

XXV ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO - XXV ENANCIB

GT 5 – Política e Economia da Informação

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ARQUIVOS PARA OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: POR UMA ADVOCACY ARQUIVÍSTICA

OBSERVATORY OF PUBLIC POLICIES ON ARCHIVES FOR MUNICIPALITIES IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO: TOWARDS ARCHIVAL ADVOCACY

Domícia Gomes - Universidade Federal Fluminense (UFF)

Ana Célia Rodrigues - Universidade Federal Fluminense (UFF)

Flavio Leal da Silva - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Modalidade: Trabalho Completo

Resumo: o estudo aborda as políticas públicas de arquivos nos arquivos fluminenses e tem como objetivo apresentar um modelo de observatório de políticas públicas de arquivos para os municípios do estado do Rio de Janeiro, buscando influenciar agendas governamentais para a criação de arquivos públicos municipais e a implementação de programas de gestão de documentos, contribuindo para que a Administração Pública cumpra com as determinações constitucional e infraconstitucional de disponibilizar o acesso aos documentos e às informações públicas neles contidas e preserve o patrimônio documental como direitos fundamentais. A pesquisa aponta dificuldades na Política Nacional de Arquivos, com impacto nas esferas estaduais, e, sobretudo, nos municípios, reforçando a necessidade de ações de advocacy arquivística para a formação de agendas, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de arquivos. A pesquisa é teórica e aplicada, com abordagem qualitativa, de tipologia exploratória e descritiva. Utiliza métodos de pesquisa bibliográfica, documental e observacional, com pesquisa de campo nos municípios de Itaboraí, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo e Tanguá. A partir dos resultados obtidos nos diagnósticos da situação arquivística nesses municípios, verificou-se a inexistência de políticas públicas de arquivos, descumprimento dos preceitos constitucionais e da legislação arquivística. Conclui-se que o observatório proposto é um instrumento em defesa do fomento das políticas públicas de arquivos nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, por meio de ações de advocacy arquivística.

Palavras-chave: políticas públicas de arquivos; observatórios; arquivos públicos municipais do Estado do Rio de Janeiro.

Abstract: the study addresses public archival policies in Rio de Janeiro archives and aims to present a model for a public archival policy observatory for municipalities in the state of Rio de Janeiro, seeking to influence government agendas for the creation of municipal public archives and the implementation of document management programs, contributing to the Public Administration's compliance with constitutional and infra-constitutional provisions to provide access to documents and the public information contained therein and preserve documentary heritage as fundamental rights. The research points to difficulties in the National Archives Policy, with an impact on state spheres and, above all, on municipalities, reinforcing the need for archival advocacy actions for the formation of agendas, implementation, monitoring, and evaluation of public archives policies. The research is theoretical and applied, with a qualitative approach, exploratory and descriptive typology. It uses bibliographic, documentary, and observational research methods, with field research in the

municipalities of Itaboraí, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo, and Tanguá. Based on the results obtained from the assessments of the archival situation in these municipalities, it was found that there were no public archival policies and that constitutional precepts and archival legislation were not being complied with. It was concluded that the proposed observatory is an instrument for promoting public archival policies in the municipalities of the state of Rio de Janeiro through archival advocacy actions.

Keywords: archival public policy; observatories; municipal public archives.

1 INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho é o estudo das políticas públicas de arquivos nos municípios fluminenses. Trata-se de pesquisa de doutorado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal Fluminense (PPGCI/UFF), com bolsa PDPA 2020-2022¹.

Souza (2006, p. 5), afirma que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. Sendo assim, as políticas públicas podem ser entendidas como várias decisões tomadas e ações executadas pelo Estado, com a participação, direta ou indireta da sociedade, para alcançar objetivos específicos relacionados à garantia de direitos sociais fundamentais.

O Estado é o principal provedor de políticas públicas que têm grande impacto na vida dos cidadãos e devido a esse dever e responsabilidade, realiza, por meio da Administração Pública, uma enorme gama de funções e atividades, de diferentes naturezas e complexidades, para identificar problemas, formular e executar políticas públicas para a prestação de serviços essenciais, em atendimento às necessidades da sociedade, e, que, pelo princípio constitucional da legalidade, todas essas funções e atividades devem ser registradas em documentos de arquivo.

Os documentos de arquivo são fonte de prova e evidências das decisões e ações, que por via de regra deve ser dada ampla publicidade dos atos praticados pelos agentes públicos no exercício de suas funções, com exceção, somente aos documentos que contenham informações confidenciais e estratégicas, que ponham em risco a segurança nacional e a inviolabilidade da vida privada, honra e imagem das pessoas, cuja restrição ao acesso deve ser temporária e por um prazo determinado, conforme a legislação em vigor.

