

PROGRAMA PAULISTA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE ARQUIVOS PÚBLICOS MUNICIPAIS: ESTRATÉGIAS E RESULTADOS

CAMILA BRANDI DE SOUZA BENTES *

MÁRCIO AMÊNDOLA DE OLIVEIRA**

O Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP) foi instituído em 19 de outubro de 1984, por meio do Decreto estadual n. 22.789, que estabeleceu à então Divisão de Arquivo do Estado, do Departamento de Museus e Arquivos, da Secretaria da Cultura, a atribuição de órgão central do SAESP. Neste mesmo ato, artigo quinto, oficializa-se pela primeira vez na legislação estadual o trabalho articulado do Arquivo Público do Estado com os municípios paulistas:

Poderão, também, participar do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP, mediante celebração de convênios com o Governo do Estado, por sua Secretaria da Cultura, após prévia autorização e observada a legislação pertinente, órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário Estaduais, das **Administrações municipais**, as Fundações instituídas pelo Poder Público, as Empresas nas quais o Estado tenha participação majoritária e demais Entidades de Direito Privado. (SÃO PAULO (Estado), 1984)²

Entretanto, embora previsto no decreto de criação do SAESP, de 1984 até o ano 2000, não se tem registro de nenhuma ação estruturada e sistemática do Arquivo Público do Estado junto aos municípios com o objetivo de assegurar a proteção e preservação dos documentos arquivísticos paulistas.

O primeiro e fundamental marco no histórico desta atividade de fomento de políticas municipais de arquivos nas Administrações Municipais de São Paulo se dá em 2000, com o estabelecimento de uma parceria inédita entre o Arquivo Público do Estado e o Ministério Público do Estado de São (MPSP). O Termo de Cooperação Técnica visava proteger o patrimônio documental do Estado, inclusive os acervos das administrações municipais. A partir de então, o SAESP atuaria como órgão consultivo do MPSP, instruindo, por meio de laudos técnicos, os inquéritos civis e ações civis públicas instaurados pelos promotores de justiça de todo o Estado.

O Arquivo Público do Estado poderia e deveria assumir o papel de acompanhar e fomentar nos municípios a formulação e implementação de políticas de arquivos. Se, em última instância, é missão do Arquivo Público do Estado contribuir para a preservação da memória paulista, atuando na proteção ao patrimônio documental do Estado, seria desejável também que este se voltasse para os municípios e os auxiliasse no desenvolvimento deste trabalho em suas localidades. Afinal, a memória paulista não se restringe à história da administração estadual. É sim, acima de tudo, o resultado da relação dinâmica da história de

* Bacharel Ciências Sociais (PUC-SP) e em Letras (USP); especialista em gestão pública (FESPSP); fez o curso de "Introdução à Política e ao Tratamento dos Arquivos" (PUC-SP). Executivo Público, ocupa a função de Diretor Técnico do Centro de Assistência aos Municípios (CAM), Departamento de Gestão do SAESP (DGSASP), Arquivo Público do Estado, Secretaria de Governo do Estado de São Paulo.

** Bacharel em História (USP) e Artes Cênicas (FPA). Ocupa o cargo de Executivo Público do Centro de Assistência aos Municípios (CAM), Departamento de Gestão do SAESP (DGSASP), Arquivo Público do Estado, Secretaria de Governo do Estado de São Paulo.

² Redação original do 5º artigo do Decreto n. 22.789, de 19 de outubro de 1984.

seus 645 municípios!

Além deste imperativo dever de colaborar com a proteção do patrimônio documental paulista de forma mais abrangente, a Constituição Federal atribui aos Estados a competência para empreender uma ação fiscalizadora:

(...) o artigo 23, inciso III, da Constituição Federal, inclui entre as funções de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a proteção dos documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. E o artigo 24, inciso VII, conferiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. É de se registrar, ainda, que no artigo 30, inciso IX, aos Municípios foi delegada a competência para “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”. É essa ação fiscalizadora, constitucionalmente prevista, que o Arquivo Público do Estado tem empreendido em relação ao patrimônio arquivístico do Estado de São Paulo. (Bernardes, 2007, página1)

Entretanto o regime federativo assegura a autonomia municipal. A ação do Arquivo Público do Estado ficaria restrita ao fomento, sem nenhum poder de “fazê-los fazer”. Seria possível sensibilizar os administradores municipais para a importância de se ter uma instituição dedicada à preservação dos documentos públicos e sobre os benefícios da implementação da gestão documental na administração, mas não seria possível obrigá-los a criar o Arquivo Público Municipal.

Mesmo restrita esta ação de fomento seria de grande valia. Em um país onde a cultura político-administrativa ainda permanece impregnada por traços não democráticos, e os documentos públicos não são entendidos como um bem coletivo e de acesso público, empenhar recursos humanos e financeiros na atividade de arquivo e protocolo não fazia (e, de modo geral, ainda não faz!) parte das prioridades dos governos. Ter arquivo não é uma opção. Os documentos são produzidos, recebidos e acumulados no exercício das atribuições dos órgãos e entidades... e tramitam pela administração até concluírem a ação para a qual foram criados. Entretanto, sem investimentos e conduzidos por servidores sem qualificação específica para atuar na área, os protocolos e arquivos foram apenas sendo “tocados” ao longo de anos. A falta de condições materiais, humanas e técnicas impede que sejam alcançados os resultados e benefícios que uma gestão de documentos adequada pode proporcionar. Para acentuar este cenário, embora a legislação arquivística brasileira seja bastante clara e inequívoca, ela é praticamente desconhecida! Desta forma torna-se difícil romper este círculo vicioso e iniciar uma valorização da atividade de gestão documental nos governos. Por estes motivos, mesmo que restrita, a ação de fomento seria (e ainda é) necessária e de grande valia.

