

ARQUIVOS MUNICIPAIS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Juliana Loureiro Alvim Carvalho (Universidade Federal Fluminense),
Ana Célia Rodrigues (Universidade Federal Fluminense)

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo apresenta os resultados preliminares da tese de doutorado em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal Fluminense (PPGCI/UFF), com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Trata-se de recorte temático do projeto de pesquisa “PDPA 4408 – Um arquivo público municipal para Niterói: gestão de documentos, acesso à informação e transparência na administração pública no horizonte da história e da cooperação regional do Leste Fluminense”, no que concerne ao projeto estruturador 1 especificamente, à meta P1.M1 - Propor diretrizes para criação do Arquivo Público Municipal de Niterói (APMN), sob coordenação da Profa. Dra. Ana Célia Rodrigues e Prof. Paulo Knauss de Mendonça, e integra a produção científica do Grupo de Pesquisa Gênese Documental Arquivística, UFF/CNPq. Esse arquivo proposto para a cidade de Niterói deve ser uma instituição arquivística inovadora, pensada em consonância com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030⁴⁸ da Organização das

⁴⁸ A Agenda 2030 consiste em um plano de ação que apresenta dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas a serem cumpridas pelos governos, pela

Nações Unidas (ONU), especialmente, que atenda aos ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis e ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes, contribuindo para o cumprimento das seguintes metas: 11.4 - Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo; 11.a - Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento; 16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; e 16.10 - Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

A pesquisa de doutorado aborda os arquivos públicos municipais das capitais brasileiras e as políticas públicas arquivísticas, com a finalidade de investigar e de analisar o modelo⁴⁹ dos arquivos públicos municipais como instituições coordenadoras de políticas públicas arquivísticas da esfera municipal com foco na gestão, na preservação e no acesso a documentos e informações. Para isso, o objetivo geral da tese é discutir o modelo dos arquivos públicos municipais como instituição coordenadora da política pública arquivística da esfera municipal com foco na gestão, na preservação e no acesso a documentos e informações públicas. Essa pesquisa, propõe ainda, como um dos objetivos específicos, apresentar um modelo de instituição arquivística⁵⁰ do século XXI que, apesar de considerar o passado, não se restrinja apenas à guarda de documentos, mas que seja cumpridora das funções arquivísticas estabelecidas por Rosseau e Couture (1998), como garantia da gestão de documentos e preservação da memória da comunidade de maneira sustentável.

Nessa perspectiva, este trabalho apresenta parte do campo empírico da tese que consiste na análise de dispositivos legais sobre a criação e

sociedade civil, pelo setor privado e por todos os cidadãos, com a intenção de erradicar a pobreza e promover vida digna para todos (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, s/d).

⁴⁹ Na concepção de Maximiano (2009, p. 165), modelo “é um conjunto de características que explicam a estrutura da organização e o comportamento das pessoas. Há dois modelos principais: o mecanicista e o orgânico”. No âmbito desta tese, optou-se pelo uso do termo instituição e não organização. Apesar de utilizarmos a palavra modelo advinda da Administração, não se considera oportuno se debruçar acerca de organizações, uma vez que não é o campo de análise.

⁵⁰ Entende-se como noção de instituição arquivística que norteia a tese àquela que tem por finalidade “orientar, coordenar e acompanhar as atividades de gestão, recolhimento, preservação, acesso e divulgação dos documentos de arquivo produzidos, recebidos e acumulados pelos órgãos e entidades no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício de suas funções e atividades” (BRASIL, 2014, p.19).

regulamentação de arquivos municipais das capitais brasileiras. A exploração desse universo consiste em verificar nos arquivos sua vocação, sua estrutura, sua formulação de políticas públicas arquivísticas e seus serviços de eficiência ao cidadão. Soma-se a isso, identificar se esses arquivos podem ser considerados instituições arquivísticas, uma vez que a noção⁵¹ de instituição arquivística é mais abrangente, pois prevê um papel mais atuante na coordenação das políticas públicas arquivísticas. Essa abrangência ancora-se, principalmente, nos dispositivos legais acerca da garantia de acesso à informação como um direito universal e na gestão de documentos previstos na Constituição Federal do Brasil (1988), na Lei nº 8159/1991 e na Lei nº 12527/2011, por meio dos atos de criação e regimento interno.

Como justificativa, apoia-se nos estudos realizados pelo CONARQ (BRASIL, 2014, p. 7) que “de um total de 5.570 municípios, apenas uma pequena parcela conta com um arquivo público municipal formalmente constituído”, sendo o arquivo público municipal a instituição de responsabilidade da administração pública municipal para a garantia da preservação, a gestão de documentos e o acesso à informação como um serviço prestado à sua população.