¹ Estudos sobre os municípios do Leste Fluminense foram desenvolvidos nesta tese como 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”, que atende à meta M2.P1, que é “definir a linha de acervo do Arquivo Municipal de Niterói”, coordenado pela Profa. Dra. Ana Célia Rodrigues (PPGCI/UFF) e Prof. Dr. Paulo Knauss de Mendonça (PPGH/UFF).

A Administração Pública, por sua natureza e missão, é grande produtora e custodiadora de conjuntos de documentos públicos que são produzidos e acumulados pelos órgãos públicos, ao longo de seus processos de trabalho. Estes conjuntos de documentos formam os Arquivos Públicos, que reúnem grande volume de informações estratégicas e vitais que, registrando ações, subsidiam decisões de prioridades e permitem ser controlada pela sociedade civil a que serve.

O problema que a pesquisa traz são os problemas públicos dos arquivos, tendo em vista que no Brasil, há mais de três décadas existe um amplo arcabouço jurídico constitucional e infraconstitucional, que estabelece que o acesso às informações públicas é regra obrigatória (Constituição Federal de 1988, Lei Nº 8.159, de 08/01/1991 - Lei de Arquivo, Lei Nº 12.527, de 18/11/2011 - Lei de Acesso às informações Públicas e demais legislação infraconstitucional) e, que, é dever da Administração Pública em todas as esferas promover a gestão, a preservação e o acesso aos documentos de arquivo (Brasil, 1988, 1991, 2011).

Contudo, apesar de todo sistema normativo constitucional e infraconstitucional já existentes, observa-se que, na quase totalidade do território brasileiro, a grande maioria dos Estados e, sobretudo os municípios, descumprem com essas determinações legais fundamentais para dar concretude ao direito de acesso às informações públicas. Tal situação, é possível de ser constatada, quando se verifica que na esfera brasileira, os Arquivos Públicos Estaduais existentes funcionam precariamente e sem exercer um efetivo papel de autoridade arquivística, expostos a processos de desinstitucionalização que, cada vez mais, tem se intensificado. Numa escala ainda maior, tem-se que na quase totalidade da imensa malha municipal brasileira, sequer existem Arquivos Públicos Municipais para promover as políticas públicas de arquivos em seus âmbitos de atuação.

Os problemas acima mencionados são apresentados em documentos oficiais elaborados e publicizados pelo Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ)², entre os anos de 2020 a 2022, como no Relatório Técnico sobre Censo de Arquivos Públicos Instituídos no Brasil, em que o CONARQ declara ter conseguido identificar somente 382 arquivos públicos municipais num universo de 5.570 municípios brasileiros, representando um percentual de

² O Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ é um órgão colegiado deliberativo criado pelo art. 26 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. O CONARQ é a autoridade formal, legalmente constituída no âmbito de suas competências, para formular e empreender ações para a formulação e consolidação da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).

apenas 6,86%, que contam em sua estrutura organizacional com um Arquivo Público Municipal e que não possui informações sobre a situação qualitativa de funcionamento desses Arquivos.

No Planejamento Estratégico de 2021- 2023, o CONARQ, declara que: “não formulou de modo explícito e formal uma política nacional de arquivos. Nos Relatórios Finais de Avaliação *ex-post* da Política Nacional de Arquivos Públicos, realizados em 2021 e 2022, o CONARQ declara que o SINAR não foi viabilizado pelo CONARQ; que não formulou de modo explícito e formal uma Política Nacional de Arquivos (PNA); que não foram identificados estudos sobre o problema-alvo da PNA; que não existe um acompanhamento da implementação PNA; além de outros apontamentos, que reforçam suas dificuldades na consolidação da PNA.

No Estado do Rio de Janeiro a ausência de políticas públicas de arquivos acompanha o cenário nacional, admitido pelo próprio CONARQ no Relatório Técnico sobre Censo de Arquivos Públicos Instituídos no Brasil (CONARQ, 2020), o qual registra que no estado do Rio de Janeiro existem apenas 10 arquivos públicos municipais num universo dos 92 municípios do estado do RJ, caracterizando uma situação frágil no diz respeito aos diferentes usos sociais dos arquivos. Diante dos problemas expostos, esta pesquisa pretende discutir e responder a seguinte questão: qual a importância e as contribuições de um observatório de políticas públicas voltado para o campo dos arquivos?