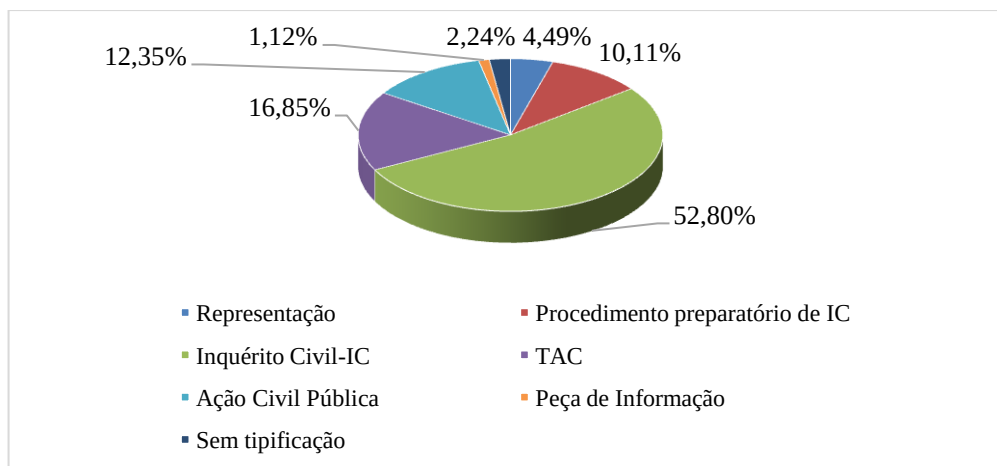
Diante de tanta escassez e de uma cultura adversa, os profissionais dedicados aos arquivos não podem se furtar de lançar mão dos recursos disponíveis, principalmente dos instrumentos jurídicos que balizam e respaldam, de maneira direta ou indireta, nossa atividade. A Constituição democrática de 1988, a Lei nacional de arquivos n. 8.159, de 09 de janeiro de 1991, as Constituições estaduais e as Leis Orgânicas Municipais, além de, mais recentemente, a Lei federal de acesso à informação n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, devem ser assimiladas pelos profissionais e utilizadas na fundamentação de seus projetos e ações.

Este foi sempre o caminho adotado na estruturação do SAESP e, não diferente, no trabalho de assistência aos municípios: legitimar as ações com base na legislação vigente e consolidar os avanços, sempre que possível, também na forma de atos normativos. O

estabelecimento de parcerias com instituições que compartilham preocupações e objetivos é outro viés desta opção formal-legal.

O Termo de Cooperação Técnica com o Ministério Público Estadual de São Paulo (MPSP) comprova a produtividade desta estratégia político-institucional. O Arquivo Público do Estado não pode obrigar um ente municipal a fazer algo, mas há no país uma instituição com a atribuição de fiscalizar e fazer cumprir a lei: o Ministério Público. Se a legislação brasileira estabelece o dever da administração pública fazer a gestão documental, assegurar o acesso aos documentos públicos e criar seus Arquivos Públicos, e estas normativas estão sendo descumpridas, o Promotor de Justiça pode atuar cobrando um comprometimento efetivo do administrador, no caso específico em questão, prefeitos e presidentes de câmaras municipais, no sentido de regularizar a situação. Para tanto, os recursos utilizados pelo Ministério Público são o Inquérito Civil, que visa apurar a situação denunciada; o TAC, Termo de Ajustamento de Conduta, que estabelece metas e prazos para regularização da situação; e, em última instância, a Ação Civil Pública, que leva a questão ao judiciário caso o prefeito ou presidente da câmara municipal não tenha cumprido as determinações estabelecidas no TAC.

Até a presente data, o Centro de Assistência aos Municípios possui registros em sua base de 89 (oitenta e nove) ações do Ministério Público de São Paulo, 77 (setenta e sete) ações a 51 (cinquenta e uma) prefeituras – pode uma prefeitura ter sido acionada por Inquérito Civil e, depois, este ter evoluído para um TAC – e 12 (doze) câmaras. Destaca-se que atuação do MP junto às câmaras tem início em 2012, sendo que 8 (oito) das 12 (doze) ações datam de 2014.



Distribuição das ações do Ministério Público por tipo. (Fonte: CAM, 2015).

Muitas pessoas, mesmo profissionais dos arquivos, dedicadas à mesma causa, reagem com antipatia ou crítica a esta Parceria. Sob o argumento de que São Paulo quer impor aos municípios a criação dos Arquivos Públicos está o desconhecimento da dinâmica desta cooperação técnica e a negação de um importante mecanismo institucional de nossa atual democracia.

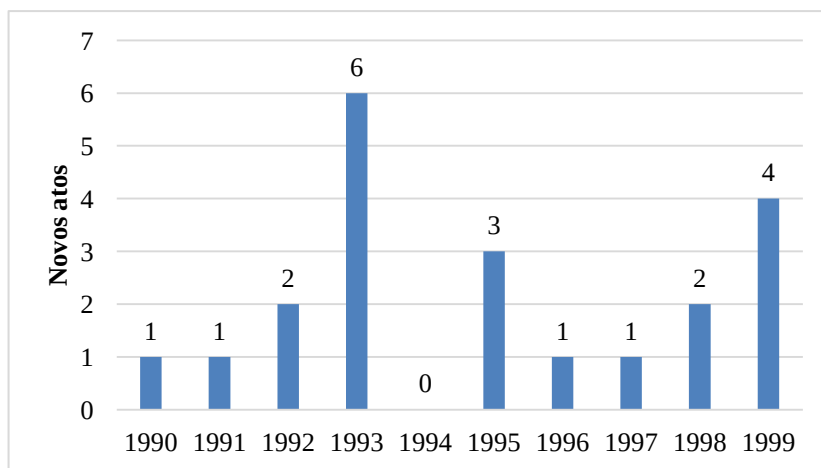
Desde o início, os Promotores acompanham o Arquivo Público do Estado na ação pedagógica, de sensibilização dos gestores e servidores municipais, apresentando a legislação arquivística e as obrigações da Administração. Cabe ao SAESP diagnosticar tecnicamente para o MPSP a situação da localidade em questão, pontuar os avanços já implementados, os pontos a serem corrigidos ou encaminhamentos a serem providenciados. Além desta mediação cabe ao Arquivo, havendo vontade da prefeitura ou câmara, subsidiar cada uma

das etapas de formulação e implementação da política de gestão documental no município.

Contudo, é importante destacar que a efetividade, não só desta, mas da maioria dos acordos de cooperação institucional, exige um esforço contínuo, de avaliação e redesenho de estratégias articuladas, além da necessidade periódica de renovar votos ou de sensibilizar os atores diretamente envolvidos, sempre que houver uma mudança na direção da instituição parceira. Em relação ao MPSP, a mudança de Promotores é uma característica de forte impacto a ser acompanhada e constantemente trabalhada.

Um ano após a assinatura do Termo de Cooperação Técnica, em 23 de julho de 2001, o SAESP formulou uma representação junto ao Ministério Público, denunciando as administrações municipais por irregularidades e eventuais crimes por danos patrimoniais, bem como danos aos direitos individuais e coletivos, efetivados e potenciais. Os municípios também foram denunciados pela utilização nociva de práticas que acarretassem riscos aos seus acervos arquivísticos.

