



XXII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – XXII ENANCIB.

ISSN 2177-3688

GT 05 – Política e Economia da Informação.

Instituições Arquivísticas e Transparência: o que ainda está faltando?

Archival Institutions and Transparency: what is still missing?

Lucia Maria Velloso de Oliveira. UFF

José Antonio da Silva. UFF.

Modalidade: Trabalho Completo

Resumo: A pesquisa se propõe a avaliar o status das instituições arquivísticas públicas frente ao desafio da transparência e das demandas decorrentes. O estudo se estruturou pela análise de normas, mídia, documentos de gestão, sites institucionais e literatura da área. Como resultado, ficou evidente a necessidade do empoderamento das instituições arquivísticas, reforço de seus recursos orçamentários, investimento em tecnologia e estabelecimento de políticas públicas de acesso à informação, a fim de que possam ocupar seu papel de liderança para a efetiva transparência pública e o cumprimento de suas funções sociais contemporâneas.

Palavras-Chave: Arquivos públicos. Transparência pública. Acesso à informação.

Abstract: The research proposes to evaluate the status of public archival institutions in the face of the challenge of transparency and the resulting demands. The study was structured by the analysis of legislation; media; business documents; institutional sites and the literature of the field. As a result, it became evident the need to empower archival institutions, strengthen their budgetary resources, invest in technology and establish public policies for access to information so that they can take the lead of the transparency policies and accomplish with their functions in the contemporary society.

Keywords: Public archives. Public transparency. Access to information.

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, a relação entre as instituições arquivísticas e a transparência pública é tratada por três premissas fundamentais: (1) os arquivos precisam ter, em função do papel que exercem no ambiente organizacional ou na sociedade em geral, orçamento e autoridade compatíveis para responder às exigências contemporâneas em relação ao acesso à informação, o que também chancela, nesta hipótese, seu status político correspondente; (2) os arquivos necessitam de condições infraestruturais para estabelecer um programa de gestão de documentos que proporcione este direcionamento ao acesso à informação, dada a relação intrínseca que esta função arquivística e a gestão da informação pública guardam



entre si; e (3) os arquivos precisam ter condições de atender a emergência que lhes foi atribuída no século XXI, em função do acesso: a imprescindibilidade de sua proximidade com seu principal usuário, o cidadão.

A concepção estratégica para a transparência – que envolveu a promulgação da Lei de Acesso à Informação, em 2011 – e uma forte expansão digital na última década (inclusive com a criação de normas para a governança digital no âmbito da administração pública federal brasileira) não se traduzem com a mesma efetividade nas instituições que respondem pela gestão de documentos públicos, o que conflita com as premissas acima salientadas, tão relevantes quanto as ações normativas e tecnológicas decorrentes.

O que ainda falta para que as instituições arquivísticas ocupem o lugar de prestígio que lhes é de direito na discussão do acesso à informação, elemento nuclear para a garantia da transparência? Como objetivo geral, analisamos alguns aspectos relacionados ao Arquivo Nacional (especialmente de ordem orçamentária) e, subsidiariamente, de alguns arquivos estaduais (que se espelham no AN, avaliando alguns de seus relatórios de gestão), além de compararmos com a realidade de um arquivo internacional de referência – o norte-americano *National Archives and Records Administration (NARA)* –, fazendo um paralelo com as três premissas já salientadas: arquivo e condição político-orçamentária; arquivo e gestão documental e a proximidade arquivo e cidadão. Não pretendemos esgotar o tema ainda pulsante, e de certa forma novo na agenda do campo da Arquivologia, que revisita suas funções sociais e seu pacto com a sociedade à luz da transparência e inclusão social.

2 ARQUIVOS E O CIDADÃO: REFLEXÕES SOBRE COMUNICAÇÃO E GOVERNANÇA DIGITAL

Em nossa pesquisa, a expansão digital deve ser explorada pelas instituições arquivísticas em uma perspectiva política, para a ampliação do acesso e para fortalecer a comunicação com o cidadão. Dentre algumas iniciativas que marcaram o avanço da discussão e implantação de uma política pública para o uso da tecnologia e da Internet no Brasil, podemos citar: a publicação *Sociedade da informação no Brasil – livro verde*¹, organizada por Tadao Takahashi e publicada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil em 2000; a criação do Portal Brasileiro da Transparência Pública no ano de 2004, pela

¹ A publicação apresenta “as metas de implementação do Programa Sociedade da Informação e constitui uma súmula consolidada de possíveis aplicações de Tecnologias da Informação. O documento que lhe deu origem foi elaborado pelo Grupo de Implantação do Programa, composto por representantes do MCT, da iniciativa privada e do setor acadêmico” (TAKAHASHI, 2000).



