

SOBRE A INSTITUCIONALIDADE ARQUIVÍSTICA

About archival institutionalality

Francisco Alcides Cougo Junior¹ 

RESUMO

O presente ensaio visa refletir sobre a noção de institucionalidade arquivística, suas definições basilares, complexidades e problemáticas centrais no cenário brasileiro. O trabalho busca, ademais, compreender os elementos centrais presentes no processo de institucionalização de arquivos, além de refletir sobre seus entraves e características no âmbito do federalismo brasileiro. Dadas as características do texto, a análise proposta dialoga de forma direta com a literatura especializada da área, mas também utiliza-se de dados prospectados em pesquisas aplicadas concluídas ou em andamento. Ao fim, o ensaio reflete sobre a necessidade de discutir a institucionalidade arquivística no escopo das políticas públicas de arquivo no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Institucionalidade. Instituições arquivísticas. Arquivo Público.

ABSTRACT

This essay aims to reflect on the notion of archival institutionalality, its basic definitions, complexities and central issues in the Brazilian scenario. The work seeks, moreover, to understand the central elements present in the process of institutionalization of archives, and to reflect on its obstacles and characteristics in the context of Brazilian federalism. Given the characteristics of the text, the proposed analysis dialogues directly with the specialized literature in the area, but also makes use of data prospected in completed or ongoing applied research. At the end, the essay reflects on the need to discuss the archival institutionalality in the scope of public policies on archives in Brazil.

KEYWORDS: Institutionalality. Archival institutions. Public Archive.

¹Professor Adjunto do Departamento de Arquivologia, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Doutor em Memória Social e Patrimônio Cultural pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Líder do Honório - Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas Arquivísticas.



1 INTRODUÇÃO

Este ensaio tem como principal objetivo refletir sobre a noção de institucionalidade arquivística, aqui tratada como um conjunto de premissas relacionadas à criação, ao desenvolvimento e à ação das instituições arquivísticas públicas previstas no marco jurídico-legal brasileiro. A ideia central é dialogar com a produção científica sobre o tema, problematizando-o – sobretudo, a partir de dados empíricos levantados em pesquisas já consolidadas ou ainda em fase de prospecção.

O trabalho visa contribuir para um debate relativamente profícuo, mas nem sempre plenamente compreendido entre arquivistas. O intuito é reunir elementos teóricos e empíricos muitas vezes esparsos na literatura do campo. Trata-se, ademais, de elencar entendimentos e interrogações fundamentais para a construção de um debate mais amplo e ainda necessário: o da formulação, execução e avaliação das políticas públicas arquivísticas no Brasil.

Para a realização deste ensaio, valho-me das contribuições de diferentes autores que se dedicaram – seja do ponto de vista teórico, seja a partir de pesquisas aplicadas – a refletir sobre a importância das instituições arquivísticas e seus maiores desafios. Dado o caráter ensaístico do texto, o tema proposto será explorado sem as peias da revisão bibliográfica sistemática ou do formato amplamente consagrado através de artigos científicos.

2 INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS, INSTITUCIONALIZAÇÃO E INSTITUCIONALIDADE

A conhecida polissemia da palavra arquivo – amplamente debatida na Arquivologia – nem sempre contribui para a plena compreensão sobre parte de seus significados. Como nos aponta o *Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística*, o termo arquivo pode ser empregado para descrever o “conjunto de documentos



produzidos e acumulados por uma entidade coletiva [...] no desempenho de suas atividades”, as “instalações onde funcionam arquivos”, o “móvel destinado à guarda de documentos” ou a “instituição ou serviço que tem por finalidade a custódia, o processamento técnico, a conservação e o acesso a documentos” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 27). A profusão de significados atribuídos à palavra faz com que seu uso exija cautela, até porque, se entre arquivistas o entendimento sobre tais sentidos é obrigatório, nem sempre esta compreensão se efetiva entre os profissionais de outras áreas – a quem, muitas vezes, se destinam as políticas arquivísticas.

Um dos equívocos mais recorrentes no que diz respeito ao emprego da palavra arquivo é aquele que confunde os conjuntos de documentos produzidos e acumulados por uma pessoa ou instituição em função de suas atividades (o arquivo, com letra minúscula), com a instituição dedicada a realizar e garantir o processamento técnico, a preservação e o acesso a tais documentos (o Arquivo, com maiúscula). Como assinala Fonseca (1998), a noção de Arquivo enquanto instituição origina-se no final do século XVIII, como decorrência do processo revolucionário francês. O Archives Nationales, criado na França, em 1794, inaugura uma concepção emulada por dezenas de países mundo afora, um modelo pioneiro baseado em três premissas fundamentais: a) a administração orgânica e centralizadora sobre os documentos produzidos e acumulados em âmbito público; b) o reconhecimento da responsabilidade do Estado na preservação do patrimônio cultural arquivístico nacional e; c) “a proclamação e o reconhecimento do direito público de acesso aos arquivos” (FONSECA, 1998, p. 37).

Como aponta Llansó i Sanjuan (1993), a concepção francesa de instituição arquivística moldou-se a diferentes modelos e contextos ao redor do mundo – às vezes modificando-se por completo. A criação do National Archives dos Estados Unidos, em 1934, por exemplo, produziu um entendimento ainda hoje muito pertinente sobre o papel das instituições arquivísticas não apenas como custodiadoras de documentos de interesse público ou garantidoras do acesso aos arquivos, mas também como propulsionadoras dos processos de gestão documental.

No Brasil, as instituições arquivísticas começaram a ser implementadas em 1838, com a criação do Arquivo Público do Império, hoje Arquivo Nacional, e de instituições



congêneres em estados e municípios. Durante décadas, no entanto, tais organismos foram estruturados de forma heterogênea, sem que houvesse uma clara definição a respeito de suas atribuições e funcionamento. A análise da situação arquivística brasileira realizada por José Honório Rodrigues (1959), a primeira proposta de criação de um Sistema Nacional de Arquivos (1962; 1979), as quase esquecidas reflexões de Ribeiro (1970) e todo o processo de formulação e tramitação do Projeto de Lei nº 4.895 (1984) refletem essa lacuna.