Soma-se a isso, pesquisas acadêmicas constataam a ausência de formulação e implementação de políticas públicas arquivísticas no Brasil voltadas para os arquivos públicos municipais, além da inexistência de gestão de documentos, assim como a carência de intervenções políticas no tratamento e na organização documental. Cita-se, assim, as pesquisas de Fonseca (1996), Ferreira (2005), Carvalho (2015), Arreguy (2016) e Silva (2020) demonstraram o grau de institucionalidade dos arquivos municipais, a carência de gestão de documentos nos serviços arquivísticos⁵² e de políticas públicas arquivísticas.

Dessa forma, algumas vezes, os arquivos públicos municipais são percebidos pela administração pública e pelos cidadãos apenas como arquivos destinados à guarda de documentos e, em muitos momentos, de memória do município. Devido a isso, eles acabam desenvolvendo uma baixa

⁵¹ Com relação à utilização do termo “noção” para denominar a questão das instituições arquivísticas, não há um consenso sobre o assunto. Segundo Minayo (1992, p.93), entende-se por noção “elementos de uma teoria que ainda não apresentam clareza suficiente e são usados como imagens na explicação do real. Eles expressam também o caminho do pensamento”.

⁵² Entende-se por serviços arquivísticos, os locais que não possuem por atividade-fim as competências de uma instituição arquivística. Segundo Jardim (2012, p. 402), os serviços arquivísticos referem-se “às unidades administrativas incumbidas de funções arquivísticas nos diversos órgãos da administração pública, no âmbito dos quais se configuram como atividades-meio (ex.: o Serviço de Protocolo e Arquivos do Departamento de Administração do Ministério da Saúde)”.

institucionalidade e autoridade para produzir e implementar políticas públicas arquivísticas.

Como metodologia, a pesquisa se configura como de natureza qualitativa, de revisão bibliográfica e documental, bem como estudo de caso múltiplos nas capitais municipais a partir da coleta de dados em documentos e questionamentos via Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-Sic), e-mail e telefone no cenário nacional. Para este trabalho, apresenta-se resultados quantitativos e iniciais da pesquisa.

Assim, a hipótese que norteia a tese em desenvolvimento é que a fragilidade dos arquivos públicos municipais brasileiros está condicionada à baixa institucionalidade deles principalmente no que se refere a não serem atores ativos na formulação de políticas públicas arquivísticas no âmbito municipal. Essa fragilidade dos arquivos demonstra a fragilidade do direito à informação e da qualificação da administração pública.

2 PANORAMA DOS ARQUIVOS MUNICIPAIS NAS CAPITAIS DOS ESTADOS BRASILEIROS

O Brasil é um país federativo que, de acordo com o IBGE, possui 5.570 municípios e 26 estados, mais o Distrito Federal. Ao realizar uma pesquisa preliminar exploratória nos *sites* dos arquivos públicos municipais brasileiros e das prefeituras, nos muitos casos em que os arquivos não são dotados de *site* próprio, percebeu-se pouca visibilidade desses arquivos, ausência de seus aparatos legais de criação e regimentos internos à disposição do pesquisador. Além disso, ao tentar compreender o panorama desses arquivos na esfera nacional, observou-se os seus vínculos nas secretarias de administração e de cultura, em que ora demonstravam um caráter voltado à história/memória, ora à administração/gestão. Isso não significa dizer que, nos casos das relações com a administração, os arquivos públicos municipais apresentam-se como instituições.

As fontes documentais pesquisadas foram os registros institucionais escritos em formato de leis, decretos, portarias, instruções normativas e outros que foram localizados no *site* das Prefeituras, e no Portal Transparência. Ademais, usou-se o e-Sic, contato via e-mail e telefone para realizar essas consultas.

A pesquisa documental corresponde à recuperação de dispositivos legais das 26 capitais brasileiras, sendo o universo da pesquisa. Esse universo foi escolhido e organizado esquematicamente e apresentado por ordem

sistemática, que pode ser visualizado por meio das organizações em regiões⁵³, sendo: Região Sul, Região Sudeste, Região Centro-Oeste, Região Nordeste e Região Norte. A figura 1 representa os eixos iniciais elencados.