Face ao cenário descrito acima, o objetivo desta pesquisa é discutir e propor um modelo de observatório de políticas públicas de arquivos para os municípios do Estado do Rio de Janeiro, como um agente de *advocacy* arquivística voltado ao desenvolvimento de estratégias para influenciar, mobilizar e catalisar apoio político e social para o fomento à formação de agendas governamentais, que contemplem a formulação, implementação, monitoramento, avaliação de políticas públicas de arquivos, a criação de arquivos públicos municipais e a implementação de programas de gestão de documentos, contribuindo para a racionalidade administrativa, para preservação do patrimônio documental e para o acesso aos documentos e às informações públicas como um direito fundamental.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Procedimentos metodológicos

A pesquisa é considerada de natureza teórica e aplicada, categorizando-se numa abordagem qualitativa, de tipologia exploratória e descritiva. Os procedimentos metodológicos adotados conjugaram um conjunto de métodos qualitativos, como o método de pesquisa bibliográfico, pesquisa documental e método observacional.

O método de pesquisa bibliográfica foi utilizado para proceder a revisão de literatura, com foco nas temáticas políticas públicas; políticas públicas de arquivos, *advocacy* e observatórios. O método de pesquisa documental foi realizado em documentos oficiais, leis, normas, regulamentos, diretrizes, relatórios, manuais, guias e outros documentos obtidos em arquivos, consultas em sites institucionais, elaboração e envio via Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-Sic), de pedidos de informação, envio de e-mails.

Para entender o *modus operandi* dos observatórios, realizou-se buscas em sites institucionais de observatórios de variadas tipologias, em 23 países ibero-americanos, sendo estes: 1) Argentina, 2) Bolívia, 3) Brasil, 4) Colômbia, 5) Costa Rica, 6) Cuba, 7) Chile, 8) Equador, 9) El Salvador, 10) Espanha, 11) Guatemala, 12) Guiné Equatorial, 13) Honduras, 14) México, 15) Nicarágua, 16) Panamá, 17) Paraguai, 18) Peru, 19) Porto Rico, 20) Portugal, 21) República Dominicana, 22) Uruguai e 23) Venezuela.

O método observacional utilizado para a pesquisa de campo, teve como recorte espacial o Projeto PDPA 4408 | Plano de Trabalho 22 - Projeto Estruturante 3 –Meta 1 - Pesquisar os arquivos das Prefeituras e Câmaras Municipais e demais instituições custodiadoras em 6 municípios do Leste Fluminense, que abrange a porção leste da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Esta fase consistiu na incursão em 6 municípios do Estado do Rio de Janeiro, sendo eles: Itaboraí, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo e Tanguá.

O método observacional utilizou como recurso metodológico a realização de visitas técnicas aos arquivos das prefeituras e câmaras dos municípios mencionados acima, oportunizando uma observação *in loco*, aplicação de questionário para coleta de dados e conversas com os profissionais que atuam nesses arquivos, a fim de investigar, por meio de diagnóstico da situação arquivística, se existem políticas públicas de arquivos, formalmente instituídas, que contemplem programas de gestão de documentos, preservação e acesso aos documentos públicos.

2.2 Políticas Públicas de Arquivos

Para Leonardo Secchi (2013, p. 2), “política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Secchi afirma que política pública é um conceito abstrato, que se materializa por meio de instrumentos variados, conforme afirma:

Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas, publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com stakeholders, entre outros. (Secchi, 2013, p. 11).

Secchi (2013, p. 2) afirma ainda que, “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.” A engenharia para formular e implementar políticas públicas, envolve um conjunto complexo de processos com a participação de vários atores, influenciado por crenças, valores, princípios, consensos, dissenso e coalizões, que possuem diferentes prioridades e objetivos.

Para compreender melhor esses desafios, a literatura apresenta o Modelo do Ciclo de Políticas Públicas, esquema que organiza o processo político-administrativo em fases, tornando a análise mais acessível e didática. As fases desse Modelo podem variar em quantidade e nomenclatura a depender da abordagem teórica adotada por cada autor.

De acordo com Secchi (2013, p. 43), o ciclo de uma política pública é dividido em sete fases principais, sendo: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção da política pública, se for o caso. Neste trabalho, adotou-se este Modelo dividido em seis fases: 1) Diagnóstico e identificação do problema; 2) Formação da Agenda; (3) Formulação de Alternativas; 4) Tomada de decisão; 5) Implementação; 6) Monitoramento, controle, Avaliação e ajustes, pois considera-se o caráter dinâmico e as complexidades temporais que envolvem os processos político-administrativos na construção de políticas públicas, o que requer que elas sejam constantemente monitoradas, avaliadas e ajustadas, em virtude de contextos políticos, sociais e econômicos.