O entendimento jurídico-administrativo sobre os arquivos como instituições só foi minimamente esquadrihado com a promulgação da Lei Federal nº 8.159/1991. Em seu art. 17, a chamada lei de arquivos apresenta-nos a noção de instituição arquivística pública, a quem compete (nos respectivos âmbitos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais) a “administração da documentação pública ou de caráter público” (BRASIL, 1991, n. p.). De acordo com o dispositivo legal, além da gestão documental, cabem às instituições arquivísticas públicas brasileiras o recolhimento da documentação de instituições públicas ou de caráter público cujas atividades sofreram cessação, a autorização para eliminação de documentos produzidos em âmbito público e a possibilidade de depósito e aquisição de arquivos privados identificados como de interesse público. Apesar deste conjunto de atribuições parecer limitado, na realidade a lei indica que tais instituições compõem pilares centrais para a efetivação de políticas públicas vinculadas aos arquivos, já que elas são (ou deveriam ser) - por força do estatuto jurídico hoje vigente - as principais responsáveis pela implementação de ações de gestão e preservação de documentos no país. Como salienta Jardim,

A Lei 8.159 de 8 de janeiro de 1991 conferiu aos arquivos - especialmente os públicos - uma estatuta legal até então inexistente. Sua lógica supõe instituições arquivísticas cuja autoridade legal lhes garante o poder de gerenciar todo o ciclo arquivístico. Trata-se de uma ruptura com o modelo até então vigente no qual as instituições arquivísticas desempenhavam, na melhor das hipóteses, uma função de “arquivo histórico”, desvinculadas do conjunto da administração pública (2013, p. 37).

Diante deste quadro, entendo que é plenamente possível problematizar e estabelecer algumas premissas elementares do que chamarei de institucionalidade



arquivística. A noção geral de institucionalidade ainda não parece estar bem definida pelas Ciências Sociais, mas o emprego do termo tem sido comum no campo das políticas públicas. Como destaca Rubim, a institucionalidade

[...] não deve ser imaginada apenas como constituição de um conjunto articulado de organizações institucionais, mas algo que requer uma estrutura bem mais ampla e densa, que envolve muitas outras dimensões e não é conformada sem acionar normas jurídicas, rotinas administrativas, recursos financeiros, pessoal especializado, estudos específicos, dentre outros aspectos a serem considerados (2017, p. 58)

Compreendo que a noção de institucionalidade pressupõe o estabelecimento de um conjunto de premissas caracterizadoras do contexto institucional, ou seja, o panorama macro em que se estabelecem as instituições. Neste sentido, reputo que é necessário estudarmos sistematicamente quais são os elementos desta institucionalidade no campo arquivístico (sobretudo no âmbito público). O estabelecimento de bases de compreensão sobre o tema é importante porque demarca chaves de entendimento e meios de comparação entre situações muitas vezes complexas. Trata-se, portanto, de buscar parâmetros básicos de análise situacional. Uma estratégia que tem como foco o entendimento, em paralelo, tanto da noção de institucionalidade, quanto da própria ideia de instituição arquivística.

Como reflete Ampudia Mello (1988), a institucionalidade arquivística depende de três níveis: a concepção dos serviços arquivísticos como instrumento e patrimônio da administração pública; a regulação institucional destes serviços; e a formalização das atividades relacionadas à produção e ao tratamento dos documentos. Em linha similar, Jardim considera que as instituições arquivísticas devem ter capacidade para dialogar e atuar em diferentes ambientes informacionais e que, para tanto, precisam conquistar certa "autoridade arquivística" legal, mas também simbólica (2018, p. 40). O pesquisador salienta que "a instituição arquivística tem uma autoridade legal a ser exercida no marco de um segmento do Estado" e que a competência para administrar um universo documental amplo "impõe o uso de adequadas ferramentas de gestão macro e microarquivísticas" (JARDIM, 2018, p. 42).



Em estudo mais recente, Silva define as instituições arquivísticas como organismos “de direito público interno ou externo ou de direito privado” (2022, p. 186) dotados de uma série de características específicas. O investigador faz uma diferenciação importante entre as instituições e os serviços arquivísticos – sendo estes últimos considerados como as “unidades administrativas incumbidas de funções arquivísticas” (2022, p. 187). Mais do que isso, ele estabelece (pela primeira vez na literatura da área, ao menos no Brasil) um conjunto efetivo de parâmetros que, a meu juízo, nos permitem identificar, ainda que de forma generalista, as principais premissas da institucionalidade arquivística – e uma parte importante dos seus problemas centrais. De acordo com Silva, as instituições arquivísticas devem ser dotadas de:

1. personalidade jurídica;
2. autonomia de gerenciamento – planejamento, organização, direção e controle das suas funções e recursos;
3. infraestrutura física, material e tecnológica;
4. recursos orçamentários e financeiros;
5. recursos humanos para dar cumprimento às especificidades das suas atividades; cuja atividade-fim é a gestão, o recolhimento, a preservação e o acesso de arquivos de outras pessoas – físicas ou jurídicas, públicas ou privadas. (2022, p. 186-187)

Embora elencados de forma sumária, os pontos observados por Silva são de suma importância para compreendermos a noção de institucionalidade arquivística e, por isso, devem ser analisados detalhadamente. Considero que as cinco características mencionadas pelo autor não foram dispostas hierarquicamente à toa e que, dentre as premissas, a personalidade jurídica e a autonomia de gerenciamento compõem o núcleo estruturante básico da institucionalidade arquivística – ao passo que as demais podem ser entendidas como qualidades de reforço ou de consolidação da condição institucional, ainda que igualmente fundamentais. O núcleo básico trata de premissas interdependentes, ou seja, de elementos constituintes da institucionalidade arquivística que prescindem uns dos outros. Talvez por isso, ambas as características nem sempre sejam facilmente compreendidas.

Analisemos a questão da personalidade jurídica, inicialmente. Ao se referir à premissa, Silva anotou que esta característica diz respeito ao reconhecimento das



instituições arquivísticas pelo Estado como detentoras “de direitos e deveres” e como responsáveis pelos seus atos (2022, p. 186). É importante salientar que, de acordo com a Lei Federal nº 9.784/1999, somente União, estados, municípios e entidades (geralmente não-públicas) podem ser consideradas como unidades de atuação com personalidade jurídica própria. Neste sentido, as instituições arquivísticas públicas tais quais as conhecemos (quase sempre estruturadas enquanto órgãos da administração) não poderiam ser enquadradas como unidades com personalidade jurídica própria. Entendo que este detalhe, contudo, não prejudica a compreensão proposta por Silva (2022). A meu ver, o pesquisador refere-se ao pressuposto da personalidade jurídica porque considera que o processo de institucionalização arquivística só se efetiva quando um dispositivo legal específica cria, outorga atribuições e define os parâmetros gerais de funcionamento da instituição arquivística pública.