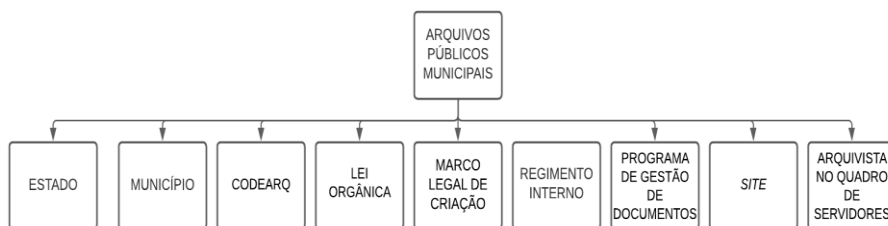
Pesquisou-se a existência de um Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Arquivos (CODEARQ)⁵⁴, no site do Arquivo Nacional brasileiro; leis orgânicas municipais que contemplassem a preocupação com os documentos públicos; leis ou decretos de criação dos arquivos públicos municipais; normas e procedimentos adotados no arquivo acerca da gestão de documentos; quadro de servidores com a intenção de localizar a existência ou não de um arquivista e, principalmente, regimentos internos dos arquivos públicos municipais. Tais eixos elencados, no primeiro momento da análise, podem ser observados por meio da figura 1 e materializado no quadro 1.

Nos casos de inexistência de regimento interno, optou-se por atos de criação e regimentos das secretarias que os arquivos públicos municipais das capitais brasileiras se encontram associados para recuperar os dados. Além disso, as leis orgânicas das capitais foram recuperadas e observadas a fim compreender o lugar dos arquivos e de seus documentos.

⁵³ De acordo com o IBGE (2017), a Divisão Regional do Brasil consiste no agrupamento de Estados e Municípios em regiões com a finalidade de atualizar o conhecimento regional do País e viabilizar a definição de uma base territorial para fins de levantamento e divulgação de dados estatísticos. Ademais, visa contribuir com uma perspectiva para a compreensão da organização do território nacional e assistir o governo federal, bem como Estados e Municípios, na implantação e gestão de políticas públicas e investimentos. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 07 jan. 2021.

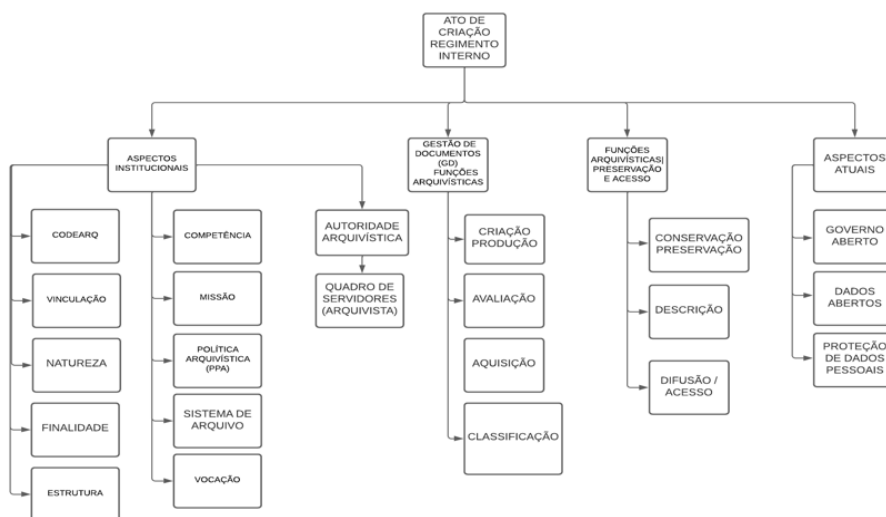
⁵⁴ O Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos foi instituído pela Resolução nº 28 do CONARQ, de 17 de fevereiro de 2009, que recomendou aos órgãos e às entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) a adoção da Norma Brasileira de Descrição Arquivística (NOBRADE). Seu objetivo é fornecer o código previsto na NOBRADE, denominado Código de Entidade Custodiadora de Acervos Arquivísticos (CODEARQ), tornando possível a identificação de cada entidade custodiadora de acervos arquivísticos no Brasil. O CODEARQ tem como finalidade identificar de modo único a instituição custodiadora de acervo arquivístico com o objetivo de intercambiar informações em âmbito nacional e internacional. O código é fornecido às entidades custodiadoras desde que elas permitam acesso a seu acervo, mesmo que com algumas restrições. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/servicos-1/cadastro-nacional-de-entidades-custodiadoras-de-acervos-arquivisticos>. Acesso em: 07 mar. 2022.

Figura 1 - Eixos iniciais elencados para compreender o cenário nacional



Fonte: Elaboração própria, com base nas categorias estabelecidas na pesquisa.