As Políticas públicas de arquivos consistem em um conjunto articulado de princípios, objetivos, diretrizes, normas, estratégias e ações governamentais, de caráter transversal e multidisciplinar, que visam garantir a produção, a gestão, a preservação, o acesso e o uso da informação arquivística como, fonte de prova evidência administrativa, instrumento de

apoio à publicidade, transparência, *accountability*, eficiência, efetividade, responsividade da Administração Pública, bem como de preservação do patrimônio documental e cultural.

Para Danilo André Cinacchi Bueno e Ana Célia Rodrigues (2020), as políticas públicas arquivísticas propõem componentes e elementos que configuram uma política global de tratamento de documentos e arquivos que contemple todos os aspectos do ciclo de vida dos documentos de arquivo. Os autores, conceituam as políticas públicas arquivísticas da seguinte forma:

políticas públicas arquivísticas se configuram como um conjunto de declarações e intenções político-normativas objetivas que orienta o funcionamento dos sistemas de arquivos, suas estruturas, seus componentes, elementos, recursos e atores, e se desdobra em políticas técnico-científicas específicas, como, por exemplo, programas de gestão de documentos, de preservação de documentos, de uso e acesso à informação, que também integram as políticas públicas arquivísticas definidas a priori para o tratamento completo do ciclo de vida dos documentos (Bueno; Rodrigues, 2020, p. 97-98)

Rua (1998) chama atenção para que um “estado de coisas” se torne um problema político e passe a figurar como um item da agenda governamental faz -se a mobilização e ação coletiva, conforme registra:

Para que um “estado de coisas” se torne um problema político e passe a figurar como um item da agenda governamental, é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características: mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados; constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não dar uma resposta ao problema seja maior que o ônus de ignorá-lo; e constitua uma situação de oportunidade, ou seja, uma situação na qual algum ator relevante perceba vantagens, a serem obtidas com o tratamento daquele problema (Rua, 1998, p. 6-7)

Observa-se que grande parte dos gestores públicos não conseguem (ou não querem) reconhecer os Arquivos Públicos como órgãos estratégicos de apoio à Administração, em suas dimensões administrativas, políticas e sociais, bem como pelo fato de que grande parte da sociedade ainda não consegue compreender a importância crucial dos Arquivos Públicos como um serviço de informação essencial para apoiar a garantia de direito de acesso às informações, como condição elementar da participação e controle social nas decisões dos atos e intensões da administração pública.

A consequência dessa invisibilização institucional e social é um dos principais entraves para a formulação e implementação de políticas públicas de arquivos, pois não são considerados na lista de prioridades do Poder Público e incorporados nas agendas públicas. E como consequência, não recebem os recursos necessários (humanos, infraestrutura,

materiais e tecnológicos) para o cumprimento de sua missão, ficando relegados a um “estado de coisas” – algo não prioritário, conforme assevera Rua:

Uma situação pode existir durante muito tempo, incomodando grupos de pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Neste caso, trata-se de um "estado de coisas" - algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. (Rua, 1998, p.6).

Neste sentido é preciso chamar a atenção do Estado, dos agentes decisores que têm o dever constitucional de promover e executar a gestão dos documentos e a proteção aos arquivos públicos, e, por outro lado, é necessário buscar alternativas para demonstrar à sociedade a importância dos arquivos. Do contrário, os arquivos não conseguirão ser vistos como prioridade e, por consequência, não terão vez na pauta das agendas públicas, continuando os problemas arquivísticos sem resolutividade.

Na linha do pensamento de Rua, com vistas a superar esse problema, é necessário um esforço contínuo para mobilizar e sensibilizar a sociedade, articular os diferentes atores para causa dos arquivos, de modo a construir narrativas que evidenciem o valor estratégico dos arquivos e sua importância seja projetada, compreendida e valorizada. Uma vez traçadas as configurações dos problemas públicos dos arquivos, faz necessário sair do recorrente problema do estado de coisas em políticas" mencionado por Rua, para um Estado de ação, pautando os problemas dos arquivos nas agendas públicas, por meio de ações de *advocacy* arquivística.

2.3 Ação de *advocacy* como base para estratégias de *advocacy* arquivística: fomento e formulação de políticas públicas de arquivos nos municípios do estado do Rio de Janeiro

Os municípios são o epicentro da existência social, com impactos diretos sobre as condições de vida nos municípios, onde necessidades, anseios e problemas da população são mais facilmente percebidos; demandando mais diretamente, e em maior volume, serviços públicos necessários à sua existência, que são efetivados por meio de políticas públicas diversas.

