

POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS NO BRASIL: IDENTIFICANDO A AGENDA PÚBLICA

Francisco Alcides Cougo Junior (Universidade Federal de
Santa Maria)

1 INTRODUÇÃO

O processo brasileiro de redemocratização – ainda em aberto – tem sido marcado pela lenta substituição do modelo tecnocrático autoritário, produzido pela ditadura civil-militar (1964-1985), por um ciclo de ampliação dos direitos civis e dos mecanismos de participação da sociedade nas deliberações do Estado. A troca, que tem como base os preceitos fundamentais da Constituição de 1988, traz em seu cerne a ideia de que não são apenas as decisões do Estado e de seus organismos que devem estar em evidência. As demandas advindas dos diferentes grupos que compõem a sociedade também precisam ser consideradas. Mais do que isso: elas devem compor e dirigir a ação do Estado.

Zeller (2007) considera que esta necessária articulação entre os organismos estatais e a sociedade organizada se dá através das chamadas políticas públicas. Segundo Jaime *et al.*, tais políticas dão conta do que os governos – à frente do Estado –, fazem, podem fazer ou deixam de fazer a partir das demandas sociais:

[...] os objetivos que perseguem ou desejam alcançar e os recursos que mobilizam para isso, quem e porque os respaldam, os interesses econômicos, sociais e políticos que

afetam (favorável ou desfavoravelmente), os conflitos de interesse que emergem, assim como os efeitos que pretendem produzir ou produzem sobre o contexto no qual intervêm. (2013, p. 54-55, tradução nossa)

Consideradas, portanto, como a relação articulada entre Estado e sociedade visando à resolução de problemas que afetam ao bem comum, as políticas públicas têm como característica fundamental sua planeabilidade. De acordo com Secchi *et al.* (2019), elas se dão a partir de hipóteses globalizadoras e através de ações organizadas e planejadas, que buscam oferecer alternativas racionais e metódicas para a mitigação ou resolução de problemas públicos – que, por sua vez, podem ser reconhecidos tanto em áreas específicas (saúde, educação, segurança, cultura etc.), quanto a partir de suas relações interseccionais.

Neste sentido, tanto o planejamento, quanto a formulação de possíveis soluções a partir de ações de políticas públicas só podem se dar a partir da percepção sistemática sobre os problemas públicos a serem enfrentados. Tais problemáticas, por sua vez, são reconhecidas a partir da ação sistemática de atores (que podem ser partidos políticos, organismos paraestatais, instituições de pesquisa ou outras agrupações sociais) que, a partir de entendimentos específicos, buscam enfatizar a relevância e o impacto dos temas que lhe afetam, usando de sua máxima capacidade persuasiva no debate público. Conforme Secchi *et al.*, “o conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (2019, p. 58) forma o que a literatura chama de “agenda”, um rol das temáticas que determinada comunidade política percebe como prioritários. A formação de uma ou mais agendas dos problemas públicos é essencial para a formulação de alternativas de solubilidade e para a consequente tomada de decisões que marcam a implementação das políticas.

Considerando tais preceitos, neste trabalho proponho uma identificação preliminar sobre a agenda dos problemas públicos arquivísticos brasileiros, isto é, os temas considerados relevantes no esperado processo de formulação de políticas públicas para a área no país. A ideia é analisar o conteúdo de três documentos específicos que elencam os tópicos mais relevantes para a definição desta possível agenda: o relatório final da *I Conferência Nacional de Arquivos* (I CNARQ, de 2011), o *Plano Setorial de Arquivos* (PSA, de 2016) e o relatório de atividades do *GT Metodologia ex post Avaliação de Políticas Públicas* (2020). A escolha por tais documentos se deu em virtude da relevância dos atores institucionais envolvidos em sua formulação: um grupo amplo de especialistas nas áreas de arquivo e afins, no caso da I CNARQ; os membros especialistas do Colegiado

Setorial de Arquivos, em relação ao PSA; e parte dos integrantes do Conselho Nacional de Arquivos, no caso da *Metodologia ex post Avaliação de Políticas Públicas*.