Em outras palavras: pela lei, os entes federados dotados de personalidade jurídica (União, estados e municípios) são obrigados a promover a gestão de documentos e a preservação do patrimônio cultural arquivístico, demandas que devem ser delegadas a instituições especificamente criadas para reger tais atividades. Este processo de delegação, no entanto, deve se dar na forma do estabelecimento legal da autoridade arquivística, ou seja, deve ser prescrito em ato normativo capaz de garantir à instituição arquivística pública a prevalência sobre os diagnósticos, as definições de políticas, a implementação de programas, a operacionalização e a avaliação do ciclo completo da gestão de arquivos. Neste sentido, o dispositivo que constitui efetivamente uma instituição arquivística pública é um elemento central da institucionalização. Uma lei restrita ou incapaz de fornecer mecanismos garantidores dos preceitos de personalidade jurídica tende a fragilizar ou até inviabilizar a institucionalidade arquivística pretendida. Em termos objetivos: um auto-referido “arquivo público” que não tenha sido criado de fato na forma da lei, ou que tenha sido constituído por um dispositivo legal que não lhe delega nível mínimo de personalidade jurídica, dificilmente poderá contribuir de fato para a gestão, a preservação e o acesso a documentos públicos.



A necessidade de garantir formalmente a institucionalidade arquivística a partir de um estatuto jurídico-administrativo sólido está diretamente ligada ao segundo preceito proposto por Silva (2022), a autonomia de gerenciamento da instituição sobre suas funções e recursos. A institucionalização é o meio ideal para que os entes federativos possam atribuir competências exclusivas à instituição criada. Neste sentido, um setor de arquivo central/geral, uma coordenação vinculada e até um departamento não efetivado enquanto instituição poderão, quando muito, atuar como serviços arquivísticos em suas esferas de competência. Uma atuação importante, ora necessária, mas muito limitada do ponto de vista da governança e do gerenciamento. Isso não quer dizer que os serviços arquivísticos devam ser meramente convertidos em instituições. Ao contrário, considero que a personalidade jurídica a que me referi antes destina-se, justamente, a órgãos multifacetados, com alta concentração de poder delegado e larga amplitude administrativa.

Para ser mais específico: a lei de arquivos define claramente o Arquivo Nacional e as instituições arquivísticas estaduais e municipais enquanto responsáveis pela gestão e o recolhimento de documentos no âmbito do Poder Executivo Federal, dos estados e dos municípios, respectivamente. A lei também salienta que os poderes Legislativo e Judiciário (em seus distintos âmbitos) detém a competência sobre os arquivos produzidos e recebidos em suas alçadas. Não cabem no regime jurídico brasileiro, portanto, a criação ou adaptação de instituições arquivísticas públicas concorrentes entre si nos mesmos âmbitos e esferas de poder. Se a institucionalidade arquivística prevista em lei dá ao Arquivo Nacional, por exemplo, a condição de instituição responsável pelas definições sobre a gestão dos documentos públicos produzidos pelos órgãos do Poder Executivo Federal, não cabe a nenhuma outra instituição tomar para si tal competência - seus serviços arquivísticos devem realizá-la, sempre de acordo com os preceitos emanados da instituição a que se atribui autoridade jurídica para tanto.

Esta característica também nos ajuda a compreender melhor a autonomia de gerenciamento. A instituição arquivística necessita de um nível básico de capacidade para governar-se, isto é, precisa planejar suas ações, organizar seus recursos, dirigir e



controlar suas funções. Mais uma vez, embora existam aspectos simbólicos relacionados à autoridade, entendo que esta condição precisa ser prevista legalmente. Este entendimento parece ter ficado patente, inclusive, pelo Conselho Nacional de Arquivos que, em sua Resolução nº 27, publicada em 2008, reconhece que as instituições arquivísticas devem ter a “função de implementar, acompanhar e supervisionar a gestão de documentos produzidos e recebidos pela Administração Pública em seu âmbito de atuação”, com “autonomia de gestão e posicionamento hierárquico na estrutura funcional” (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2021, p. 217).

A relação entre a autonomia gerencial e o posicionamento hierárquico da instituição arquivística, neste sentido, é um ponto de absoluta relevância no debate sobre a institucionalidade arquivística. Ao referir-se às instituições arquivísticas públicas municipais, o Conselho Nacional de Arquivos reforça tal entendimento:

é determinante que o arquivo público tenha o adequado posicionamento hierárquico na estrutura governamental, ou seja, *deve estar posicionado no centro do processo decisório*, integrando o nível mais estratégico da administração pública municipal, o mais próximo possível do chefe do Executivo, como, por exemplo, vinculado ao Gabinete do prefeito, à Casa Civil ou à secretaria responsável pelo planejamento e pelas ações estratégicas do governo. Isto se justifica pelo fato de serem estes os órgãos responsáveis pela articulação e coordenação do processo de planejamento, execução e gestão de projetos e programas estratégicos, de forma integrada com os demais órgãos e entidades da administração pública municipal (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2014, p. 24, grifos nossos).

De certa forma, o posicionamento hierárquico e os preceitos de institucionalidade relacionados à infraestrutura e aos recursos financeiros, orçamentários e humanos dependem e ao mesmo tempo definem a autonomia de gerenciamento da instituição arquivística. Em âmbito estadual ou municipal, por exemplo, um arquivo geral/central que não tenha sido constituído juridicamente enquanto instituição arquivística pública pode ter um local de funcionamento (construído ou não dentro do que apregoam as boas práticas arquivísticas) e custodiar documentos públicos ou de caráter público, mas certamente não contará com dotação orçamentária própria ou com funcionários a ele diretamente vinculados. Neste caso,



não há, portanto, autonomia de gerenciamento. E nem institucionalidade arquivística plena.

O contrário, neste caso, é totalmente válido. A instituição arquivística pública, devidamente constituída com funções estabelecidas e autonomia gerencial sobre a gestão e preservação de documentos, necessariamente demandará esforços e investimentos em infraestrutura e recursos operacionais. Logo, quando uma unidade da federação ou um ente subnacional municipal cria ou modela seu arquivo público em conformidade com os parâmetros da institucionalidade, este processo tende a provocar o estabelecimento de um ciclo virtuoso de esforços no sentido de dar operacionalidade àquela instituição. Apesar de não faltarem exemplos exitosos desta configuração, é preciso salientar que algumas características fundamentais do Estado brasileiro nem sempre colaboram para a plenitude de tais preceitos. Sendo assim, considero importante analisarmos as características da institucionalidade arquivística em relação contextual com o federalismo brasileiro.