Para o fomento e formulação de políticas públicas de arquivos nos municípios do estado do Rio de Janeiro, é essencial garantir uma participação eficaz e influente no processo decisório e estabelecer diferentes estratégias de atuação. Para tanto, a *advocacy* traz um conjunto de estratégias e ferramentas para buscar preencher lacunas de representação no

espaço político. Marlene Libardoni traduz *advocacy* como: defender e argumentar em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição, a autora conceitua *advocacy* da seguinte forma:

Advocacy tem um significado mais amplo, denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade (Libardoni, 2000, p. 2).

O Guia para a Construção de Estratégias de *Advocacy*: como influenciar políticas públicas, do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA) conceitua *advocacy* como:

Advocacy é o conjunto de ações, estrategicamente definidas e orientadas, que busca promover mudanças em políticas públicas locais, regionais, nacionais ou internacionais, visando alcançar a missão, a visão e os objetivos estratégicos de uma organização ou coalizão de organizações, ou seja, *advocacy* consiste em ações estratégicas voltadas para influenciar políticas públicas. Dessa forma, atividades de comunicação, pesquisa, sensibilização e mobilização da sociedade podem fazer parte de uma estratégia de *advocacy*, mas somente quando estiverem articuladas e claramente orientadas para gerar uma mudança em uma determinada política pública (Morgado; Gozetto, 2019, p. 7).

A *advocacy* envolve um conjunto de atores que compartilham ideais, visões de mundo, causas e buscam realizar intervenção para o reconhecimento da importância de sua temática e de interesses comuns e exercer influência em processos de tomada de decisões políticas que possam afetar positiva ou negativamente o bem-estar e os direitos dos cidadãos.

Desse modo, podemos compreender a *advocacy* arquivística como conjunto de ações de articulação, mobilização, coalizões e incidência política, com o propósito de informar, influenciar positivamente, sensibilizar, conscientizar o poder público, governantes, Administração Pública e sociedade quanto à relevância dos arquivos públicos e das políticas públicas de arquivos, demonstrando a sua importância como um serviço público de informação estratégico que contribui com as demais políticas públicas e para a democratização do direito fundamental e constitucional de acesso aos documentos e às informações públicas.

2.4 Observatório de Políticas Públicas de Arquivos para os municípios do Estado do Rio de Janeiro

Para o enfrentamento dos problemas públicos dos arquivos se faz necessário estabelecer estratégias para contribuir com a mitigação desses desafios, sendo essencial adotar um modelo participativo multissetorial para a mobilização, articulação e, sobretudo, ações de cooperação com redes de atores-chaves para realização de ações com vistas a

contribuir para fomentar a formação de agendas públicas, formulação e implementação de políticas públicas de arquivos.

Para tanto, esta pesquisa tem como proposta de soluções alternativas, apresentar um modelo de observatório de políticas públicas de arquivos para os municípios do Estado do Rio de Janeiro, abordando aspectos relacionados aos seus elementos essenciais: conceituação, características, estruturas, formas de governança, processos, atores-chaves, indicadores, produtos e serviços.

Albornoz e Herschmann (2006, p. 6) apresentam duas tipologias de observatórios: 1) tipologia fiscal e 2) tipologia *think thank*. Os autores afirmam que os observatórios são concebidos em duas diferentes categorias – como espaços articuladores da cidadania a partir do qual pode-se monitorar e fiscalizar o funcionamento dos meios de comunicação – observatório fiscal”, que são fortemente vinculados aos conceitos de cidadania e democracia participativa e, *think tank*, que são considerados como organismos com capacidade de colaborar com reflexões e intervir na elaboração das políticas públicas.

De acordo com Domícia Gomes (2020, p. 216-217), o observatório é um mecanismo de apoio à publicidade, à transparência, ao acesso às informações, controle social e eficiência, que tem como principais finalidades ser um centro de excelência de informações relevantes, estratégicas e confiáveis, atuando ainda, como agente de mobilização, reunindo redes de cooperação e parcerias com atores chaves para viabilizar uma agenda colaborativa comum, voltada para o fomento à formação de agendas, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de arquivos no âmbito dos municípios.