Dois fatores explicam a adoção desta opção por denunciar de maneira geral as administrações municipais. Por um lado, a forma padrão de atuação do Ministério Público é por provocação mediante o recebimento de uma denúncia. Por outro lado, uma pesquisa realizada no ano 2000 (Oliveira, 2007, p. 13), demonstrava que a situação das administrações municipais era alarmante em relação ao pequeno número de prefeituras que possuíam seus Arquivos Públicos criados juridicamente. Na ocasião constatou-se que 83% dos municípios ainda não haviam institucionalizado seus arquivos. Com uma só ação (representação) se objetivou gerar um movimento que tirasse os municípios da inércia. Dados apurados pelo Centro de Assistência aos Municípios demonstram que, na década de 1990, a taxa de criação de novos atos normativos referentes a arquivos foi de 2,1 ao ano, sendo que 1993 provocou isoladamente uma elevação nesta média. Uma taxa baixa, se considerarmos que, em 1988, havia sido promulgada Constituição cidadã brasileira e que, em 1991, o legislador ordinário havia regulamentado o artigo 216, parágrafo segundo, desta Carta Maior, com a oficialização da Lei nacional de arquivos n. 8.159.



Década de 1990: Novos arquivos identificados por atos normativos. (Fonte: CAM, 2015).

Independentemente dos resultados da Parceria com o MPSP, em 2002 o SAESP criou o "Canal Aberto aos Municípios Paulistas" em seu sítio na Internet. A denominação da página traduz muito da preocupação inicial de se estabelecer um primeiro canal de comunicação com os municípios, voltado para as Prefeituras e Câmaras Municipais, no qual eram disponibilizados manuais técnicos e legislação arquivística, bem como a minuta de

projeto de lei para a institucionalização de Arquivos Públicos Municipais. No mesmo ano, foi criada a página "Ameaças ao Patrimônio Arquivístico", pela qual qualquer cidadão pode denunciar práticas irregulares, descaso ou omissão em relação aos arquivos e documentos públicos.

Nesta data, ainda como uma Divisão da Secretaria de Estado da Cultura, o Arquivo Público do Estado não possuía uma estrutura administrativa interna apropriada à execução de suas atribuições. O SAESP não aparecia no organograma da instituição³ e dispunha de uma pequena equipe técnica de 5 pessoas, completamente voltada para a prioridade de elaborar o Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades-Meio (SÃO PAULO (Estado), 2004), instrumento que permitiria um importante salto qualitativo na implementação da política estadual de gestão de documentos e na estruturação do próprio SAESP. Neste contexto, a estratégia possível na assistência aos municípios foi a do desenvolvimento destas duas páginas no site do SAESP. Embora de forma simples e sem muita divulgação, estas páginas inauguraram o que seria outra importante estratégia de atuação junto aos municípios: a elaboração e disponibilização de subsídios e materiais técnicos às administrações paulistas.

No ano seguinte, 2003, o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade das atividades-meio haviam sido concluídos. A equipe técnica aguardava a tramitação dos instrumentos para oficialização por decreto. A coordenadora do SAESP aproveitou o momento para redefinir as prioridades e planejar junto com a equipe as próximas ações do Sistema de Arquivos. Até então, todos faziam um pouco de tudo – plano, tabela, atendimentos às Comissões de Avaliação de Documentos de Arquivo, análise de relação de eliminação, reuniões de orientação técnica, entre outros afazeres.

Assim que fossem oficializados o plano e a tabela, seria necessário capacitar os órgãos e entidades estaduais a utilizar tais instrumentos e também a elaborar seus respectivos planos e tabelas das atividades fim. O número de atendimentos e demandas dos órgãos aumentaria e ficaria mais complexo. A opção foi por iniciar uma especialização na equipe: atendimento, treinamento e municípios. Municípios? Com o aumento da demanda dos órgãos e entidades estaduais, seria importante ter uma ação mais estruturada voltada aos municípios ou a rotina de gestão do SAESP absorveria toda capacidade de trabalho da equipe e esta ação seria abortada antes mesmo de gerar seus primeiros resultados.

Todos continuaram a se responsabilizar por múltiplas tarefas, mas cada membro da equipe ficou responsável por zelar pelo desenvolvimento de uma atividade específica. Foi assim que o SAESP optou por elaborar o **Programa Permanente de Institucionalização e Implantação de Arquivo Públicos Municipais no Estado de São Paulo**, germe inicial do que, quatro anos mais tarde, em 2007, se estruturaria no Núcleo de Assistência Técnica aos Municípios, vinculado ao Centro de Gestão Documental do Departamento de Gestão do SAESP (SÃO PAULO (Estado), 2007), uma unidade técnica especialmente planejada para prestar o atendimento aos municípios. Em 2009, o Núcleo é elevado à categoria de Centro de Assistência aos Municípios (CAM), em nível de divisão técnica (SÃO PAULO (Estado), 2009) configuração que assume até hoje. Entretanto, vale destacar que foi já em 2006, quando da criação do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, que a atribuição de assistência aos municípios paulistas foi incorporada oficialmente por meio do Decreto n. 50.659/2006 (SÃO PAULO (Estado), 2006).

Nesse momento (2003), o desafio era estruturar um serviço de assistência aos

³ Somente em 2006, por meio do Decreto n. 50.659, de 30 de março de 2006, foi criado o Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo.

municípios, sendo que esta demanda era completamente latente, e ainda não existia de fato. Os municípios, de uma maneira geral, ainda não institucionalizaram seus Arquivos, mas os gestores das prefeituras e câmaras não desenvolveram a consciência de que esta é uma responsabilidade e obrigação da administração. Há um desconhecimento dessa legislação específica. Os municípios são negligentes, também, quanto ao fato de que a tão desejada agilidade no acesso à informação, a economia de recursos, a liberação de espaço físico, entre outros benefícios, dependem ou passam pelo trabalho de gestão documental. E, o mais importante de tudo, os municípios muitas vezes ignoravam a existência de um órgão estadual, que poderia ajudá-los a fazer este trabalho! Estava sendo estruturada uma assistência técnica para os municípios, enquanto os próprios interessados não conheciam esse serviço.

Era preciso divulgar não só o trabalho do Arquivo do Estado, essa assistência gratuita, mas também sensibilizar os gestores municipais para importância e obrigatoriedade de implementar a gestão documental e criar suas unidades de Arquivos Públicos. Então, a primeira estratégia adotada no Programa foi a realização de uma série de ações pedagógicas de caráter regional, denominada **Encontros Paulistas sobre Gestão Documental Pública: por uma política municipal de arquivos**.