Controladoria-Geral da União (CGU); e, no ano subsequente, a publicação do Decreto Federal nº 5.482, de 30 de junho, que dispôs sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração federal, por meio da rede mundial de computadores no Brasil. Percorridas mais de duas décadas desde então, estudos realizados demonstram que ainda não podemos assumir que o país atingiu a situação ideal no uso da tecnologia digital como promotora de uma aproximação entre os arquivos e o cidadão. Mesmo que a expansão de portais, *sites* e *subsites* que visam aglutinar informações públicas, em todos os níveis de governo brasileiro (federal, estadual, distrital e municipal), continue sendo um imperativo – por ser um instrumento que, em primeira análise, possibilita aos cidadãos visualizarem os dados governamentais direcionados à garantia da *accountability* e ao acesso informacional, e que estes, em conjunto, colaborariam para a promoção da transparência –, tal configuração almejada ainda não se concretizou. Assegurar espaços digitais democráticos de informação de governo implica que as instituições das quais se originam tais informações sejam capazes de tratar com eficácia e eficiência estes dados, envolvendo uma qualificada gestão da informação e de documentos, privilegiando, portanto, o papel dos arquivos. É indiscutível que nenhuma organização – privada ou pública – é capaz de adotar medidas adequadas sobre informação apenas por meio da gestão, sem dialogar com a área de conhecimento pertinente. Sobre o aspecto da gestão da informação digital, na perspectiva da administração, o tema foi abordado por Silva (2020, p. 257), que salientou, em sua análise sobre o Portal de Transparência, “[...] a necessidade das instituições se articularem para oferecerem informações para irrigar o portal, exigindo [...] um planejamento e um conhecimento interno por parte das instituições acerca do que produzem e das atividades que até então exerciam”. O autor se aproxima da adequada gestão da informação e se vincula ao cuidado que toda organização deve ter para prover uma condição direcionada ao acesso à informação. Porém, na perspectiva da arquivística, esta mesma compreensão se insere na discussão sobre o papel do documento no macroprocesso organizacional e a capacidade dos serviços e instituições arquivísticos brasileiros de capitanearem o provimento de dados qualificados a estes *sites*, que configuram o direcionamento dos governos brasileiros na sociedade da transparência contemporânea. Nesse contexto, a atenção sobre as instituições que zelam pela preservação do documento arquivístico e que retratam os atos governamentais (tarefa realizada pelos



arquivos públicos) é condição mínima necessária para que essa discussão se dê no país. Por esta compreensão, a pesquisadora Lucia Maria Velloso de Oliveira destaca que o documento deve ser:

[...] inserido em um macroprocesso organizacional, no qual suas conexões com os outros documentos fiquem explicitadas. Ou seja, o documento precisa ser reconhecido no ambiente de negócio. Os macroprocessos permitem uma identificação do funcionamento de uma organização de forma estruturada e lógica, evidenciando competências e responsabilidades, bem como os mecanismos institucionais para a realização da missão e objetivos organizacionais (OLIVEIRA, 2015, p. 162).

Logo, as perspectivas de Oliveira (2015) e Silva (2020) trazem em conjunto o entendimento de que os arquivos públicos no Brasil devem ser o principal lócus de garantia de dados e informações que chancelam a integridade e a qualidade de portais direcionados à promoção da transparência pública no país. E concordam, por uma perspectiva arquivístico-gerencial, que os arquivos e seu principal objeto (o documento) e a administração e seu núcleo de atuação (a tomada de decisão) deveriam atuar em conjunto para assegurar este perfil que vem se exigindo da prestação de contas, como apontamos.