Seguindo a linha de Gomes, entende-se que um observatório de políticas públicas de arquivos se apresenta como um agente de *advocacy* arquivística para agir em todo ciclo das políticas públicas de arquivos e para influenciar comportamentos do poder público e da sociedade, em relação aos problemas dos arquivos, mobilizar e catalisar apoio político e social para fomentar as agendas governamentais na formulação e implementação de políticas públicas de arquivos que contemplem a criação de arquivos públicos municipais e implementação de programas de gestão de documentos, contribuindo para o acesso às informações públicas e para preservação do patrimônio documental como direito humano fundamental.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para instrumentalizar o observatório a ser criado com informações sobre o cenário real encontrado nos municípios e de modo à delimitação de sua atuação, apresenta-se o resultado o diagnóstico da situação arquivística das Prefeituras e Câmaras dos municípios do Leste Fluminense que abrange a porção leste da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, englobando os municípios de Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Maricá, Rio Bonito e Tanguá, obtidas a partir do Projeto PDPA 4408, compreendendo o período de 2020 a 2022, época em que as informações foram coletadas.

Nesse sentido, a síntese das problemáticas encontradas, podem ser descritas considerando três dimensões: 1) a gestão de documentos; 2) a preservação do patrimônio documental arquivístico e 3) o acesso aos documentos de arquivos e às informações públicas neles contidas.

O diagnóstico apontou como principais problemas: a ausência de marcos regulatórios institucionalizando o Arquivo Público Municipal, com exceção de Maricá, que possui um Arquivo criado por Lei; a ausência de programas, políticas, diretrizes, princípios e normas de gestão de documentos e implementação de seus instrumentos de gestão; a ausência do profissional Arquivista e de quadro especializado; imensos volumes de documentos acumulados, sem tratamento arquivístico e sem instrumentos para recuperação das informações; dispersão e péssimas condições de conservação dos acervos documentais arquivísticos; obstáculos para o acesso aos arquivos e às informações públicas.

Sendo assim, como resultado do estado de coisas e omissão pelo poder público em relação ao seu dever constitucional de gerir e proteger os arquivos e da inexistência de instrumentos de políticas públicas de arquivos, observa-se perdas de parcelas do patrimônio documental fluminense, obstaculização da transparência pública e do exercício do direito de acesso às informações públicas.

3.1 Uma proposta de observatório para ações de *advocacy* arquivística

O estudo do campo empírico realizado nesta pesquisa, apresentou diagnóstico de seis importantes municípios do Estado do Rio de Janeiro, retratando um cenário que possibilitou compreender os problemas dos arquivos neste recorte espacial e cronológico. O mapeamento de diferentes tipologias de observatórios possibilitou compreender o *modus operandi* dos observatórios e os componentes necessários para sua construção.

Assim, busca-se apresentar a ideiação de um Observatório arquivístico voltado para os municípios do Estado do Rio de Janeiro, que seja capaz de contribuir para lançar luz sobre as questões que envolvem os cuidados necessários junto aos documentos públicos, aos arquivos públicos e às políticas de gestão de documentos como instrumentos fundamentais para a existência de um Estado democrático e com serviços públicos amplos e de qualidade. Nesse sentido, propõe-se que a configuração da anatomia do observatório seja estruturada em seis componentes principais, a saber:

- 1) componentes institucionais: estabelecer a definição do enquadramento tipológico do observatório; a sua nomeação; sua conceitualização; definir o instrumento de formalização para institucionalizar o observatório; explicitar seus pilares estratégicos, declarando os princípios, a missão, a visão e os valores que guiarão as ações, decisões e atuação do Observatório; explicitar seu objetivo geral e os objetivos específicos e criar uma logomarca para o observatório;
- 2) componentes de execução/funcionais: estabelecer qual será o grau de intervenção do observatório no ciclo de políticas públicas e estabelecer as funções e atividades do Observatório;
- 3) componentes de observação: definir os eixos de visão e as principais linhas de pesquisa/investigação;
- 4) componentes organizativos: estabelecer como será a atuação do observatório, definir o público alvo do observatório; identificar os atores-chaves que devem participar do observatório; o perfil da Equipe de trabalho; estabelecer o modelo de governança, a estrutura e o funcionamento organizacional do Observatório;
- 5) componentes de entregas de produtos e serviços: definir um portfólio de produtos serviços que o observatório oferece ou está desenvolvendo, fornecendo uma visão organizada e orientada a resultados e entrega ao seu público alvo; e,
- 6) componentes de difusão e resultados: definir o desenho do site institucional do observatório para difundir as ações de *advocacy* arquivística do Observatório.

Quanto ao enquadramento tipológico, seguindo a perspectiva de Albornoz e Herschmann (2006, p. 6), propõe-se um do observatório *de tipologia think Tank*, que tem como objetivo geral realizar ações de incidência e *advocacy* arquivística por meio de um conjunto de argumentações em favor da causa e interesses dos arquivos públicos, estimular debates, pautar nas agendas de políticas de Estado para influir na formação de agendas,

formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de arquivos, de forma a contribuir para o fortalecimento dos Arquivos Públicos e como instrumento de transparência e garantias de direitos fundamentais para a sociedade.