Esses encontros são ainda hoje bastante produtivos. O processo tem início com a escolha de região administrativa do Estado; então, a equipe se desloca para um determinado município daquela região após o estabelecimento de uma parceria local, e, na data do Encontro Paulista, ao longo de um dia de trabalho, representantes de prefeituras e câmaras municipais, além de prefeitos, secretários municipais, vereadores, procurados, assessores e dirigentes conversam sobre política de gestão documental com especialistas, técnicos do Arquivo do Estado e convidados, e com promotores de justiça. Nesta oportunidade é apresentada a legislação específica, são disponibilizados instrumentos técnicos indispensáveis e orientações para que as administrações municipais possam criar seus Arquivos Públicos e implantar políticas de gestão documental e acesso à informação no município.

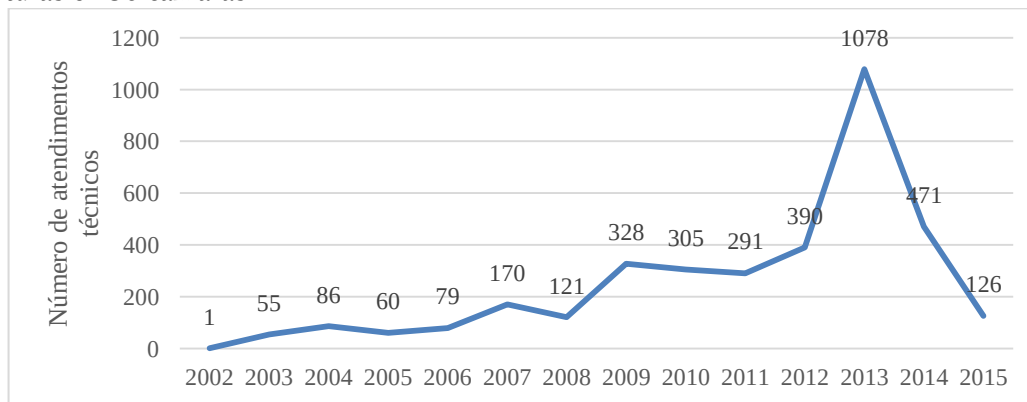
Entre 2003 e 2014, foram realizados 14 (quatorze) Encontros nas cidades de São Paulo, Campinas, São José dos Campos, Cunha, Santos, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Casa Branca, Araraquara, Registro, Caraguatatuba e Franca. Ao todo, os encontros reuniram 518 municípios e 1.928 agentes públicos das Prefeituras e Câmaras Municipais.

Descrição	Local	Data	Municípios	Prefeituras	Câmaras
1º ENCONTRO PAULISTA	São Paulo	24/10/2003	36	32	22
2º ENCONTRO PAULISTA	Campinas	27/04/2004	34	32	11
3º ENCONTRO PAULISTA	São José dos Campos	03/06/2004	24	21	9
4º ENCONTRO PAULISTA	Cunha	18/08/2004	6	6	0
5º ENCONTRO PAULISTA	Santos	05/05/2005	13	12	1
6º ENCONTRO PAULISTA	Ribeirão Preto	23/10/2006	31	26	10
7º ENCONTRO PAULISTA	São Paulo	24/10/2007	83	75	26
8º ENCONTRO PAULISTA	São José do Rio Preto	19/06/2009	74	64	39
9º ENCONTRO PAULISTA	Casa Branca	19/10/2009	45	40	22
10º ENCONTRO PAULISTA	Araraquara	08/11/2011	32	22	15
11º ENCONTRO PAULISTA	Araraquara	27/11/2013	60	46	21
12º ENCONTRO PAULISTA	Caraguatatuba	07/04/2014	29	21	10
13º ENCONTRO PAULISTA	Registro	25/04/2014	26	20	12

14º ENCONTRO PAULISTA	Franca	07/05/2014	25	16	10
-----------------------	--------	------------	----	----	----

Encontros Paulistas (2003 - 2014). (Fonte: CAM, 2015).

A estratégia de realizar os encontros regionais tem se mostrado eficiente e logrou estimular o crescimento da demanda pelo serviço de assistência técnica, disponibilizado aos municípios. Até maio de 2015, do total de 645 municípios paulistas, já foram atendidas 528 prefeituras e 136 câmaras.



Total de atendimentos técnicos do CAM por ano. (Fonte: CAM, 2015).

Em 2013, nota-se um expressivo aumento nos atendimentos, decorrentes da participação do Arquivo Público do Estado em 17 eventos do Programa Transparência Paulista, ação inter-secretarial, destinada à promoção da transparência administrativa prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2009) e na Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

De modo geral, constata-se o crescimento progressivo da demanda. Este fato serviu também para justificar a estruturação do serviço de assistência aos municípios no Arquivo Público do Estado. Como já foi dito, primeiramente, em 2006, como uma atribuição específica do Departamento de Gestão do SAESP; depois, em 2007, como Núcleo; e por fim, em 2009, como Centro.

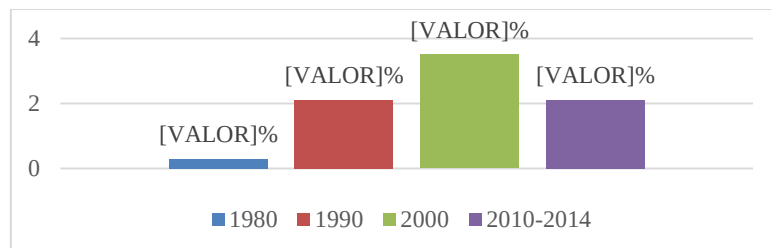
É fundamental, contudo, avaliar o trabalho realizado de assistência aos municípios e sua trajetória, não como uma atividade isolada. Esta vertente de atuação está diretamente relacionada com o conjunto do trabalho desenvolvido pelo Departamento de Gestão do SAESP.

Cada município é uma realidade única, tem a sua dinâmica, as suas especificidades políticas e administrativas, mas o que eles têm em comum, tanto prefeituras, quanto câmaras são as carências e as dificuldades que a equipe que coordena o SAESP também enfrenta no dia a dia do trabalho com os órgãos e entidades estaduais. Então, porque não aproveitar as estratégias, metodologias e instrumentos desenvolvidos para implementação da política estadual, adaptando, sistematizando e disponibilizando-os aos municípios, a fim de auxiliar prefeituras e câmaras a fazer o trabalho conforme exige a legislação arquivística brasileira?