3 A INSTITUCIONALIDADE ARQUIVÍSTICA E O FEDERALISMO BRASILEIRO

A análise sobre as condições da institucionalidade arquivística pública no Brasil exige que nos perguntemos, afinal de contas, qual é o ambiente atual da institucionalização arquivística no país. Atualmente, observamos pelo menos três realidades generalistas que se repetem no cenário arquivístico brasileiro: a) a de instituições arquivísticas públicas dotadas plena ou parcialmente dos preceitos básicos da institucionalidade; b) a de instituições cujas atribuições não foram harmonizadas com os preceitos legais vigentes e que atuam de forma limitada quanto ao seu papel institucional e; c) a de serviços arquivísticos que são confundidos com instituições e que atuam descoordenados. Estes problemas estão vinculados a diversos fatores, mas, em essência, refletem questões mais abrangentes, sobretudo ligadas a entraves já conhecidos do modelo federalista brasileiro.

Como salienta Torres (2012), a Constituição Federal organiza o Brasil a partir de uma república federalista baseada em estrutura de três poderes independentes



(Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis administrativos também autônomos (União, estados e municípios). O Brasil é a única nação do mundo que dá autonomia aos entes subnacionais municipais, o que implica o país em um desafio extra no que diz respeito à implementação de políticas públicas e modelagem institucional – já que não existem precedentes internacionais a serem comparados. A dinâmica federalista brasileira redesenhada pela Constituição de 1988 prevê dois movimentos nem sempre observados na realidade – a descentralização e a desconcentração. Conforme Torres,

Descentralização é a distribuição de competências administrativas de uma para outra pessoa jurídica [da União para os estados ou municípios, por exemplo], ao passo que a desconcentração, processo muito mais simples do ponto de vista jurídico, envolve apenas a redistribuição interna de competências. A descentralização necessariamente envolve duas personalidades jurídicas, enquanto, na desconcentração, a distribuição de competências se dá no âmbito do mesmo ente jurídico (2012, p. 37, grifos do autor).

A Lei Federal nº 8.159/1991 propõe a descentralização do preceito constitucional de gestão e de franqueamento de acesso aos documentos governamentais entre os entes federativos. Ou seja: a gestão de documentos e o acesso aos arquivos produzidos e acumulados pelos diferentes níveis administrativos é responsabilidade destes próprios níveis – e deve se dar em congruência com os preceitos previstos na legislação. No caso da União, a própria lei de arquivos efetiva a institucionalização arquivística pública, atribuindo ao Arquivo Nacional o caráter de instituição responsável pela “gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal” (BRASIL, 1991, n. p.). Como depreende-se da lei, o dispositivo deixa a descoberto um flanco importante: não fica efetivamente clara a quem é delegada a institucionalidade arquivística em âmbito federal nos poderes Legislativo e Judiciário. Os artigos 19 e 20 da lei apenas estabelecem que tais poderes são competentes para efetuar a gestão e o recolhimento de seus arquivos, sem, contudo, designar quais são as autoridades arquivísticas diretamente responsáveis por tais ações (ou por sua coordenação).

A lacuna que abrange o Legislativo e o Judiciário faz eco à noção de autonomia dos poderes, reiterada por toda a legislação brasileira. No caso dos arquivos, esta



reiteração tem produzido reflexos importantes para a gestão de documentos produzidos e acumulados nas casas legislativas e nos tribunais país afora. Como recentemente apontaram Böttcher (2022) e Santos (2022), nem o Poder Legislativo, nem o Poder Judiciário contam com instituições arquivísticas no Brasil. No entendimento destes poderes, ao menos nacionalmente, a existência de serviços arquivísticos mais ou menos estruturados - e, no caso do Judiciário, hoje coordenados pelo Conselho Nacional de Justiça - já supre o rol das demandas arquivísticas fundamentais observadas. Sendo assim, se no passado o Brasil já debateu propostas como a criação de um Arquivo Judiciário Nacional², hoje tais ideias parecem desnecessárias ou fora de lugar.

No que se refere ao Poder Executivo nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, entretanto, a premência da institucionalidade não só é real, como parece ser a única via para o estabelecimento efetivo da malha arquivística no país. A Lei Federal nº 8.159/1991 estabelece que os arquivos destes âmbitos são aqueles produzidos e recebidos pelas diferentes esferas de poder neles atuantes. O art. 21 da lei assinala que “legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos” nos termos da legislação geral e da Constituição (BRASIL, 1991, n. p.). Ou seja: estados e municípios - ao menos no Executivo - devem estabelecer instituições arquivísticas responsáveis pela gestão, preservação e acesso aos documentos arquivísticos públicos ou de interesse público.

Acontece que a institucionalização arquivística nos moldes do que apregoa a lei e conforme os parâmetros da institucionalidade nem sempre é efetivada. Para além do “profundo desconhecimento, por parte do Estado e sociedade brasileiros, sobre a situação das instituições arquivísticas brasileiras” (JARDIM, 2011, p. 1585), alguns dados elementares nos permitem aferir um cenário alarmante de dificuldades em relação à institucionalidade arquivística no país. De acordo com levantamento recente, realizado por Alves (2019), ao menos quatro unidades da federação (Amapá, Rondônia, Roraima

² A ideia da criação de um Arquivo Judiciário Nacional aparece, pela primeira vez, no relatório anual de 1932 do então diretor do Arquivo Nacional, Alcides Bezerra (COUGO JUNIOR, 2021, p. 115).



e Tocantins) ainda não constituíram instituição arquivística pública. Além disso, conforme Venâncio (2015), pelo menos três estados brasileiros não contam com qualquer dispositivo legal de caráter arquivístico. Em resumo: há unidades federativas que não estabeleceram nem sequer o elemento básico da institucionalidade arquivística - um arquivo público estadual, com personalidade jurídica, autonomia de gerenciamento, infraestrutura e recursos.

No âmbito municipal, a situação é ainda mais preocupante. Até hoje, não existem dados precisos sobre quantos e quais municípios brasileiros contam com instituições arquivísticas públicas na forma da lei - pelo menos na esfera do Poder Executivo. Faben, Rodrigues e Silva afirmam que, dos 5.568 municípios brasileiros, "apenas 88 possuem Arquivo Municipal institucionalizado, conforme os dados levantados no CODEARQ" (2021, p. 72). De acordo com os autores:

Estes dados são ainda mais agravantes, quando apenas 3 destas instituições disponibilizam, nos *sites* institucionais dos Arquivos, os seus instrumentos de gestão de documentos. Nesse sentido, é urgente repensar qual é o papel que os Arquivos Públicos Municipais representam para a sociedade, tendo em vista a ausência das instituições na maior parte dos municípios brasileiros (FABEN, RODRIGUES & SILVA, 2021, p. 72).