Dentre alguns objetivos específicos do observatório destacam-se: produzir, coletar, gerenciar, compartilhar e difundir informações relevantes, como elementos capazes de gerar conhecimento e desenvolvimento de metodologias de intervenção, de modo a fundamentar ações para formular propostas e recomendações de políticas públicas que contribuam para melhorias da situação dos arquivos públicos por meio de pesquisas acadêmicas; formar uma rede de observadores por meio da cooperação arquivística compostas por atores-chaves – a Rede de Cooperação Arquivística (RCA). Propõe-se o nome Observatório de Políticas Públicas de Arquivos, cuja sigla será ObserArqAção.

O ObserArqAção atuará por meio da RCA, compostas por atores-chaves que serão responsáveis por desenvolver ações de *advocacy* para incidir nos processos de formação da agenda, fomento, formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas de arquivo. Suas ações incluem a realização de pesquisas e estudos para embasar a elaboração de políticas públicas, desenvolvendo diagnósticos e indicadores que avaliem a situação arquivística. Também promove campanhas de conscientização sobre a importância dos arquivos e oferece treinamentos e orientações em Arquivologia, visando melhorar a gestão da informação e a transparência governamental. A definição dos princípios, missão, visão e dos valores serão os pilares que sustentarão a atuação e direcionamento do ObserArqAção.

Destacam-se como campos de observação do observatório, as linhas de pesquisas voltadas para: as políticas públicas de arquivos, como base para apoiar a efetividade do direito de acesso aos documentos e informações públicas; a gestão participativa e o fomento à cidadania; políticas públicas de arquivos como ação estratégica para a eficiência, transparência administrativa eficaz; Arquivos Públicos e transformação digital; Fomento à institucionalização e desenvolvimento de arquivos públicos nos municípios do Estado do Rio de Janeiro; Monitoramento, análise e Avaliação de Políticas Públicas de arquivos; preservação do Patrimônio documental como base para o conhecimento e o acesso às fontes de cultura; entre outros.

O Público-Alvo do ObserArqAção: são os governos, decisores públicos, Arquivistas, universidades, pesquisadores, organizações da sociedade civil, instituições, cidadãos,

usuários. A gestão do ObserArqAção poderá ser realizada de forma multidisciplinar e interuniversitária, integrada por seus pesquisadores fundadores, pesquisadores, em diferentes estágios acadêmicos, tais como, doutores, doutorandos, mestres, mestrandos, alunos de especialização e graduação, além de profissionais colaboradores das áreas de Arquivologia, Ciência da Informação, das Ciências Sociais, das Ciências Políticas, da Administração Pública. Com base na sua atuação, o ObserArqAção poderá entregar para seu público uma série de produtos e serviços, tais como: diagnósticos, indicadores, orientações técnicas, manuais, guias, campanhas, publicações, artigos, capacitação: audiências, cursos, seminários, palestras, treinamentos, workshops.

Para dar publicidade e transparência aos resultados dos trabalhos realizados, o observatório deverá contar com um site institucional para difundir as ações de comunicação e de *advocacy* do Observatório.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O não reconhecimento do problema dos Arquivos Públicos como um problema relevante, resulta na sua invisibilidade institucional, autoridade arquivística fragilizada, em Arquivos Públicos precarizados, com baixa posição hierárquica nas estruturas organizacionais; escassez de recursos humanos, materiais, tecnológicos e infraestrutura, o que gera como consequência inexistência de instrumentos de políticas públicas de arquivo e pouca oferta de produtos e serviços arquivísticos à Administração Pública e à sociedade, resultando em um ciclo vicioso que alimenta a noção de uma falsa desimportância dos documentos e dos arquivos públicos, acarretando em prejuízos ao acesso pleno às informações públicas e à formação e acesso ao patrimônio documental e cultural.

Atores não estatais, como grupos de interesses, acadêmicos, *think tanks* (Observatórios), organizações sociais não governamentais, organismos multilaterais e as redes de políticas públicas também exercem papel proativo e de liderança, promovendo ações de *advocacy* e exercendo pressão para influenciar e atuar no processo de formação de agendas, formulação, execução, monitoramento, controle e avaliação de políticas públicas, para concretizar Direitos sociais por meio das políticas públicas.

A gestão de documentos é o instrumento de políticas públicas de arquivos fundamental para garantir que as informações estejam disponíveis, acessíveis e com a qualidade (autênticas, íntegras, confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis). Sem

uma política de gestão de documentos institucionalizada e sem seus instrumentos de gestão elaborados, oficializados e publicizados, a preservação do patrimônio documental fica seriamente comprometida.

