada pelas mudanças constitucionais. O que se propunha é a aproximação entre as decisões governamentais e aqueles que efetivamente são, ao mesmo tempo, objeto e sujeito das políticas públicas governamentais: o cidadão. Desse ponto de vista, os conselhos têm um caráter eminentemente político e não executivo, pois atuam como fóruns de discussão sobre as reais demandas da sociedade e o conjunto de práticas formatadas pelo Estado como políticas públicas.

A segunda questão, vincula-se à capacidade dos conselhos em representar os anseios dos diversos grupos sociais, bem como em incorporar os valores democráticos em suas práticas e formas de funcionamento. A “representatividade” dos conselhos tem sido objeto frequente de questionamentos, especialmente quanto ao processo de seleção de seus integrantes e quanto à eficácia dos canais de comunicação entre o representante e o grupo que o escolheu. Nota-se, portanto, a necessidade de aprimoramento do processo de elegibilidade e, após, de canais de comunicação que garantam maior legitimidade às decisões dos conselhos.

A terceira, diz respeito ao vínculo estabelecido entre os “conselhos” e a estrutura do Estado. Se examinarmos os meios onde os conselhos têm atuação mais consolidada, como na saúde e educação, vamos perceber que estão diretamente vinculados às estruturas que consagradamente prestam esse serviço a toda e qualquer esfera.

Sendo assim, conselhos de saúde, por exemplo, independente da efetividade de seu trabalho – que sempre necessitarão de aprimoramento - naturalmente se vinculam aos órgãos que cuidam e se preocupam com a questão da saúde. Na ausência desses órgãos, e sua estrutura executiva, no caso, as Secretarias de Saúde, os conselhos ficarão sem âncora institucional e perderão eficácia.

Eis o ponto decisivo para avaliar o papel dos conselhos de arquivo. Não são os Arquivos Públicos os responsáveis pelos documentos gerados pelos governos? São estas, portanto, as estruturas privilegiadas para a concretização de qualquer política traçada para cuidar da matéria e, obviamente, os melhores interlocutores para qualquer tipo de conselho que se preocupe com essas questões.

Repetimos, portanto: como desvincular o conselho de arquivo da instituição arquivística que detém o conhecimento, os recursos humanos, técnicos e gerenciais? É apropriado que um conselho de arquivo vincule-se a uma instância não especializada, que provavelmente teria que refazer o caminho tão



arduamente consolidado nos últimos vinte anos para poder fazer frente aos desafios que a área exige? Nesse contexto, como pensar o funcionamento do CONARQ desvinculado do Arquivo Nacional? Como assegurar a efetividade de suas recomendações e diretrizes?

Se em âmbito nacional há questionamentos com relação à representatividade do CONARQ, como aprimorá-la diante da inexistência de Arquivos Públicos de onde deveriam sair a maior parte dos conselheiros? A situação agrava-se se pensarmos na criação de conselhos municipais de arquivo em municípios que sequer possuem Arquivos Públicos institucionalizados...

Resta então a pergunta: o que queremos? No nosso entendimento, a finalidade de todo o processo é a garantia da gestão eficiente e eficaz da documentação pública e de interesse público e social. Parece-nos mais razoável, num primeiro momento, direcionar os esforços não para a criação de conselhos, mas sim para a institucionalização dos Arquivos Públicos em todas as esferas de governo e em todos os poderes.

Essa parece-nos a forma mais adequada para a garantia da finalidade última do processo, para a efetivação dos sistemas de arquivos e também para, de forma mais natural e legítima, se propor a criação dos conselhos e lhes garantir poder e efetividade, bem como instâncias qualificadas de interlocução.

Não se trata, aqui, de nos posicionarmos contra ou a favor dos conselhos já instituídos e que, eventualmente, possam ser atuantes. É necessário abstrair situações específicas para propor diretrizes gerais que sirvam de orientação para todo o país. O problema é formularmos um modelo ou recomendação, a ser replicada em toda a extensão do território nacional, a partir de experiências particulares que não podem ser consideradas representativas da realidade arquivística brasileira.

Os conselhos não são órgãos executivos, e não devem assumir funções de gestão, nem de formuladores de políticas públicas, mesmo que as políticas devam ser colocadas em prática com a devida discussão democrática. Em relação ao tema, parece haver pouca clareza sobre os limites entre as competências dos conselhos e dos órgãos típicos, encarregados das políticas de arquivo, gestão e preservação documental. Essa confusão dificulta a transformação das diretrizes em ações efetivas, transformadoras da realidade.