No Brasil, a política voltada para tecnologia recebe atenção no campo da governança digital por meio de normas da administração federal, criadas oficialmente pelo Decreto Federal nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, e pelo Decreto Federal nº 9.584, de 26 de novembro de 2018, que, em 2020, foram revogados pelo Decreto Federal nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que “institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022” (BRASIL, 2020). Porém, ao analisarmos o decreto federal sobre o tema, não há qualquer menção aos arquivos ou aos documentos na perspectiva de sua preservação, integridade e gestão arquivísticas, marcando um desalinhamento no binômio arquivo-governo digital, o que impacta no propósito de se aproximar do cidadão. Neste aspecto, começam a ficar latentes algumas incongruências na relação entre a expansão digital e a gestão dos arquivos, uma vez que o Brasil tem uma Lei de Acesso à Informação que explicita os procedimentos a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição do país, destacando, entre elas, que este acesso deve ser assegurado pela “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação” (BRASIL, 2011). Importante salientar que o movimento de implementação da Lei de Acesso à Informação estava ancorado ao direito de reparação que cabia aos perseguidos pela ditadura militar e seus familiares. É nesse



contexto político que a promulgação da lei foi impulsionada e se tornou realidade. Mas, a instituição governamental que teve o protagonismo político-administrativo para a gestão da lei foi a Controladoria Geral da União (CGU) – e não os arquivos. A CGU não só foi a responsável pelo acompanhamento da implantação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (acesso à informação), como também assumiu o papel de fiscalizar o seu cumprimento. Outro aspecto relevante é que o citado texto de que trata de acesso à informação revoga os artigos 22, 23 e 24 da Lei Federal nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos e cujos artigos tratavam do acesso e sigilo aos documentos públicos, de certa forma dissociando documentos de informação e retirando esse papel estratégico do Arquivo. A Lei Federal nº 8.159/1991 define, em seu art. 18, que cabe ao Arquivo Nacional “a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos” (BRASIL, 1991). Mas, no processo de implantação da LAI, o Arquivo Nacional não logrou protagonismo, apesar de ter papel de liderança no movimento de criação e manutenção das Memórias Reveladas². Contudo, igualmente no que tange à fiscalização do cumprimento da mesma Lei, a instituição responsável é a CGU. Seriam a inobservância dessa competência e a atribuição à CGU de liderar este processo sobre acesso ainda reflexos de que o Estado não entendia que a informação que estava sendo objeto de tanto interesse era a informação encontrada em documentos arquivísticos? Ou seria um indício de que a autoridade arquivística expressa na legislação de 1991 já não era suficientemente empoderada para que os arquivos e arquivistas ocupassem um lugar de protagonismo?

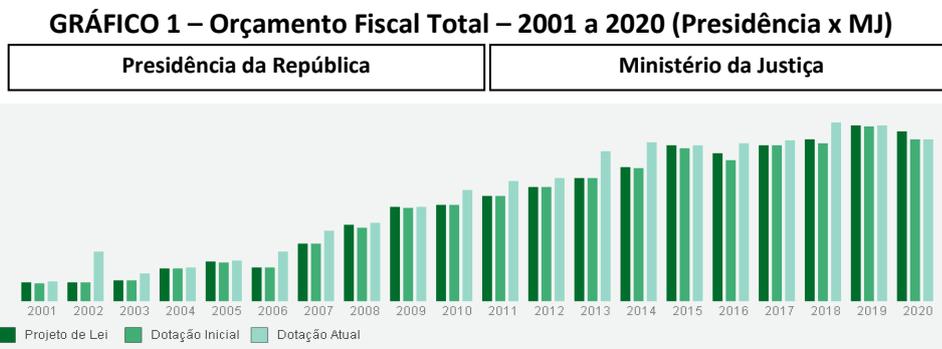
3 ARQUIVOS E INFRAESTRUTURA: ANÁLISE ARQUIVO NACIONAL E NATIONAL ARCHIVES

No documento *Planejamento Estratégico do Arquivo Nacional do Brasil*, a instituição afirma ter por missão: “Garantir à sociedade e ao Estado o direito constitucional à informação, por meio do acesso aos documentos da administração pública federal, contribuindo para a consolidação do Estado democrático de direito” (ARQUIVO NACIONAL, 2020).

² O Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil, denominado *Memórias Reveladas*, foi institucionalizado pela Casa Civil da Presidência da República e, em maio de 2009, efetivamente implantado no Arquivo Nacional com a finalidade de reunir informações sobre os fatos da história política recente do País. Disponível em: <https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 5 jun. 2022.