Saliento que os dados apresentados pelos investigadores, além de alarmantes, são também questionáveis. O Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos (CODEARQ) foi estabelecido pelo Conselho Nacional de Arquivos em 2009 e serve para identificar instituições que custodiam acervos arquivísticos. Apesar de importante, o cadastro é realizado pelas próprias instituições e não é conferido pelo CONARQ, o que dá margem a contestações e entendimentos múltiplos sobre a institucionalidade arquivística.

Além disso, há outros conjuntos de dados a respeito de possíveis instituições arquivísticas públicas municipais - e as informações que eles nos permitem interpretar são igualmente discrepantes. Um relatório do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019) aponta que, em 2018, o percentual de municípios brasileiros com equipamentos culturais identificados como arquivos públicos e/ou centros de documentação era de 18,2% (número inferior ao reportado em 2014, quando



registraram-se 21,7%). Se comparadas e levadas em consideração as informações destacadas por Faben, Rodrigues e Silva (2021), o número real de instituições arquivísticas públicas abrangeria apenas 1,6% do total de municípios em todo o país. Por quaisquer dos prismas que observemos, os dados apontam para um contexto de incompletudes, ausências e descoordenação.

Para além dos números, ademais, é necessário refletir também sobre as premissas da institucionalidade arquivística, sobretudo quando tratamos de alguns “nós” institucionais mais específicos.

3.1. Arquivo Nacional: o lócus periférico da institucionalidade

O lócus periférico e as limitações de atuação do Arquivo Nacional – principal instituição arquivística brasileira – são mais ou menos conhecidas. Os trabalhos de Jardim (1995; 1999), Sousa (1995) e Indolfo (2013), entre outros, discutem em minúcias a longa periferização do AN e suas históricas interdições. Embora quase bicentenário, o órgão só ganhou certa institucionalidade arquivística a partir da lei de arquivos, que estabeleceu suas atribuições fundamentais, seu escopo de atuação e sua autoridade no âmbito do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).

A Lei Federal nº 8.159/1991 dá ao Arquivo Nacional a prerrogativa de atuar como instituição arquivística pública do Poder Executivo Federal. Neste sentido, o dispositivo outorga ao AN certa autonomia gerencial para executar a planificação da gestão de documentos no âmbito da União, bem como preservar e dar acesso aos arquivos considerados de caráter permanente. Tendo em vista o tamanho do desafio imposto ao órgão, a lei previu que a instituição poderia estabelecer unidades regionais para cumprir suas atribuições nacionalmente (art. 18). Apesar disso, a despeito da unidade instalada na capital federal em espaço precário, no início dos anos 1980, até hoje o Governo Federal não implementou unidades do AN em outros estados da federação. A atual sede da instituição, no Rio de Janeiro, inaugurada também na década de 1980, continua sendo o principal e um dos únicos espaços físicos do órgão.



A ausência de unidades regionais provocou pelo menos um efeito colateral pouco sistematizado na literatura arquivística brasileira. Pela lei de arquivos, os documentos avaliados como de caráter permanente em âmbito federal devem ser recolhidos ao AN, que se torna, assim, seu legítimo custodiador. Como apontou Vieira (2021), no entanto, esta tem sido uma das mais graves limitações da institucionalidade arquivística do Arquivo Nacional: seja por falta de programas de gestão documental, seja por incapacidade de recebê-los, ou mesmo por não haver sentido na centralização do acúmulo de documentos federais (que possuem interesse regional), o fato é que o recolhimento tem se tornado cada vez mais raro no âmbito da União. E tal interdição gera um quadro no mínimo inusitado: sem o recolhimento previsto em lei, serviços arquivísticos (sem premissas mínimas de institucionalidade) têm se tornado custodidores informais de documentos de caráter permanente, muitas vezes sem condições básicas para promover acesso, desenvolver estratégias de difusão e até mesmo implementar políticas fundamentais de preservação.

Esta situação pode ser identificada, por exemplo, nas instituições federais de Ensino Superior (IFES), muito estudadas pela literatura da área. As universidades federais adotaram plano de classificação e tabela de temporalidade mais ou menos uniformes a partir de 2011. À época, os instrumentos foram aprovados pelo Arquivo Nacional – um inequívoco sinal positivo de exercício de autoridade. Sabe-se que algumas destas instituições – sobretudo aquelas que contam com corpo técnico formado por arquivistas – têm implementado tais instrumentos e, a partir deles, realizado eliminações sistemáticas de documentos. Por força da lei, as eliminações precisam ser aprovadas pelo AN e, neste sentido, pode-se dizer que o órgão aciona sua institucionalidade em relação à gestão documental. Contudo, no que diz respeito ao recolhimento, não há notícias de universidades que tenham enviado remessas de seus documentos de caráter permanente para as sedes do Arquivo Nacional no Rio ou em Brasília – ao menos recentemente.

O exemplo guarda consigo as contradições do processo. O arquivista atuante em uma IFES opinará que não faz sentido recolher documentos de uma universidade instalada em Santa Catarina, ou no Acre, para o Rio de Janeiro – uma lógica até certo



ponto óbvia. A lei, no entanto, dá ao Arquivo Nacional - e somente a ele, no caso da União - a prerrogativa e a autoridade do recolhimento. Daí a necessidade das unidades regionais, sugeridas pela lei. Mas, e quando não existem tais unidades? O AN conta com infraestrutura e recursos suficientes para exercer sua autoridade nestes casos?

Uma análise mais apurada sobre a institucionalidade arquivística mostra que não. A autoridade técnica, administrativa, legal e simbólica da instituição arquivística, tal qual sugerida pela legislação, permite ao Arquivo Nacional exercer papel de condução dos serviços presentes na malha arquivística brasileira - incluindo aí os arquivos das IFES. Isso significa que o AN poderia estabelecer, a partir de suas prerrogativas legais, a totalidade do regramento necessário para a melhor e mais completa gestão e preservação de documentos arquivísticos, definindo as condições de adequação das diferentes instituições federais quanto à estrutura necessária para a custódia e o acesso aos arquivos de caráter permanente, seus meios de difusão etc. Tratar-se-ia de uma mudança integral da matriz hoje adotada - na qual o AN, embora haja como elemento central do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos (SIGA), na prática exerce apenas parte de sua autoridade e autonomia gerencial.