Entretanto, não há receita pronta. É preciso mergulhar em cada realidade, e auxiliar, gestores e servidores que estão envolvidos na tarefa de implementar a gestão de documentos, na definição da melhor prática para aquela prefeitura ou câmara. Talvez, se a orientação se restringisse à questão técnico-arquivística, os resultados do trabalho e o movimento de melhoria no cenário paulista fossem mais modestos.

A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES E O MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE GESTÃO DOCUMENTAL E ACESSO À INFORMAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

A taxa de aumento de atos normativos que dispõem sobre arquivos nas prefeituras paulistas, que era de 2,1/ano na década de 1990, passou para 3,5/ano na década de 2000 e está em 2,1/ano nestes 5 (cinco) primeiros anos da década de 2010.



Média de novos atos normativos por ano. (Fonte: CAM, 2015).

Faz-se necessário esclarecer que o Centro de Assistência aos Municípios vem empenhando esforços de forma mais sistemática na atualização de sua base de dados desde 2013. Frequentemente são localizados atos normativos que dispõem sobre arquivos (criação, atribuições específicas ou estrutura administrativa e vinculação) datados de períodos passados. Este fato impacta na evolução da média anual de novos atos e, consequentemente, pode alterar a análise do cenário paulista.

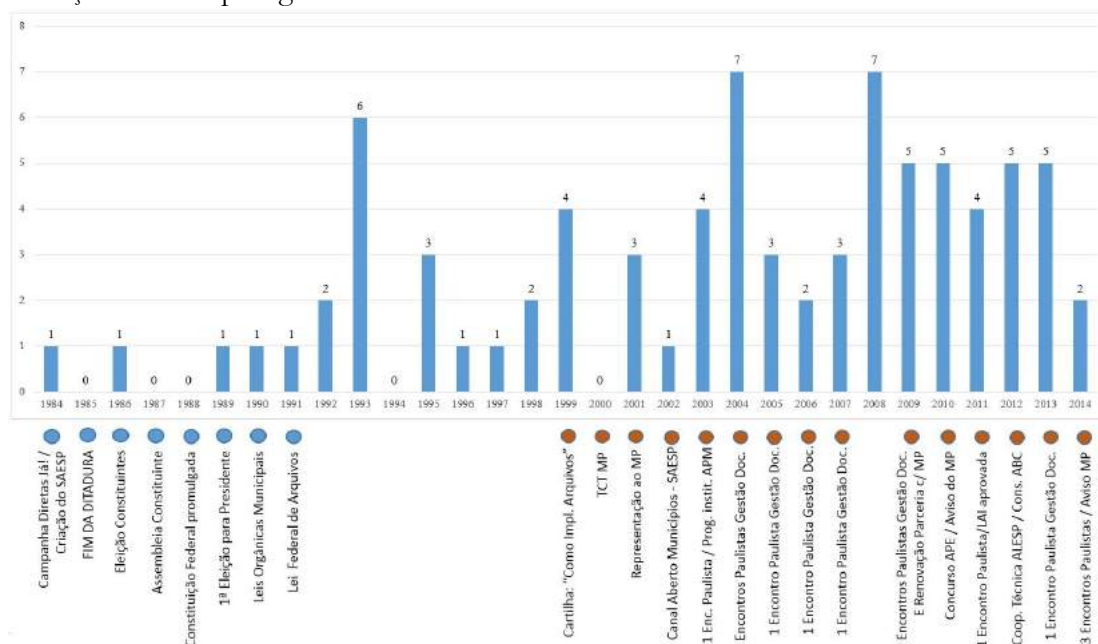
Cabe, também, explicitar a dificuldade em se definir indicadores válidos para monitorar as ações de fomento junto aos municípios. Inicialmente, a opção foi por quantificar os municípios que possuem Arquivo Público Municipal institucionalizado. Mas, para tanto, ficava primeiramente a questão: o que considerar como Arquivo Público Municipal.

Muitas prefeituras possuem apenas o arquivo histórico, outras apenas o arquivo geral. Poucas delas apresentam alguma instância normativa, ou Comissão de Avaliação de Documentos; outras mantêm apenas diferentes atores e setores de documentos, cada qual disciplinando uma parte da gestão sem a menor articulação entre eles. O correto seria considerar como tendo Arquivo Público aquele município que comprovasse possuir uma instituição arquivística pública responsável pela administração plena (fases corrente, intermediária e permanente) de toda documentação produzida, recebida e acumulada em sua esfera de atuação, de forma centralizada. Para tanto, há a necessidade de realização de um completo e criterioso censo em todas as prefeituras e câmaras. Este projeto ainda não foi viabilizado, mas figura entre as prioridades do Centro de Assistência aos Municípios. Sendo assim, foi feita a opção por registrar como indicador os atos normativos, normalmente decretos e leis, que dispõem oficialmente sobre arquivo.

Atualmente, registra-se a existência de 91 (noventa e um) atos (eram 35 no ano 2000). Sistematizar esta informação, ainda que frágil, e representá-la na forma de uma série histórica, nos permite tecer algumas hipóteses sobre a evolução do cenário paulista e os resultados das ações de fomento empreendidas pelo Arquivo Público do Estado.

Destacam-se no gráfico os três maiores picos de oficialização de atos: 1993, 2004 e 2012. Possivelmente, o ano de 1993 reflete uma mudança mais ampla de abertura política ocorrida no Brasil, que tem início com a Campanha das Diretas Já (1984), o fim do período da Ditadura Militar (1985) e culmina com a promulgação da Constituição democrática de

1988. Em 1991, entra em vigor a Lei federal de arquivos, norma nacional que respalda, até hoje, a luta pela institucionalização dos Arquivos Públicos e a responsabilização da Administração Pública pela gestão de seus documentos.



Evolução da oficialização de atos normativos que dispõem sobre arquivos. (Fonte: CAM, 2015).

Sinalizados em vermelho, aparecem os marcos históricos mais relevantes atrelados à atuação do Arquivo Público do Estado junto aos municípios paulistas.

Em 2004, o Termo de Cooperação Técnica já estava em vigor, e o Programa de Institucionalização Arquivo Públicos Municipais no Estado de São Paulo já havia realizado 4 (quatro) Encontros Paulistas de Gestão Documental.

Cabe lembrar que, em 2007, a Unidade de Arquivo Público do Estado, inicialmente pertencente à Secretaria da Cultura, passou a integrar a Secretaria da Casa Civil (Decretos n. 51.991/2007, n. 52.026/2007 e n. 54.276/2009).