Figura 2 - Eixos e elementos para análise de regimentos internos e de outros mecanismos legais localizados



Fonte: Elaboração própria, com base nas categorias estabelecidas na pesquisa.

A figura 2 representa o desdobramento dos eixos iniciais a fim de compreender se os arquivos públicos municipais das capitais podem ser considerados instituições arquivísticas, assim, foram elencados quatro eixos, sendo: aspectos institucionais; gestão de documentos – funções arquivísticas; funções arquivísticas – preservação e acesso; e aspectos atuais. Desdobrando-se em 22 elementos que não foram aprofundados neste trabalho.

Quadro 1- Panorama dos arquivos municipais brasileiros frente à sua institucionalização

REGIÃO	ESTADO	MUNICÍPIO	CODEARQ	ARQUIVO MUNICIPAL NA LEI ORGÂNICA	ATO DE CRIAÇÃO DO ARQUIVO	REGIMENTO INTERNO	PROGRAMA DE GD	SITE DO ARQUIVO	ARQUIVISTA
Região Sul	Paraná	Curitiba		✓	✓		✓		
	Santa Catarina	Florianópolis			✓	✓	✓	✓	
	Rio Grande do Sul	Porto Alegre	✓		✓	○	✓		✓
Região Sudeste	Minas Gerais	Belo Horizonte	✓	✓	✓	○	✓	✓	
	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	São Paulo	São Paulo	✓	✓	✓		✓		✓
	Espírito Santo	Vitória	✓		✓		✓		✓
	Região Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	Campo Grande	✓	✓	✓	✓	✓	
	Mato Grosso	Cuiabá		✓	✓	○	✓		✓
	Goiás	Goiânia				○		✓	

REGIÃO	ESTADO	MUNICÍPIO	CODEARQ	ARQUIVO MUNICIPAL NA LEI ORGÂNICA	ATO DE CRIAÇÃO DO ARQUIVO	REGIMENTO INTERNO	PROGRAMA DE GD	SITE DO ARQUIVO	ARQUITVISTA
Região Nordeste	Sergipe	Araçaju	✓		✓	✓			
	Ceará	Fortaleza				○	○		
	Paraná	João Pessoa		○					
	Alagoas	Maceió		✓					
	Rio Grande do Norte	Natal			○	○	✓		
	Pernambuco	Recife			✓		○		✓
	Bahia	Salvador	✓		○	○		✓	✓
	Maranhão	São Luís			○	○	✓		✓
	Piauí	Teresina			✓	✓	○		✓
	Pará	Belém			✓				
Região Norte	Roraima	Boa Vista			○	○			
	Amapá	Macapá			○	○			✓
	Amazonas	Manaus	✓		○	○	○		
	Tocantins	Palmas			✓				
	Rorôndônia	Porto Velho			✓	○			
	Acre	Rio Branco				○	○		✓

Legenda	
✓	Localizado
○	Localizado, com ressalvas ⁵⁵
	Não localizado

Fonte: Elaboração própria, com base nas respostas via e-SIC, nos regimentos internos e nos atos de criação de arquivos.

⁵⁵ No caso dos regimentos internos, encontrou-se regimentos das secretarias que possuem vínculo com o arquivo. No caso da gestão de documentos, em processo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os arquivos públicos municipais podem ser entendidos como instituições promotoras da cidadania. Um de seus objetivos legais é garantir o acesso à informação. É nesse arquivo que um cidadão pode obter acesso aos documentos comprobatórios de sua residência, ao óbito de um familiar, aos impostos recolhidos etc. Quando há dificuldade no acesso, esses arquivos não desempenham a função de uma instituição democrática.

Ao estender a relevância dos arquivos para toda municipalidade, nota-se sua relevância para o atendimento às solicitações do Tribunal de Contas do Município, do Ministério Público e do próprio servidor municipal. O arquivo de um município, dessa forma, não se restringe apenas à história de uma determinada localidade, ele é o lugar de promoção e reafirmação do Estado de direito. Inúmeros problemas são desencadeados devido à existência de arquivos públicos municipais mal gerenciados e, em muitos casos, inexistentes no governo local. Tais problemas afetam diretamente a vida de um munícipe e a administração municipal.

Nessa perspectiva, no Brasil, quando há precariedade nos serviços ofertados pelos arquivos municipais aos cidadãos, ocorre o não cumprimento do Art. 5, inciso XIV, da Constituição Federal de 1988, no que tange à garantia de acesso à informação a todos, sendo resguardado o sigilo da fonte. Soma-se a isso a não efetivação de outros dispositivos legais que reafirmam o dever do poder público em realizar a gestão e a preservação dos documentos públicos, bem como o acesso à informação, conforme mencionado na Lei de Arquivos n. 8.159, de 1991, e na Lei de Acesso à Informação (LAI) n. 12.527, de 2011, respectivamente.