A análise macroscópica proposta neste trabalho visa refletir sobre quais são, afinal, os problemas prioritários ou essenciais percebidos por atores institucionais do próprio campo arquivístico. Considero este esforço importante, tanto pelo resgate de debates fundamentais para a área, quanto pela possibilidade de percebermos permanências, rupturas e complementações sobre a percepção dos problemas públicos arquivísticos brasileiros ao longo do tempo. Cabe salientar, ademais, que este trabalho tem como base teórico-metodológica os entendimentos previstos no projeto “Políticas públicas arquivísticas: preceitos, problemas e agenda pública no contexto latino-americano”, desenvolvido pelo Honório – Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas Arquivísticas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

2 EM BUSCA DA AGENDA

Embora distintas reflexões sobre os problemas públicos arquivísticos brasileiros tenham circulado em fóruns e na literatura da área desde a década de 1970, podemos considerar que o principal indicativo para o delineamento de uma agenda no setor está condensado na Lei Federal nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Este dispositivo não apenas institui a política nacional de arquivos, como também baliza os eixos centrais desta política – prioritários à época de sua formulação: a) a gestão de documentos e o papel dos arquivos públicos; b) os mecanismos de proteção fundamental dos arquivos privados de interesse público; c) o direito de acesso à informação e; d) a estruturação da “malha” arquivística brasileira (através do Sistema Nacional de Arquivos e do Conselho Nacional de Arquivos). Embora não represente a política arquivística em si (uma vez que nenhum dispositivo legal é capaz de dar conta desta totalidade), a “Lei de Arquivos” estrutura e estabelece o campo de ação para uma política pública relacionada aos arquivos no Brasil.

A partir da vigência da lei, esperava-se que os diferentes atores sociais envolvidos e/ou engajados no campo arquivístico pudessem delinear a agenda dos problemas públicos a serem enfrentados e as principais iniciativas para solucioná-los. Entretanto, em que pesem as frequentes manifestações gestadas em eventos e na literatura de caráter acadêmico, somente duas décadas depois da promulgação da “Lei de Arquivos” houve um movimento sistemático de identificação objetiva desta agenda. A iniciativa teve início em janeiro de 2011, a partir de uma reunião entre diferentes setores do campo arquivístico, à época mobilizados no intuito de barrar a transferência do Arquivo Nacional da Casa Civil da Presidência da República, para o Ministério da Justiça (MINISTÉRIO

DA JUSTIÇA, 2012). Em março do mesmo ano, estes setores obtiveram a composição de um Comitê interinstitucional que ficou responsável pela organização e realização da *I Conferência Nacional de Arquivos*.

Depois de uma chamada Etapa Regional, a I CNARQ estabeleceu eixos, metodologia e cronograma de trabalho, sendo formalmente convocada em 11 de outubro de 2011, através de um decreto presidencial. A Etapa Nacional da conferência ocorreu em Brasília, Distrito Federal, entre 14 e 17 de dezembro do mesmo ano e reuniu organizadores, delegados, observadores e autoridades governamentais. Na Plenária Final, foram aprovadas dezoito propostas divididas em seis eixos temáticos, conforme o Quadro 1:

Quadro 1 - Eixos e propostas aprovadas na I Conferência Nacional de Arquivos

Eixos	Propostas aprovadas
1 - Regime jurídico dos arquivos no Brasil e Lei 8.159/1991	Atualizar e ampliar Lei nº 8.159/1991
	Garantir regulação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
	Assegurar o cumprimento do regime jurídico dos arquivos no Brasil, através da criação e do acompanhamento de arquivos públicos em todos os estados e municípios da federação
2 - Administração pública e gestão dos arquivos	Posicionar as instituições arquivísticas públicas no nível estratégico da Administração Pública
	Garantir representatividade dos profissionais de arquivo no processo de elaboração das políticas públicas arquivísticas
	Criar linhas específicas de financiamento para instituições arquivísticas
3 - Políticas públicas arquivísticas	Redefinir a composição e vinculação do CONARQ, reestruturando-o
	Criar um Fundo Nacional de Financiamento para o fomento à institucionalização de arquivos públicos
	Criar um grupo de trabalho para a elaboração de um Programa Nacional de Fomento e Institucionalização de Arquivos Públicos
4 - Acesso aos arquivos, informação e cidadania	Garantir participação e protagonismo dos arquivos na regulamentação da LAI
	Promover arquivos públicos como espaços de conhecimento e cidadania por meio de atividades de difusão e de serviços educativos e culturais

	Implementar ações que possibilitem a reunião, sistematização e difusão de informações sobre os arquivos brasileiros
5 - Arquivos privados	Fortalecer o Poder Público como responsável pelo reconhecimento do interesse público e social dos arquivos privados
	Assegurar a preservação e o acesso aos documentos públicos produzidos no âmbito privado
	Estimular a criação de linhas de financiamento para o apoio ao tratamento e preservação de acervos arquivísticos de natureza privada
6 - Educação, pesquisa e recursos humanos para os arquivos	Elaborar um Plano Nacional de Formação de Recursos Humanos na Área de Arquivos
	Ampliar a ação de associações e entidades ligadas à pesquisa em Arquivologia
	Encaminhar especificidades e reconhecer a necessidade de promoção de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> em Arquivologia

Fonte: Ministério da Justiça (2012).

Depois da I CNARQ, uma segunda sistematização geral de temas prementes relacionados às políticas públicas arquivísticas no Brasil se deu através no *Plano Setorial de Arquivos*, desenvolvido pelo Colegiado Setorial de Arquivos, em 2016. O Colegiado Setorial de Arquivos foi criado em 2010, no âmbito do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), para discutir, analisar e fornecer subsídios para a definição de políticas, diretrizes e estratégias relacionadas à interlocução entre os arquivos e a cultura. O organismo, composto por trinta membros da sociedade civil e dez do poder público, todos com mandatos de dois anos, estabeleceu o PSA a partir de três eixos temáticos, cada um deles acompanhado de suas respectivas justificativas e de uma extensa série de objetivos, estratégias e ações a serem implementadas no decênio 2016-2026. Resumidamente, elencamos no Quadro 2 as proposições do *Plano Setorial de Arquivos*:

Quadro 2 - Eixos e objetivos previstos no Plano Nacional de Arquivos

Eixos	Objetivos
I - Interação do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) com o Sistema Nacional de Cultura (SNC)	Criar e modernizar instituições arquivísticas públicas
	Capacitar e qualificar trabalhadores e gestores de instituições e unidades de arquivo

	Ampliar a visibilidade dos arquivos na sociedade brasileira
	Ampliar a divulgação de acervos arquivísticos
	Intensificar a interação do Sistema Nacional de Cultura com os sistemas de arquivos
II - Arquivos, cidadania, diversidade e direitos culturais	Proteger e promover a diversidade cultural do país
	Ampliar e diversificar as ações de formação e fidelização de público em instituições arquivísticas e centros de documentação e memória
	Promover ações de educação patrimonial por meio da integração das instituições arquivísticas com escolas e grupos comunitários
	Promover a participação da comunidade, dos profissionais e dos gestores nas políticas de desenvolvimento de arquivos
III - Arquivos, consolidação da economia da cultura e desenvolvimento socioeconômico	Fortalecer cadeiras produtivas e o empreendedorismo no setor de arquivos
	Adequar e adaptar instituições arquivísticas e centros de documentação a critérios de sustentabilidade
	Valorizar o patrimônio cultural em destinos turísticos brasileiros, integrando as instituições arquivísticas aos roteiros de turismo cultural
	Apoiar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no setor de arquivos, através de parcerias interinstitucionais e da criação de linhas de financiamento

Fonte: Colegiado Setorial de Arquivos (2016).