Em 2007, é criado um setor específico para o trabalho com as prefeituras e câmaras e, durante o sétimo Encontro Paulista, o SAESP lança os "Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade de Documentos para as Administrações Públicas Municipais", de autoria de Daise Aparecida Oliveira. Esta publicação é um instrumento importante para a implementação de políticas públicas de gestão documental nas administrações municipais. A obra apresenta um amplo estudo sobre a produção de documentos na esfera municipal, seus prazos de guarda e sua destinação final (preservação ou eliminação). De distribuição gratuita, podendo ser acessado pela *internet*, o livro é recomendado para qualquer órgão do Poder Executivo municipal brasileiro, seja ele de pequeno, médio ou grande porte.

Já a elevação no número atos constatada em 2012, certamente reflete o movimento desencadeado na sociedade com a oficialização da LAI e as ações do CAM no fomento às regulamentações municipais.

Entretanto, o resultado pretendido com o Programa iniciado em 2003 é a implementação de políticas de arquivo, gestão documental e acesso à informação, e não apenas a organização dos arquivos. Este objetivo coloca à equipe a necessidade de uma atuação mais larga. A implementação efetiva de uma política de gestão documental passa necessariamente pela mudança na cultura administrativa, ou seja, por uma mudança na

mentalidade dos gestores municipais. Para que haja investimento de recursos humanos, materiais e financeiros de uma administração nos arquivos é preciso que os governantes locais reconheçam a importância e os benefícios deste trabalho.

Nesse sentido, por meio de reuniões, telefonemas, *e-mails*, visitas técnicas e pareceres, são empenhados esforços, desde a sensibilização da alta cúpula (prefeitos, secretários, presidentes de câmaras e vereadores, entre outros), passando por esclarecimentos sobre a legislação, procedimentos técnicos e legais de avaliação, eliminação e reprodução de documentos; sugestão de estratégias para se envolver a administração e seus servidores visando a efetiva adesão a um novo procedimento de produção, tramitação ou destinação dos documentos; orientação para elaboração de instrumentos de gestão e organização dos depósitos, até o auxílio para que consigam produzir dados gerenciais que irão fundamentar o pleito de um novo espaço ou a oficialização de uma normativa que respalde melhor o trabalho.

Depois do Termo de Cooperação Técnica com o MPSP, da oficialização do Programa Permanente Institucionalização de Arquivos Públicos Municipais e da conquista de uma estrutura institucional dentro do próprio Arquivo do Estado (criação do Núcleo e depois do Centro), outro importante marco deste trabalho foi a constituição de um corpo técnico para o CAM, com o ingresso dos executivos públicos após a realização do primeiro concurso da história do Arquivo Público do Estado, em 2010.

Antes da realização do concurso público, o Centro de Assistência aos Municípios contava apenas com uma diretora, e um oficial administrativo formado em Direito, que colaborava na atividade técnica. Com o concurso a equipe saltou de 2 (duas) para 7 (sete) pessoas. Mas a chegada de uma só vez de tantos executivos públicos (foram trinta para o Departamento de Gestão do SAESP) imprimiu uma transformação irreversível na forma de trabalhar e na dinâmica dos Centros e Núcleos do Departamento de Gestão do SAESP.

Inúmeros desafios foram colocados a um só tempo. Sem conhecimentos arquivísticos (ou muito básicos, salvo raras exceções) e formações diversas (direito, administração, economia, história, turismo, odontologia, veterinária, entre outros) era preciso envolver os novos servidores na rotina do trabalho, ocupá-los e, simultaneamente, capacitá-los. Além disso, os diretores, que até então se dedicavam à execução (já que não dispunham de equipes) careciam do desenvolvimento de habilidade gerencial, para lidar com conflitos, motivação da equipe, distribuição de tarefas e cobrança de prazos e retorno das atividades.

No caso específico do CAM, essa diversidade de formação acabou proporcionando a construção de uma equipe muito rica. Para compreender realidades tão díspares nas prefeituras e nas câmaras (desde o porte, pequeno, médio ou grande, passando pela abertura ou não para o trabalho, algumas com severa escassez de recursos, diante de outras cidades com maior facilidade, do ponto de vista de recursos humanos e financeiros), essa multiplicidade de formações e habilidades da equipe, passado um período de acomodação, tem se mostrado bastante produtiva.

Para desenvolver uma nova rotina com essa equipe ampliada, foi definida a estratégia de utilizar a divisão administrativa do Governo do Estado para trabalhar com os municípios. Então cada membro da equipe cuida de algumas das 16 (dezesseis) regiões administrativas. Desta forma, todos são estimulados a cooperar em todas as tarefas, não há uma triagem dos atendimentos por assunto. O interessante desta divisão regional dos municípios por membro da equipe é que cada tem a oportunidade de estreitar relações com as prefeituras e com as câmaras que atende. Isso permite um sentido de continuidade. A proximidade quebra um pouco a relação formal de um órgão municipal com um serviço de assistência técnica estadual e permite um acompanhamento do trabalho, o que antes da

formação da equipe, propiciada pelo concurso público, não era possível de ser feito.

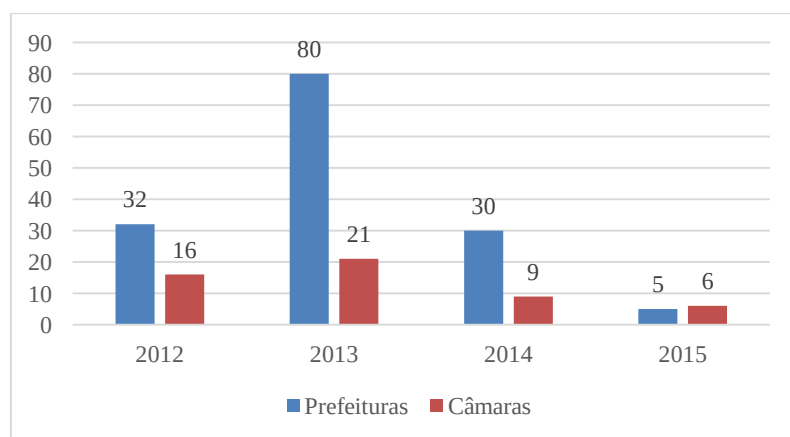
Atualmente, o CAM passa por um momento especial. Os trabalhos desencadeados nos municípios estão se aprofundando e, com isso, vem se firmando a necessidade, mesmo mantendo a divisão regionalizada, de que cada membro da equipe tenha uma especialidade para dar um atendimento mais aprofundado em questões técnicas.