A partir dos eixos iniciais elencados, foi possível notar, de uma maneira preliminar, que, dentre as 26 capitais, onze apresentam CODEARQ, sendo um número até expressivo, fato esse que demonstra o reconhecimento do Arquivo Nacional como autoridade arquivística nacional e a relevância desse cadastro para dar visibilidade aos arquivos públicos municipais.

Referente à visibilidade dos arquivos e/ou dos documentos arquivísticos (muitas vezes representado como patrimônio documental ou documentos históricos) na Lei Orgânica, encontrou-se vinte capitais que citam nessa espécie de Constituição municipal. No entanto, esta pesquisa recuperou apenas cinco arquivos públicos municipais que possuem regimento interno e treze dotados de atos de criação (incluindo uma capital que possui minuta de ato de criação, como foi o caso de Manaus).

Com relação à existência de programa de gestão de documentos ou suas fases, onze arquivos públicos municipais afirmaram possuir por meio dos

documentos pesquisados e resposta via e-Sic, e-mail ou telefone. Apenas seis arquivos possuem *site* próprio (incluindo, nesse quantitativo, um *blog* na região Centro-Oeste). Acerca de arquivistas no quadro de servidores, doze arquivos públicos municipais possuem, tal quantitativo pode ser percebido via portal de transparência e questionamentos via e-Sic, e-mail e telefone.

Percebeu-se que, como resultados iniciais, supõem que há baixa institucionalização dos arquivos públicos municipais das capitais brasileiras, tendo em vista que muitos deles configuram-se como departamento ou setor vinculado à determinada secretaria e poucos arquivos contam com atos de criação e regimento interno publicados. Além disso, quanto à vocação desses arquivos, muitos possuem um viés mais histórico e com vínculo direto às fundações ou secretarias de cultura. Reafirmando, assim, um viés patrimonial do documento de arquivo e da instituição - que gera questionamentos acerca desses arquivos serem considerados instituições arquivísticas, tendo em vista que muitos deles atuam apenas na custódia de documentos.

Este trabalho buscou apresentar discussões iniciais da pesquisa de doutorado iniciada em 2019. Diante disso, as considerações são preliminares e não finais, dado que há outros campos de análise a serem considerados.

REFERÊNCIAS

ARREGUY, C. A. C. **Arquivo Público da cidade de Belo Horizonte: a função avaliação no contexto de políticas públicas arquivísticas municipais no Brasil**. 2016. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organizado por Cláudio Brandão de Oliveira. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002. 320 p.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro, 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8 jan. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm. Acesso em: 09 fev. 2019.

BRASIL. [Projeto de Lei] **Projeto de revisão de Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Ministério da Justiça/ Arquivo Nacional/ Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ). Rio de Janeiro, RJ, 06 jan. 2014.

BRASIL. **Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações. Brasília, DF, 18 de nov. de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 09 fev. 2019.

CARVALHO, L. P. **Diagnóstico dos serviços arquivísticos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias**. 2015. Produto técnico-

científico (Mestrado em Gestão de Documentos e Arquivos) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). **Criação e desenvolvimento de arquivos públicos municipais:** transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. 151p

FERREIRA, M. L. **Os arquivos da administração pública nos municípios do Grande ABC Paulista - a busca do fio de Ariadne.** 2005. Dissertação (Mestrado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: doi:10.11606/D.8.2005.tde-05082005-174441. Acesso em: 31 mai. 2021.

FONSECA, M. O. K. **Direito à informação:** acesso aos arquivos públicos municipais. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.

JARDIM, J. M. Em torno de uma política nacional de arquivos: os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988-2011). *In:* MARIZ, A. C. A.; JARDIM, J. M.; SILVA, S. C. A. (Orgs). **Novas dimensões da pesquisa e do ensino da Arquivologia no Brasil.** Rio de Janeiro: Móbile: Associação dos Arquivistas do Estado do Rio de Janeiro, 2012. p. 397-413.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 294p.

SILVA, L. C. **Desafios da implementação da política pública de arquivos:** as funções arquivísticas e o acesso à informação na prefeitura municipal de Vitória, ES. 2020. 263 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação (ECI), Universidade Federal de Minas gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/33628>. Acesso em 20 jul. 2021.