Diferentemente da I CNARQ e do *Plano Setorial de Arquivos*, o relatório de atividades do *GT Metodologia ex post Avaliação de Políticas Públicas*, produzido no âmbito do Conselho Nacional de Arquivos, durante o ano de 2020, não foi estruturado em eixos temáticos e nem estabeleceu objetivos ou metas a serem cumpridas. O documento, ao contrário, dedica-se a analisar os resultados possíveis da implementação de políticas públicas arquivísticas no Brasil, o que, entretanto, não o impede de estabelecer uma série de “recomendações”, aqui sistematizadas no Quadro 3:

Quadro 3 - Recomendações do GT Metodologia ex post Avaliação de Políticas Públicas

Recomendações
Implementar programa de capacitação de recursos humanos na área de arquivos
Promover campanha para institucionalização de instituições arquivísticas nos estados e municípios
Criar linhas de financiamento para projetos arquivísticos
Desenvolver mecanismos para efetivar o trabalho do CONARQ e dos integrantes do SINAR
Estabelecer convênios com órgãos públicos de fiscalização para promover o cumprimento da Lei de Arquivos
Formalizar o Diretório Brasileiro de Arquivos (DIBRARQ)
Sistematizar e disponibilizar dados a respeito da implementação da política nacional de arquivos
Fomentar que instituições reconheçam a dimensão arquivística dos objetivos da Agenda 2030
Contratar consultoria especializada para realizar avaliação das políticas públicas de arquivos
Atualizar a estrutura da política nacional de arquivos no intuito de adequá-la ao planejamento estratégico e à gestão de riscos do modelo de governança vigente
Reconhecer e nominar o órgão responsável pela implementação e avaliação da política nacional de arquivos
Avaliar possibilidade de criação do Fundo Nacional de Arquivos

Fonte: Conselho Nacional de Arquivos (2021).

A partir das propostas, objetivos e recomendações elencadas nos três documentos analisados, é possível aferir que – para além de temas conjunturais (como a regulamentação da Lei de Acesso à Informação) ou específicos (como as questões da economia da cultura ou do turismo cultural) – existem tópicos que se repetem ao longo das sistematizações. Em linhas gerais, estes pontos podem ser considerados como os temas nucleares da agenda de políticas públicas relacionadas aos arquivos no Brasil, pois, além de serem observados por distintos grupos da sociedade (atores), eles permanecem ao longo do tempo. Os temas são, resumidamente:

- a) Modernização, ampliação e cumprimento da legislação, em especial a “Lei de Arquivos”;
- b) Criação e fortalecimento de instituições arquivísticas no âmbito público;

- c) Formação, capacitação e atribuição de protagonismo aos profissionais de arquivos;
- d) Criação de fundos e linhas de financiamento para arquivos e projetos na área;
- e) Sistematização de informações sobre as instituições arquivísticas existentes e seus acervos;
- f) Fomento à cidadania e à cultura através dos arquivos.

Estes temas, por sua vez, nos possibilitam elencar os problemas públicos arquivísticos identificados ao longo do tempo, a maior parte deles relacionados à inexistência e/ou fragilidade de instituições arquivísticas no âmbito público, aos limites da mão de obra especializada disponível para o trabalho em arquivos, à ausência ou precariedade dos mecanismos de investimento na área e à premente dificuldade de se obter informações confiáveis sobre o tamanho e as condições objetivas da “malha” arquivística brasileira. Estes problemas, que já haviam sido identificados também por Jardim (2009), podem ser considerados até certo ponto históricos, dada sua presença ao longo do tempo. Ademais, eles são também empecilhos de grande impacto para o setor, uma vez que produzem efeitos bastante significativos na relação entre arquivos, cultura e sociedade.