Além dos Encontros Regionais, alguns fatos impactaram o volume de demanda por orientações técnicas, principalmente a oficialização da Lei de Acesso à Informação n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, e as ações decorrentes desta nova normativa, a saber: a alteração da área do MPSP responsável pelo Termo de Cooperação Técnica e o segundo e o terceiro Avisos do Procurador Geral de Justiça aos promotores (ambos em 2014), que estimularam os Promotores a buscarem a cooperação do CAM na instrução de Inquéritos Cíveis abertos contra os Municípios.

Desde 18 de novembro de 2011, quando foi sancionada a Lei federal n. 12.527, que regula o acesso a informações e dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Arquivo Público do Estado foi fortalecido e ampliado.

A Lei n. 12.527/2011 representa um importante passo para a consolidação da democracia no Brasil e para dar efetividade ao preceito constitucional da transparência da administração pública. Contudo, faz-se importante destacar que suas determinações impõem, embora de modo não explícito, a relação intrínseca entre acesso à informação e a gestão de documentos, matéria específica de competência do Arquivo Público do Estado, pois todos os documentos públicos devem estar disponíveis quando solicitados pelo cidadão, excetuando-se aqueles que forem classificados pelas autoridades competentes como sigilosos ou aqueles que contenham informações pessoais. Não é possível, portanto, cogitar sobre acesso à informação, sem incluir a questão da gestão documental.

Assim que a Lei de Acesso à Informação (LAI) foi oficializada em nível Federal, o CAM encaminhou ofícios para as 645 prefeituras e 645 câmaras, sensibilizando os municípios sobre a importância do trabalho de gestão documental e sua relação intrínseca com a garantia do acesso à informação, além de chamar a atenção para a obrigatoriedade de regulamentar a LAI em âmbito municipal. Na oportunidade o CAM se colocou à disposição de auxiliá-los neste processo de regulamentação da LAI e também reafirmou sua ação de assistência técnica, gratuita e individualizada, na formulação e implementação da gestão documental nas prefeituras e câmaras paulistas.



Evolução da regulamentação da LAI nos municípios paulistas. (Fonte: CAM, 2015).

O que o Arquivo Público do Estado, por meio do Departamento de Gestão do

SAESP, realizou, e o que o CAM também vem reproduzindo, foi aproveitar o movimento que aconteceu na sociedade em decorrência da aprovação da LAI, como uma oportunidade de levar à pauta a questão da gestão documental, trabalhando sempre esta temática como condição ao acesso. Essa estratégia propiciou que o movimento causado pela LAI gerasse, também, demanda para o CAM, tendo como consequência positiva o crescimento dos atendimentos.

Novos subsídios foram desenvolvidos, como minuta de regulamentação municipal da LAI, roteiro de regulamentação e orientações sobre como instituir os Serviços de Informações ao Cidadão (SICs). Em 2013, o CAM participou do Encontro do Governo do Estado de São Paulo com os Prefeitos Paulistas, no Memorial da América Latina, e de 17 (dezessete) Encontros do Programa Transparência Municipal nos Municípios Paulistas, participou também de uma série de quatro videoconferências do Programa Transparência Municipal, sendo uma específica sobre gestão documental e outra sobre a criação dos SICs (Serviços de Informações ao Cidadão).

Outro importante fato ocorre em 2014, quando o Ministério Público começou a tratar a matéria de arquivos e gestão documental pública em articulação com a questão da fiscalização do cumprimento das determinações da LAI. Neste momento a responsabilidade da gestão do Termo de Cooperação Técnica com o Arquivo Público do Estado passa a ser da área de atuação do Patrimônio Público. Anteriormente, esta questão era abordada na área de Meio Ambiente, que compreende o meio ambiente natural (reservas, florestas, ...) e, também, ao meio ambiente cultural. Neste contexto os arquivos eram vinculados à questão da preservação do patrimônio histórico e da memória social e coletiva. A mudança conferiu novo peso à fiscalização, pois a área de atuação do Patrimônio Público é, também, a responsável pela repressão aos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário ou atentam contra os princípios da Administração Pública.

Também em 2014, o Procurador Geral de Justiça reeditou o aviso aos Promotores (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, 2014) divulgando o apoio técnico do Centro de Assistência aos Municípios/DGSAESP nas ações sobre Gestão Documental, Arquivo Público e, também, implementação da Lei de Acesso à Informação. Em 2009, o Termo de Cooperação Técnica com o Ministério Público havia sido revisto e ampliado. Na ocasião da assinatura do termo, o Procurador Geral de Justiça, Dr. Fernando Grella Vieira, entendendo a importância deste trabalho manifestou a intenção de incluir a matéria dos arquivos e da gestão documental no rol das ações proativas do MP, ou seja, por meio de um primeiro aviso (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, 2010) recomendou aos promotores de justiça de todo o Estado que buscassem a implementação da política de arquivos e gestão documental no âmbito dos municípios, com apoio do SAESP. Com este aviso, todos os promotores foram chamados a agir, independentemente de receber uma denúncia específica sobre este tema. Embora de grande relevância, o primeiro aviso não gerou o mesmo impacto que o de 2014, mas fortaleceu a atuação conjunta do MPSP em parceria com o Arquivo Público do Estado.

Dados do CAM demonstram o incremento na atuação do MPSP após 2014. Até a presente data, foram elaborados 26 (vinte e seis) pareceres ao Ministério Público, sendo 12 (doze) no ano de 2014 e 9 (nove) até maio de 2015. Ou seja, após a mudança de área (de Meio Ambiente para Patrimônio Público) e o último aviso aos promotores, ambos em 2014, a quantidade de solicitações do MP representam 80,77% da demanda total (desde 2000) ao CAM.

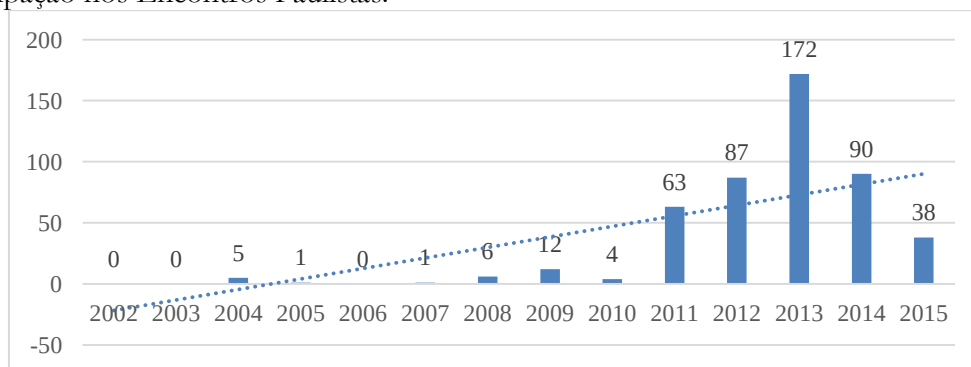
Desde 2011, portanto, os atendimentos motivados por alguma questão relacionada à LAI, são aproveitados para introduzir a questão da obrigatoriedade de, também, se fazer

gestão documental e criar o Arquivo Público Municipal. O argumento fundamental é bastante concreto e de fácil compreensão: em qual destes cenários é possível se falar em acesso à informação? (ver imagens abaixo)



Visitas Técnicas do CAM a municípios paulistas. (Fonte: CAM, 2015).