Como vimos antes, entretanto, é importante lembrar que a autonomia gerencial é apenas um dos preceitos da institucionalidade arquivística. E, no caso do Arquivo Nacional, embora essencial, esta autonomia prescinde ainda mais das características de sustentação da institucionalidade - infraestrutura e recursos, principalmente. Ao AN, não só faltam melhores condições infraestruturais (ainda mais em relação às inovações trazidas pelos avanços da tecnologia), como também são bastante limitados os recursos financeiros e orçamentários destinados ao órgão. Em trabalho ainda atual, Silva (2008) demonstrou que as dotações orçamentárias destinadas ao Arquivo Nacional foram historicamente inferiores àquelas atribuídas ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e, na proporção de suas funções, à Fundação Biblioteca Nacional. Embora seja o órgão responsável pela gestão de todos os documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal brasileiro, em 2022, o orçamento do AN alcançou a cifra de apenas R\$ 116,7 milhões. Para que se tenha uma dimensão do quão baixa é a verba destinada à instituição, no mesmo período a Controladoria-



Geral da União (CGU), agência responsável pelo combate à corrupção e incremento da transparência pública no âmbito do Governo Federal, teve um orçamento aprovado de R\$ 1,17 bilhão³.

A propósito da CGU, convém dizer que este organismo, criado em 2003, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, é um excelente exemplo do lócus ideal concebido para a solução de problemas públicos a partir de políticas específicas. Originalmente, a Controladoria nasceu vinculada à Presidência da República e com competência para “exercer a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando, como órgão central, a orientação normativa que julgar necessária” (BRASIL, 2006, n. p.). Note-se que, diferente do Arquivo Nacional (ainda hoje vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e, por isso, limitado institucionalmente para exercer suas funções), o lócus dado à CGU pressupõe, desde sua criação, a autoridade atribuída ao órgão. Não à toa, em 2011, durante a *I Conferência Nacional de Arquivos*, uma das propostas mais salientadas foi justamente a que propôs que o Arquivo Nacional passasse a integrar o conjunto dos órgãos vinculados à Presidência da República – fato que havia se consumado durante o breve interregno entre 2000 e 2011, um período curto demais para que se pudesse auferir qualquer tipo de mudança significativa no entendimento sobre seu papel.

3.2. As instituições arquivísticas estaduais: entre ausências e bons exemplos

A presença da institucionalidade arquivística nas unidades federativas brasileiras é um tópico ainda em aberto e que merece estudos mais abrangentes. Como apontei anteriormente, o quadro geral das instituições arquivísticas nos estados brasileiros é marcado por ausências, descompasso legal e poucos exemplos exitosos. Ainda hoje, quatro unidades da federação não estabeleceram suas instituições arquivísticas e, até

³ Fonte: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/37000-controladoria-geral-da-uniao> . Acesso em: 19 out. 2022.



2015, ao menos três não contavam com leis relacionadas aos princípios básicos da Arquivologia. Há, portanto, fragilidades latentes a respeito de pelo menos dois preceitos fundamentais da institucionalidade: a personalidade jurídica de instituição arquivística inexistente no Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins; e a autonomia gerencial parece estar total ou parcialmente comprometida em outras diversas instituições estaduais.

Um olhar mais atento mostra que tais fragilidades estão sustentadas em problemas que também se coadunam com as características da institucionalidade. 48% dos arquivos públicos estaduais existentes encontram-se administrativamente vinculados às secretarias da Cultura (ou de áreas adjacentes) de suas unidades federativas, um lócus sabidamente inadequado (ALVES, 2019, p. 122). Além da consequente precariedade orçamentária, a vinculação com pastas relacionadas à cultura, ao turismo e até à educação tende a interditar o potencial de governança e gerenciamento a ser desenvolvido pelas instituições - sobretudo em relação à gestão de documentos. Os arquivos públicos estaduais situados nestas pastas, via de regra, operam sem autonomia sobre seus recursos humanos/orçamentários e parcial ou totalmente voltados para a custódia, o tratamento e o acesso a documentos de caráter permanente. A gestão documental, preceito fundamental a ser perseguido pela institucionalidade, fica em segundo plano.

Um dos motivos deste cenário de limitações está ligado à ausência de processos de harmonização legislativa nos estados. Depois de 1988 e, mais ainda, após 1991, todos os entes nacionais e subnacionais deveriam ter atualizado e/ou criado dispositivos legais condizentes com as novas condições estabelecidas, tanto pela Constituição, quanto pela lei de arquivos. Este processo foi e continua sendo necessário, pois, apesar de certo grau de autonomia, a Lei Federal nº 8.159/1991 estabelece que os estados devem legislar sobre o tema da gestão e preservação de arquivos em conformidade com os preceitos constitucionais.

No entanto, o processo de harmonização - que hoje assistimos acontecer em países como o México, por exemplo - não foi dinamizado, nem pela comunidade arquivística, nem pela principal autoridade na matéria, o Conselho Nacional de



Arquivos. Assim, o que assistimos hoje é um quadro de disparidades entre cenários tão distintos, quanto desoladores. Enquanto há unidades da federação dotadas de instituições arquivísticas públicas bastante adequadas aos parâmetros da institucionalidade, há estados que não contam sequer com o básico - uma regulação mínima sobre a operação de seus serviços arquivísticos.

Mesmo dentre unidades federativas mais avançadas na matéria, há contextos específicos a serem considerados. O estado de São Paulo, neste sentido, parece ser o que apresenta a melhor condição de institucionalidade arquivística no país. Além da legislação atualizada e construída em harmonia com os preceitos básicos da lei de arquivos, São Paulo conta com uma instituição arquivística pública que cumpre com todos os fundamentos básicos da institucionalidade arquivística - incluindo autonomia gerencial garantida por dotação orçamentária própria. Mesmo um estado avançado no tema, como o Rio Grande do Sul (cuja instituição arquivística pública estadual remonta ao ano de 1906), ainda não alcançou o mesmo nível de êxito em termos de institucionalidade. Para que se tenha uma ideia, enquanto o Arquivo Público paulista teve dotação orçamentária própria de aproximadamente R\$ 10 milhões em 2022, no Rio Grande do Sul a instituição congênere - vinculada à Secretaria de Planejamento, Gestão e Governança - até hoje não conta com uma rubrica específica para si. Consultado para este ensaio via *Portal da Transparência*, em agosto de 2022, o Departamento de Orçamento e Finanças do Rio Grande do Sul afirmou que "o Arquivo Público não corresponde a uma unidade orçamentária [menor nível de classificação institucional], e desta forma sua previsão orçamentária está contida em Instrumentos de Programação da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, órgão ao qual ele é vinculado". Ou seja: embora dotado de personalidade jurídica e com certa autonomia gerencial, falta ao Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul uma parte fundamental da institucionalidade. Um quadro que se repete Brasil afora.

3.3. Nas cidades, o maior desafio



Se nacionalmente e nos estados a institucionalidade arquivística enfrenta problemas, nos municípios o quadro é ainda pior. Como já vimos antes, não há dados precisos sobre quantas instituições arquivísticas existem nas cidades brasileiras, mas as poucas informações disponíveis revelam um contexto no mínimo lacunar. Embora existam exemplos históricos de madurez institucional - e o caso do município de Rio Claro (SP) serve como boa referência -, predominam as cidades em que inexistem políticas de gestão documental emanadas de instituições arquivísticas e onde serviços arquivísticos operam sem qualquer coordenação.