3 À GUIA DE CONCLUSÃO: A AGENDA DO FUTURO

Apesar de relevantes do ponto de vista histórico e inegavelmente importantes para a formulação e implementação de políticas públicas arquivísticas no Brasil, os problemas públicos identificados pela *I Conferência Nacional de Arquivos*, no *Plano Setorial de Arquivos* e no relatório produzido pelo *GT Metodologia ex post Avaliação de Políticas Públicas* do CONARQ abordam apenas algumas facetas da realidade arquivística brasileira. O teor dos documentos analisados permite perceber que temas como a institucionalização do patrimônio cultural arquivístico (ou sua patrimonialização), o impacto da irrupção de novas tecnologias de informação e comunicação, as políticas de acessibilidade a pessoas com deficiência e as implicações do setor privado no campo arquivístico (através de terceirizações e externalizações), entre outros tópicos, são apenas lateral ou timidamente abordados.

Ademais, mesmo em temas já “consagrados” na agenda da área, percebe-se que é baixo o nível de detalhamento dos problemas elencados. Cabe salientar que, a despeito de esforços isolados de pesquisa e levantamentos assistemáticos, o cenário arquivístico brasileiro ainda é praticamente desconhecido no que diz respeito a alguns aspectos fundamentais: não sabemos como se organiza a legislação dos estados brasileiros; não existem informações confiáveis sobre

quantos e quais entes subnacionais (municípios) contam com legislação arquivística básica; não há dados precisos sobre a quantidade de arquivistas e técnicos de arquivo em atividade nos diferentes âmbitos do setor público; não há um acompanhamento em tempo real sobre a formação, o registro e a inserção no mercado de trabalho de egressos de cursos de formação em Arquivologia; inexitem ou não estão disponíveis as informações a respeito das verbas públicas destinadas ao tratamento, institucionalização e preservação do patrimônio cultural arquivístico no país; não são conhecidos os avanços (ou a estagnação) das propostas sistematizadas no Plano Setorial de Arquivos.

Diante da repetição dos tópicos centrais do que se poderia chamar de uma agenda pública básica dos problemas relacionados aos arquivos no Brasil, considero que é fundamental que os atores do campo se mobilizem para, a partir de esforços coletivos, aprimorar o entendimento sobre a realidade do cenário arquivístico do país. Como salienta Fonseca (2013), as políticas públicas constituem um campo que está sempre em disputa e que é, por isso, eivado de múltiplos interesses. Portanto, somente um empenho coletivo, sistemático e metódico de reconhecimento dos problemas públicos arquivísticos brasileiros nos permitirá propor soluções, prospectar cenários de implementação e avaliar as ações empreendidas. Acredito, finalmente, que, através de iniciativas como o Honório – Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas Arquivísticas, será possível contribuir para este quadro, sobretudo do ponto de vista da reunião de dados e informações fundamentais para a qualificação do debate sobre as políticas públicas arquivísticas no Brasil.

REFERÊNCIAS

COLEGIADO SETORIAL DE ARQUIVOS. **Plano Nacional de Arquivos**. S/l.: s/. ed., 2016.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. **Relatório de Atividades GT Metodologia ex post Avaliação de Políticas Públicas**. S/l., Conselho Nacional de Arquivos, 2020.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. Cadernos EBAPE, v. 11, n. 3, nov. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/vKMRXgGWgT3yKcwYJRhpqwS/abstract/?lang=pt> Acesso em: 27 mai. 2022.

JAIME, Fernando *et al.* **Introducción al análisis de políticas públicas**. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.

JARDIM, José Maria. Diversidade arquivística e políticas de arquivos. **Ponto de Acesso**, Salvador, v.3, n.1, p.46-59, abr. 2009. Disponível em: www.pontodeacesso.ici.ufba.br Acesso em: 10 mai. 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Conferência Nacional de Arquivos – I CNARQ**. Por uma política nacional de arquivos. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2011.

SECHI, Leonardo *et al.* **Políticas Públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. São Paulo: Cengage, 2019.

ZELLER, Norberto (org.). **Políticas Públicas**. Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2007.