Outro desdobramento recente da oficialização da LAI e da nova perspectiva de atuação do MPSP é o aumento significativo de atendimentos às câmaras municipais. Para visualizar melhor este fato, vale observar o número de atendimentos, descontada a participação nos Encontros Paulistas:



Aumento de atendimentos às câmaras paulistas (sem eventos). (Fonte: CAM, 2015).

Este aumento de demandas dos Poderes Legislativos municipais impôs a necessidade de desenvolvimento de subsídios específicos para as câmaras municipais. Destaca-se o desenvolvimento de um modelo de Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade de Documentos do Poder Legislativo Municipal, desenvolvido em parceria com a Câmara Municipal de Barueri/SP, com conclusão prevista para este ano.

CONCLUSÕES

Em resumo, o olhar retrospectivo para estes 15 anos de atuação voltada à preservação do patrimônio documental paulista e à implantação de políticas públicas de gestão de documentos e informações municipais comprova que os desafios são ainda inúmeros. Apesar dos avanços institucionais do trabalho de assistência aos municípios, dificuldades se impõem no dia-a-dia do trabalho. Alguns importantes resultados já foram alcançados, mas a meta que motiva o trabalho – ter 100% das prefeituras e câmaras paulistas com seu Arquivo

e desenvolvendo uma criteriosa gestão de seus documentos em suas fases e de forma integrada – ainda está longe de ser alcançada.

O balanço estatístico desta trajetória, ensaiado nesta comunicação, aponta para a necessidade de se estruturar melhor as informações acumuladas no desenvolvimento do trabalho, para que melhores indicadores possam balizar de forma mais assertiva a avaliação das estratégias adotadas. O contínuo monitoramento do estágio de implementação da política de gestão documental em cada município, bem como o planejamento e reorientação, sempre que necessários, das práticas do CAM são atividades indispensáveis para a perseguição da meta almejada. Todo esforço é válido no sentido de se traçar uma atuação cada vez mais eficaz junto às autoridades municipais, inclusive no que se refere à articulação política.

REFERÊNCIAS

BERNARDES, Ieda Pimenta. *As Administrações Municipais e a gestão documental*. São Paulo, Arquivo Público do Estado, 2014. Disponível em:

<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/assets/material_apoio/Fundamentos_legais_do_trabalho_de_gestao_documental_nas_administracoes_municipais.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2015.

OLIVEIRA, Daise Aparecida. *Plano de Classificação e Tabelas de Temporalidade de Documentos para as Administrações Públicas Municipais*. São Paulo: Arquivo Público do Estado, 2007.

Legislação Federal

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 04 fev. 2015.

BRASIL. Lei n. 8.159, de 09 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências (1991). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 04 fev. 2015.

BRASIL. Lei complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (2009). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 04 fev. 2015.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências (2011a). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 04 fev. 2015.

Legislação Estadual

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Aviso n. 96/2010 - PGJ de 17/02/2010. *Diário Oficial do Estado*, de 20 e 23/02/2010 - Seção 1.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Aviso n. 171/2014-PGJ de 07/05/2014. *Diário Oficial do Estado*, de 08, 13 e 16/05/2014 — Seção 1.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 22.789, de 19 de outubro de 1984. Institui o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP. *Diário Oficial do Estado*, 20/10/1984, Seç. I, p. 01-02.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 48.898, de 27 de agosto 2004. Aprova o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades – Meio e dá providências correlatas (2004b). Disponível em:

<<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 50.659, de 30 de março de 2006. Reorganiza a Secretaria da Cultura e dá providências correlatas (2006). Disponível em:

<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2006/decreto-50659-30.03.2006.html>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 52.026, de 1º de agosto de 2007. Reorganiza a Unidade do Arquivo Público do Estado e dá providências correlatas. (2007). Disponível em:

<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/assets/legislacao/Decreto_52026_de_01_de_agosto_de_2007.pdf>

f>. Acesso em: 14 jul. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 54.276, de 27 de abril de 2009. Reorganiza a Unidade do Arquivo Público do Estado, da Casa Civil, e dá providências correlatas (2009). Disponível em:

<<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

RESUMO: *Este trabalho pretende apresentar um balanço das ações do Programa Permanente de Institucionalização de Arquivos Públicos Municipais, oficializado em 2003 pelo Arquivo Público do Estado, na condição de órgão Central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo-SAESP. Este Programa deu início a uma série de ações de fomento à implementação de políticas municipais de gestão documental e acesso à informação, que lançaram as bases para criação em 2007 do Núcleo de Assistência aos Municípios, elevado a Centro em 2009. O objetivo é analisar os resultados alcançados nestes 12 anos do Programa e compartilhar as estratégias e os mecanismos institucionais encontrados para superar as dificuldades, administrativas e políticas, presentes em qualquer iniciativa de se estruturar uma política pública de preservação da memória e gestão documental. PALAVRAS-CHAVE:* Política pública, gestão documental, acesso à informação, arquivos municipais, assistência técnica.

RESUMEN: *Este trabajo pretende presentar una evaluación de las acciones del Programa de Institucionalización Permanente de Archivos Municipales Públicas, oficializada en 2003 por lo Archivo Público del Estado, el órgano central del Sistema de Archivos del Estado de São Paulo-SAESP. Este programa se inició con una serie de acciones de desarrollo para la aplicación de las políticas municipales de gestión de documentos y el acceso a la información, lo que sentó las bases para la creación en 2007 del Núcleo de Asistencia a los Municipios, promovido a Centro en 2009. El objetivo es analizar los resultados alcanzados en estos 12 años del programa y compartir estrategias y los mecanismos institucionales que se encuentran para superar las dificultades, administrativas y políticas, presentes en cualquier iniciativa de estructurar una política pública de la preservación de memoria y la gestión de documentos. PALABRAS CLAVE:* políticas públicas, gestión de documentos, acceso a la información, archivos municipales, asistencia técnica.