## 7. Os Arquivos Públicos na sociedade do conhecimento

Como último ponto, é fundamental refletirmos, brevemente, sobre a questão da qualificação profissional na área de arquivos. Num horizonte amplo como o trazido pela discussão aqui apresentada, acreditamos não haver dúvidas quanto à enorme carência de profissionais da área arquivística e da necessidade urgente de uma política nacional que reconheça esse fato e proponha soluções concretas – de curto, médio e longo prazos – para lidar com a questão.

No longo prazo, é fundamental o incentivo à profissionalização, com a criação de cursos de formação e extensão, mas não podemos esquecer as necessidades prementes e imediatas com as quais aqueles que atuam na área se deparam a todo instante.

Há um desconhecimento quase total sobre o assunto por parte daqueles que produzem e lidam com documentos e arquivos na administração pública, de tal forma que, na maioria das vezes, não existem sequer pontes que facilitem o diálogo entre os técnicos arquivistas e aqueles que no dia-a-dia cuidam dos documentos nas suas instituições de origem.

Fato também é a necessidade de ampliar o diálogo com profissionais de áreas afins, reconhecendo que a complexidade sistêmica do assunto requer olhares múltiplos e interdisciplinares. Portanto, nos



perguntamos: como solicitar respeito e reivindicar valorização profissional daqueles que atuam na área enquanto o conhecimento arquivístico estiver tão distante das práticas cotidianas das instituições?

Nos arquivos das instituições públicas e privadas, atuam profissionais, mesmo que não especialistas, preocupados em buscar conhecimentos que lhes permitam atuar com correção, em conformidade com as normas legais e as técnicas arquivísticas.

Para atender a essas demandas, são necessários tanto cursos e oficinas de curta duração, que promovam a capacitação nos níveis mais elementares, quanto cursos técnicos, de formação (graduação) e aperfeiçoamento (pós-graduação/especialização) para que profissionais mais experientados possam fazer frente à complexidade das estruturas governamentais, ao avanço das novas tecnologias, e aos desafios da gestão documental.

Para além do profissional da área, é necessário disseminar conhecimentos, informar, capacitar pessoas, inclusive por meio de cursos à distância, para que atuem nos arquivos de forma responsável. Consideramos que essa I CNARQ não poderá se furtar ao debate de outro tema histórico: a necessidade de revisão da Lei nº 6.546/78, que, inegavelmente, promove uma reserva de mercado, considerada sob todos os pontos de vista, como equivocada e ineficaz. Vale lembrar que essa norma antecedeu em uma década a atual Constituição brasileira, que impôs ao poder público o dever de promover a gestão da documentação governamental. Parece evidente que a efetividade do texto constitucional não se faz possível sem conflitar com essa prerrogativa corporativa. Se, de fato, pretendemos instituir, no curto prazo, arquivos em todo o território nacional, isso se tornaria inexecutável pela ausência de profissionais considerados aptos, nos termos da referida Lei.

Em síntese, não se trata apenas de diplomar novos arquivistas, mas de construir uma política de gestão de pessoas que possa suprir as necessidades e fazer frente aos desafios que se impõem aos Arquivos Públicos, em qualquer esfera de governo ou poder. Não deve haver fronteiras ou óbices, de qualquer espécie, aos profissionais que se preparam e desejam atuar nos arquivos.

### Conclusão

Por todo o exposto, convidamos a uma reflexão mais profunda sobre as questões que realmente interessam, reconhecendo que:

- ✓ Não há política nacional de arquivos sem Arquivos Públicos institucionalizados;
- ✓ A efetiva implementação de uma política nacional de arquivos exige a atuação de um órgão executivo;
- ✓ O destino do Arquivo Nacional não é uma questão interna, pois a instituição é legalmente responsável pela implementação de uma política nacional de arquivos;
- ✓ O CONARQ deve ser um órgão representativo e de atuação democrática;
- ✓ A carência de profissionais qualificados impede a formulação e implementação de políticas de gestão documental e o cumprimento dos dispositivos legais vigentes;
- ✓ A legislação arquivística precisa ser revisada e atualizada para melhor atender aos desafios contemporâneos.

Os anseios não são unicamente pela formulação de políticas públicas adequadas, mas por ações e iniciativas corajosas que efetivamente sejam capazes de transformar a realidade arquivística brasileira.