Os problemas da institucionalidade arquivística nos municípios foram assinalados pelo CONARQ, na obra *Criação e Desenvolvimento de Arquivos Públicos Municipais* (2014). Neste livro, estão mapeados os principais desafios para a institucionalização arquivística nas cidades brasileiras, sobretudo em relação ao marco legislativo necessário ao processo. A publicação faz parte de um capítulo importante, mas incompleto da política nacional de arquivos - ainda pouco consolidada nos entes subnacionais municipais. Além de problematizar sobre a institucionalidade arquivística nos municípios, a cartilha apresenta modelos de projeto de lei para criação de arquivos públicos municipais e de regimentos internos para estas instituições.

Como é até certo ponto comum nas iniciativas do CONARQ, até hoje não se sabe ao certo quantas instituições foram criadas como consequência da campanha promovida pelo órgão há quase dez anos. Há casos, no entanto, em que a influência da obra - que buscou impulsionar a proliferação de instituições arquivísticas públicas municipais pelo país - é explícita. A cidade do Rio Grande (RS, 211 mil habitantes), por exemplo, só contava com um Arquivo Histórico, criado em 1954 e sem nenhum elemento fundamental da institucionalidade arquivística. A partir de 2017, entretanto, o município remodelou a instituição, transformando-a em Arquivo Público e Histórico, dotado de personalidade jurídica, autonomia gerencial e autoridade outorgada por lei, não só para a custódia dos documentos produzidos no âmbito da Prefeitura Municipal, como também para a implementação de um sistemático programa de gestão documental. Ainda faltam elementos para que o Arquivo Público e Histórico do Rio Grande alcance sua plena institucionalidade arquivística (há recursos humanos, o órgão



possui dotação orçamentária própria garantida por lei, mas foi locado na Secretaria da Cultura e sua infraestrutura ainda é limitada), mas o caminho está aberto.

Para nos restringirmos ao Rio Grande do Sul, podemos mencionar outras cidades que, apesar dos esforços envidados, até hoje não alcançaram premissas fundamentais da institucionalidade arquivística. Municípios como a capital, Porto Alegre (1,5 milhão de habitantes), e Santa Maria (283 mil habitantes), por exemplo, ainda hoje não contam com instituições arquivísticas públicas com personalidade jurídica própria, autonomia gerencial, dotação orçamentária, infraestrutura e recursos básicos. Ambas, a propósito, apresentam uma característica que não parece ser exceção nas cidades brasileiras: Porto Alegre e Santa Maria contam com um Sistema Municipal de Arquivos previsto em lei, mas “descerebrado”, uma vez que estes sistemas não são integrados por arquivos públicos municipais institucionalizados. Na mesma linha, ambas as cidades possuem “arquivos históricos” criados institucionalmente, mas sem quaisquer atribuições legais sobre políticas de gestão de documentos.

O caso de Santa Maria, a propósito, é bastante elucidativo dos entraves da institucionalidade nos municípios brasileiros: a Prefeitura Municipal não tem qualquer controle geral sobre os serviços arquivísticos presentes em suas secretarias e órgãos; há um “arquivo central” sem institucionalidade, que atua como uma espécie de depósito informal para guarda de documentos em fase intermediária; os poucos instrumentos de gestão existentes são absolutamente esvaziados de autoridade, pois não há instituição arquivística com poder delegado para implementá-los; e o Arquivo Histórico Municipal, igualmente frágil quando a sua institucionalidade, não tem qualquer poder de intervenção sobre a gestão, atuando como local de custódia para acervos com pouca ou nenhuma relação com a administração pública municipal.

Evidentemente, os casos acima expostos são apenas parte de uma realidade multifacetada e que merece estudos mais sistemáticos por parte da Arquivologia. A ausência ou precariedade da institucionalidade arquivística nas cidades brasileiras se deve a múltiplos fatores que vão, das dificuldades gerais de compreensão sobre a política nacional de arquivos ao preocupante quadro de limitações financeiras vivenciadas pelas Prefeituras de todo o país. Para que se tenha uma ideia, de acordo



com o Índice Firjan de Gestão Fiscal, em 2021, 1.704 cidades brasileiras não geraram receitas suficientes para a manutenção de suas estruturas administrativas (FIRJAN, 2021). Um desafio que nos conduz à necessidade urgente de pensar em alternativas para a efetivação da institucionalidade arquivística em contextos muitas vezes nada auspiciosos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A INSTITUCIONALIDADE ARQUIVÍSTICA NA AGENDA

Este ensaio tem como principal pretensão provocar a necessária reflexão sobre as muitas dimensões envolvidas tanto nas premissas, quanto na realidade atual da institucionalidade arquivística no Brasil. Como em toda a provocação, nesta também recorrem-se a algumas generalizações e a certos casos/exemplos que servem mais para demonstrar a complexidade do quadro analisado, do que para aferir verdades absolutas. Neste sentido, as cinco premissas fundamentais da institucionalidade arquivística apresentadas por Silva (2022) servem de mote para uma problematização panorâmica sobre um tema que, sem dúvidas, permanecerá no horizonte do campo arquivístico. E que considero que precisa ser colocado no centro de qualquer agenda relacionada às políticas públicas arquivísticas no Brasil.

A longeva trajetória de periferização das instituições arquivísticas existentes, suas consequentes dificuldades de afirmação autônoma e de autoridade, os problemas infraestruturais e de recursos daí decorrentes e o persistente quadro de descoordenação sobre os serviços arquivísticos país afora precisa ser identificado quanti e qualitativamente - seja através de esforços acadêmicos, seja por via da ação do Conselho Nacional de Arquivos e instituições congêneres nos estados e municípios. Além disso, é fundamental que a comunidade arquivística brasileira (entidades de classe, instituições da área, universidades, grupos de trabalho e pesquisa etc.) atente para a necessidade de estabelecer um conjunto organizado de meios e instrumentos que possam garantir melhorias para o quadro atual (ou ao menos qualificá-lo). A luta pela institucionalização, pelo reordenamento hierárquico, pela harmonização



legislativa, pela disputa do orçamento e pela busca por mais recursos humanos e de infraestrutura é parte essencial do processo.