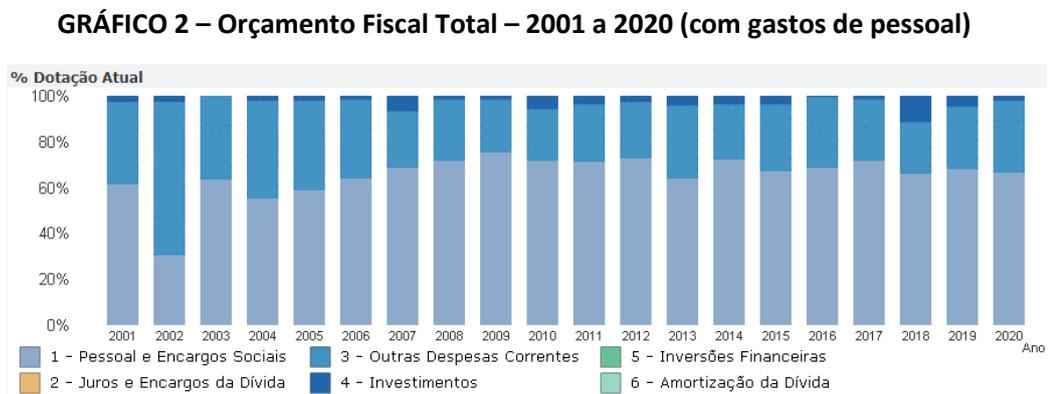


No texto, a então direção afirmava que o órgão busca “[...] a excelência na prestação de serviços, mas, também, promover uma cultura de inovação, com o objetivo de garantir o acesso às informações públicas de forma ágil e segura no âmbito de uma sociedade cada vez mais digital” (ARQUIVO NACIONAL, 2020). Ainda que a missão e o desejo dos gestores do maior arquivo brasileiro reflitam objetivos indiscutivelmente poderosos para a discussão do acesso e da transparência, a realidade passada e presente contradiz o sucesso dessas metas, já que a razão de ser destas instituições não encontra condições orçamentárias compatíveis para tal. Logo, utilizando a plataforma de pesquisa de dados públicos “Painel do Orçamento Federal”, e tendo por marco o período entre 2011 e 2020, ilustramos o que se segue:



Fonte: Painel do Orçamento Federal (2001-2020) (SILVA, 2020).

No gráfico 1 acima, é possível observar que há uma expansão do orçamento do Arquivo Nacional desde 2001. Contudo, não se é possível confundir ampliação de orçamento com sua distribuição entre os diferentes comprometimentos legais e obrigatórios que o órgão tem. Vejamos a seguir esta distribuição que impõe dilemas a gestão do órgão:



Fonte: Painel do Orçamento Federal (SILVA, 2020).



Observamos que – embora tenha ocorrido uma expansão do orçamento em praticamente todo período dos últimos 20 anos, independentemente da localização organogrâmica do Arquivo Nacional³ –, ao verificarmos a distribuição percentual do orçamento no gráfico 2, depreendemos que o órgão possui, em média, entre 60 e 65% de seu orçamento comprometido com pagamento de sua força de trabalho⁴ (1 – Pessoal e encargos sociais); em média, 30% destinado às despesas correntes (pagamento de água, luz e outras medidas de sobrevivência institucional) e um valor muito baixo para investimento (próximo da casa de 5%), que poderiam ser utilizados, por exemplo, para a expansão do AN ou outras ações relativas à sua infraestrutura e material permanente. Por conseguinte, não basta apenas aumentar o orçamento (que os dados demonstram ser decorrência dos gastos com pessoal e gastos fixos), mas, sim, estabelecer valores que estejam atrelados à possibilidade de investimento necessário para atender às demandas da sociedade, dentre elas, o acesso, que é um imperativo do tempo presente. Estudamos, comparativamente, qual a situação de um arquivo nacional de um país com dimensão continental como o Brasil e cuja prática arquivística⁵ possui muito em comum no que se refere, especialmente, à gestão de documentos: o *National Archives and Records Administration (NARA)*.

O National Archives and Records Administration (NARA) é uma agência independente criada em 1934 para identificar, proteger, preservar e tornar públicos os documentos de valor histórico dos três poderes do governo federal. O NARA administra os arquivos do governo federal, administra o sistema de Bibliotecas Presidenciais, opera museus, conduz programas educacionais públicos, supervisiona as atividades de gestão de documentos em todo o governo, e fornece armazenamento temporário para documentos de outras agências. [...] O NARA tem responsabilidades adicionais, incluindo a desclassificação de informações de segurança nacional classificadas, mediando disputas em questões da lei de acesso à informação, e supervisiona as ações das agências em relação à informação classificada e controlada (não classificada) (NARA, 2022, p. 2., tradução nossa).