O processo de conformação de políticas públicas, sejam elas quais forem, é um processo complexo, que envolve muitas dinâmicas, muitos percalços e vários atores. Nesse contexto, participar do processo de políticas públicas, não é uma tarefa simples, requer ações táticas, sendo necessário desenvolver estratégias para mudar o *status quo* problemático dos arquivos. Para tanto, a pesquisa propõe ações de *advocacy* voltada em defesa dos arquivos públicos e para fomentar a construção de políticas públicas de arquivos.

As políticas públicas de arquivos desempenham um papel determinante para uma Administração Pública municipal eficiente, eficaz, transparente, comprometida com o direito dos seus cidadãos em ter acesso aos documentos e às informações neles contidas, possibilitando uma maior consciência da população concernente ao controle social da coisa pública.

Assim, entende-se que um Observatório de Política pública de arquivos será um importante instrumento de *advocacy* para favorecer estratégias para influenciar a conjuntura das escolhas públicas e decisórias para transformar as políticas públicas de arquivos. Observatório são dispositivos de informação e de produção de conhecimentos; são instrumentos de *advocacy* e de promoção da participação social. Os observatórios devem atuar em redes de cooperação e de forma autônoma.

A partir dos resultados dos diagnósticos da situação arquivística encontrada nos municípios que foram objeto deste trabalho, verificou-se a inexistência de políticas públicas de arquivos, constatando-se o descumprimento dos preceitos constitucionais, da legislação brasileira de arquivos e desrespeito para com o direito humano fundamental de acesso às informações públicas e ao patrimônio documental. A importância do ObserArqAção pode estar na sua capacidade de ser instrumento para dar e ampliar novos olhares e novas vozes em defesa do fomento das políticas públicas de arquivos nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, por meio de ações de *advocacy* arquivística.

REFERÊNCIAS

ALBORNOZ, Luís A.; HERSCHMANN, Micael. Os Observatórios Ibero-Americanos de Informação, Comunicação e Cultura: Balanço de uma Breve Trajetória. **E-Compós**, v. 7, p. 1-

20, dez., 2006. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/102/101>. Acesso em: 20 maio 2025

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. OLIVEIRA, C. B. (org.). Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm Acesso em: 20 maio 2025

BRASIL. **Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações. Brasília, DF: Presidência da República, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 maio 2025

BUENO, Danilo André Cinacchi; RODRIGUES, Ana Célia. Dos sistemas de arquivos à gestão de documentos: reflexões acerca das políticas públicas arquivísticas do Poder Executivo Estadual no Brasil. **Revista Acervo**: Revista do Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, jan./abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). **Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados (PNAPP)**: Rio de Janeiro: Relatório Final de Avaliação Ex-Post, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/acao-a-informacao/relatorio-de-atividades/Relatorio_Final_Avaliacao_Ex_post_PNAPP_2002_12_22.pdf Acesso em: 20 maio 2025

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). **Relatório de atividades do Grupo de Trabalho Metodologia ex post - Lei nº 8.159/1991**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/acao-a-informacao/relatorio-de-atividades/relatorio-de-metodologia-ex-post-avaliacao-de-politicas-publicas-lei-no-8-159-1991>. Acesso em: 20 maio 2025

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). **Relatório técnico sobre censo de arquivos públicos instituídos no Brasil**. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/acao-a-informacao/relatorio-de-atividades/relatorio-tecnico-sobre-censo-de-arquivos-publicos-instituidos-no-brasil>. Acesso em: 20 maio 2025

GOMES, Domícia. **A gestão de documentos, os arquivos e o acesso à informação nos municípios fluminenses de médio porte**: diagnóstico e perspectivas para uma política pública municipal de arquivos. Niterói, 2020. 388 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020. <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/16634/Disseta%20a7%20a3o->

DomiciaGomes-reposit%c3%b3rioUFF.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 20 maio 2025

LIBARDONI, Marlene. Fundamentos teóricos e visão estratégica da *advocacy*. **Revista Estudos Feministas**, v. 8, n. 2, p. 207, 2000. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936>. Acesso em: 20 maio 2025

MORGADO, Renato Pellegrino; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola. **Guia para a construção de estratégias de *advocacy***: como influenciar políticas públicas. Piracicaba: Imaflora, 2019, p. 68. Disponível em: <https://www.imaflora.org/biblioteca?page=1&pesquisa=advocacy>. Acesso em: 20 maio 2025

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel. **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. 188 p.