As características do federalismo brasileiro e da própria trajetória da Arquivologia no país mostram que a institucionalidade arquivística é a única forma de garantir a gestão de documentos e o consequente acesso qualificado aos arquivos – ao menos no âmbito do Poder Executivo. É necessário, portanto, que este conjunto de premissas seja conhecido, debatido, ampliado e assimilado. Ademais, é preciso que ele seja também transformado em uma agenda estratégica, vinculada a políticas públicas em evidência, como o fomento à transparência e ao uso eficaz dos recursos públicos, o combate à corrupção, a redução das desigualdades, a sustentabilidade etc. Só assim o Brasil poderá finalmente concretizar o preceito constitucional desenvolvido a base de intensas disputas e sintetizado em sua lei de arquivos, ainda hoje uma das obras mais sólidas e importantes realizada pelos arquivistas no país.



REFERÊNCIAS

- ALVES, Clarissa de Lourdes Sommer. **Operações historiográficas em Arquivos?** Uma análise sobre o ofício de historiadoras e historiadores em arquivos públicos estaduais brasileiros na atualidade. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.
- AMPUDIA MELLO, J. Enrique. **Institucionalidad y Gobierno:** un ensayo sobre la dimensión archivística de la Administración Pública. Cidade do México: Archivo General de la Nación, 1988.
- ARQUIVO NACIONAL. **Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.
- BÖTTCHER, Carlos Alexandre. Arquivos do Judiciário. **III Seminário Nacional de Governança Arquivística.** YouTube, 28 set. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ww2Qehl74uo>. Acesso em 18 out. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.895, de 05 de dezembro de 1984.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1984.
- _____. **Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladora-Geral da União, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683imprensa.htm. Acesso em: 18 out. 2022.
- _____. **Lei Federal nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991.
- _____. **Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999.
- CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. **Criação e desenvolvimento de arquivos públicos municipais:** transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014.
- CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. Resolução nº 27, de 16 de junho de 2008. Dispõe sobre o dever do Poder Público, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de criar e manter Arquivos Públicos, na sua específica esfera de competência, para promover a gestão, a guarda e a preservação de documentos arquivísticos e a disseminação das informações neles contidas. CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. **Coletânea da Legislação Arquivística Brasileira e Correlata.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2021.
- COSTA E SOUZA, Maria de Lourdes; DANNEMANN, Maria Luiza Stallard. Sistema Nacional de Arquivos. **Anais do I Congresso Brasileiro de Arquivologia.** Brasília: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 1979.
- COUGO JUNIOR, Francisco Alcides. **A patrimonialização cultural de arquivos no Brasil.** Tese (Doutorado em Memória Social e Patrimônio Cultural) – Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural, Universidade Federal de Pelotas, 2021.



- FABEN, Alexandre; RODRIGUES, Ana Célia; SILVA, Carlos Guardado. Identificação como base para a organização do conhecimento arquivístico. Contribuições para o debate sobre acesso à informação nos arquivos municipais do Brasil na Agenda 2030. SILVA, Carlos Guardado; REVEZ, Jorge; CORUJO, Luis. Organização do conhecimento no Horizonte 2030. **Atas do V Congresso ISKO Espanha-Portugal**. Lisboa: Centro de Estudos Clássicos, Colibri, 2021.
- FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice Firjan de Gestão Fiscal**. Rio de Janeiro: Firjan, 2021.
- FONSECA, Maria Odila. Informação, arquivos e instituições arquivísticas. **Arquivo & Administração**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, jan./jun. 1998.
- INDOLFO, Ana Celeste. **Dimensões político-administrativas da avaliação de documentos na Administração Pública Federal (2004-2012)**. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de informações e indicadores culturais: 2007-2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- JARDIM, José Maria. A construção de uma política nacional de arquivos: os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988-2011). **XII ENANCIB: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação**, Brasília, DF, 23-26 out. 2011.
- _____. De que falamos quando falamos em políticas arquivísticas? Percepções sobre políticas arquivísticas no Poder Executivo Federal. **Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 42, n. 1, jan./abr. 2013.
- _____. Governança arquivística: contornos para uma noção. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, set./dez. 2018.
- _____. **Sistema e políticas públicas de arquivos no Brasil**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1995.
- _____. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.
- LLANSÓ I SANJUAN, Joaquim. **Gestión de documentos: definición y analisis de modelos**. Bergara: IRARGI, Centro de Patrimonio Documental de Euskadi, 1993.
- RIBEIRO, C. J. de Assis. Proteção dos documentos de valor histórico. **Arquivos do Ministério da Justiça**. Rio de Janeiro, ano XXIX, n. 115, jun. 1970.
- RODRIGUES, José Honório. **A situação do Arquivo Nacional**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1959.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Desafios e dilemas da institucionalidade cultural no Brasil**. Matrizes, São Paulo, v. 11, n. 2, mai./ago. 2017.
- SANTOS, Vanderlei Batista. Os arquivos do Poder Legislativo. **III Seminário Nacional de Governança Arquivística**. YouTube, 28 set. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ww2Qehl74uo>. Acesso em 18 out. 2022.
- SILVA, Welder Antonio da. Rede e sistema de arquivos: propriedades, finalidades e qualidades distintas. SILVEIRA, Fabrício José Nascimento da; FROTA, Maria Guiomar da; MARQUES, Rodrigo Moreno (orgs). **Informação, mediação e cultura: teorias, métodos e pesquisas**. Belo Horizonte, MG: Letramento: PPGCI, 2022.



SILVA, Sérgio Conde de Albite. **A preservação da informação arquivística governamental nas políticas públicas do Brasil.** Rio de Janeiro: AAB/FAPERJ, 2008.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. **Arquivos ativos e massas documentais acumuladas na Administração Pública brasileira:** busca de novas soluções para velhos problemas. Dissertação (Mestrado em Biblioteconomia e Documentação) - Departamento de Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, 1995.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Fundamentos da administração pública brasileira.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

VENÂNCIO, Renato Pinto. A legislação arquivística brasileira: análise da legislação estadual a partir das funções arquivísticas. **II Seminário Latinoamericano de Legislación Archivística,** Universidad de los Lagos, Santiago, Chile, 2015.

VIEIRA, Thiago de Oliveira. **O patrimônio e as políticas arquivísticas:** uma análise dos acervos (não) custodiados pelo Arquivo Nacional do Brasil. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra, 2021.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, especialmente, aos professores José Maria Jardim e Welder Antonio da Silva, pela interlocução privilegiada sobre o tema, e aos discentes da disciplina de “Políticas Públicas e Legislação Arquivística” da Universidade Federal de Santa Maria (2022/1), cujas pertinentes provocações serviram de inspiração para este ensaio.

LICENÇA DE USO

Os autores cedem à **OFFICINA: Revista da Associação de Arquivistas de São Paulo** os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution](#) (CC BY) 4.0 International.