Como é possível verificar, as funções sociais do NARA superam as que são estipuladas para o Arquivo Nacional do Brasil. A autoridade arquivística é clara, tanto na gestão de

³ A área vivenciou um desempoderamento político do Arquivo Nacional em 2011, quando a instituição deixou de fazer parte da estrutura da Casa Civil e retornou para o Ministério da Justiça. Assim, efetivamente, em novembro de 2011, quando a Lei de Acesso à Informação foi promulgada, a maior instituição arquivística do país já estava, na estrutura governamental, em uma situação pouco favorável para que cumprisse sua missão e seus objetivos institucionais.

⁴ Isto envolve servidores ativos e inativos (corpo funcional em atividade e aposentado do Arquivo Nacional).

⁵ Santos, Paulo Elian. Tese de Doutorado. Páginas: 117, 118, 129, 130 e 145.



documentos do governo federal em suas três esferas de poder quanto na responsabilidade com a preservação de documentos que serão capazes de fornecer às gerações futuras os elementos para que conheçam o seu passado. No ano de 2021, o NARA recebeu 720 milhões de dólares para desenvolver suas atividades, sendo 40 milhões a mais do que o ano anterior, incluindo 38 milhões recebidos para o enfrentamento da Covid 19.

Aproximadamente 63% (US\$ 451 milhões) do total de recursos orçamentários da NARA vieram de dotações do governo do ano corrente, e outros 22% (US\$ 161 milhões) foram receitas provenientes de serviços prestados a outras agências federais e ao público. O restante provém de saldos não obrigatórios transportados de anos anteriores (ESTADOS UNIDOS, 2021, p.15. tradução nossa).

O Arquivo Nacional dos Estados Unidos tem entre suas prioridades a modernização do serviço de acesso à informação investindo na redução do tempo entre *input* (horas de trabalho da equipe) e *output* (páginas revisadas). O exemplo escolhido nos dá a oportunidade de pensar qual o modelo de instituição arquivística um país como o Brasil, marcado por uma rica diversidade cultural e ainda convivendo com grandes diferenças sociais e econômicas, é necessário para que possamos superar a pouca relevância que os arquivos ocupam na agenda do Estado. Assegurar transparência e direitos – como de lembrar, de conhecer origens de comprovação e reparação, e de promover a formação de indivíduos conscientes de sua história – depende de ações sistematizadas, coerentes e planejadas. Sem programas de gestão de documentos⁶ efetivamente implantados e coordenados por profissionais capacitados, sem investimentos e sem reconhecimento da autoridade arquivística (seja em ambientes organizacionais ou em níveis e esferas de governo), o acesso à informação, a transparência e o *accountability* podem não traduzir o esperado pela sociedade contemporânea. Uma instituição estabelece sua missão, objetivos e estratégias para que no futuro possa atingir o que almejou como visão. É natural que uma instituição arquivística conduza sua trajetória administrativa de forma a acompanhar o contexto social e cultural e melhor atender a sociedade, pois o contexto contemporâneo demanda dos arquivos uma maior integração social. Se até então a área se preocupava em impulsionar e garantir o acesso aos documentos sob sua custódia, hoje se coloca na pauta a política de aquisição de acervos que contemple os arquivos produzidos pelas minorias, e a

⁶ O controle sistemático e administrativo dos documentos ao longo de seu ciclo de vida, para garantir eficiência e economia em sua criação, uso, manuseio, controle, manutenção e eliminação (tradução nossa). Disponível em: <https://dictionary.archivists.org/>. Acesso em: 8 jun. 2022.



discussão ultrapassa o acesso e se volta para a acessibilidade. Logo, nesse compasso de se construir uma instituição arquivística mais próxima do cidadão e de preservar documentos que traduzam uma sociedade em sua desigualdade, o uso da tecnologia de informação e comunicação, a valorização dos arquivos como locus estratégico e o fortalecimento da gestão de sua infraestrutura (pessoal e orçamento, em especial) apresentam-se como mecanismos adequados para tornar viáveis ações que antes não eram possíveis e cuja emergência para a promoção da transparência é nuclear.

No entanto, o desmonte do Arquivo Nacional, noticiado na mídia em diferentes jornais nos últimos anos (exemplos: O Globo, 04/01/2011; Extra, 12/01/2011; Metro, 10/07/2017; Época, 01/08/2017; El País, 06/01/2018 e Gazeta do Povo, 03/09/2019), e sua limitação orçamentária, como se depreende dos gráficos 1 e 2, além do descompasso evidente entre o arquivo brasileiro e seu correspondente americano, evidenciam mais ainda a fragilidade do órgão. Nesta “cesta”, podemos ainda adicionar a promulgação do Decreto Federal nº 10.148, de 2019, que não apenas retirou das funções do maior arquivo público brasileiro a chancela sobre os procedimentos arquivísticos mais elementares, desde a produção até a eliminação, criando um ambiente de riscos de ordem infraestrutural (baixo orçamento, reduzida força de trabalho e falta de condições de exercer os procedimentos de gestão), mas também atingiu o núcleo da instituição, isto é, a preservação da memória e o provimento da gestão de documentos públicos federais, fundamentais para prover o acesso à informação. O Arquivo Nacional brasileiro, em seu Plano Estratégico com previsão de execução entre 2020-2023, destaca a importância da ampliação de seus canais digitais para a área, uma vez que estabelece como objetivo estratégico a intenção de “fortalecer e ampliar a estrutura e os serviços de tecnologia da informação”, inserindo-os em sua cadeia de valor intitulada “governança, gestão e suporte” (ARQUIVO NACIONAL, 2020-2023). Esta previsão no documento de metas para 2020-2023 sinaliza uma tentativa de se apropriar de um espaço relevante no campo dos arquivos que não foi ainda devidamente capitaneado pela instituição em função do desprestígio político com o qual convive, como apresentamos, o que resvala no equivalente a nível estadual.

4 ARQUIVOS E SOCIEDADE: ESPAÇOS DIGITAIS E ESTRATÉGIAS À LUZ DOS ARQUIVOS ESTADUAIS



Contextualizando a nível regional a discussão da governança digital e a atenção atribuída aos arquivos diante do seu papel para o acesso à informação e a transparência, conforme explicitamos nas seções anteriores, realizamos uma busca na rede mundial de computadores e verificamos que, em 2022, dos 27 arquivos dos estados brasileiros, apenas 10 possuem *site* próprio. Outros sete estão como página de secretarias de “Administração e Cultura” e outros 10 não identificamos um espaço digital destinado à promoção de suas atividades, o que aproximaria a relação arquivo-cidadão e, logo, favoreceria a transparência. Vejamos o quadro abaixo:

Quadro 1 – Espaços digitais próprios e páginas secundárias

UF DO ARQUIVO PÚBLICO	Endereço do Site	PG Própria	PG Secundária
AC	-	NÃO	NÃO
AL	arquivopublico.al.gov.br/	SIM	NÃO
AP	-	NÃO	NÃO
AM	servicos.sead.am.gov.br/arquivopublico/	NÃO	SIM
BA	www.fpc.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=119	SIM	NÃO
CE	-	NÃO	NÃO
DF	www.arpdf.df.gov.br/	SIM	NÃO
ES	ape.es.gov.br/	SIM	NÃO
GO	www.cultura.go.gov.br/centros-culturais/todas-as-unidades/2241-arquivo-historico-estadual.html	NÃO	SIM
MA	apem.cultura.ma.gov.br/siapem/index.php#	NÃO	SIM
MT	www.apmt.mt.gov.br/	SIM	NÃO
MS	www.fundacaodecultura.ms.gov.br/arquivo-publico-estadual-de-mato-grosso-do-sul-ape/	NÃO	SIM
MG	http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/	NÃO	SIM
PA	https://www.secult.pa.gov.br/espacosecultpag/24/arquivo-publico-do-estado-do-para/	NÃO	SIM
PB	-	NÃO	NÃO
PR	www.administracao.pr.gov.br/ArquivoPublico	NÃO	SIM
PE	arquivopublico.pe.gov.br/	SIM	NÃO
PI	www.arquivopublico.pi.gov.br/	SIM	NÃO
RJ	www.aperj.rj.gov.br/	SIM	NÃO
RN	-	NÃO	NÃO
RS	www.apers.rs.gov.br/inicial	SIM	NÃO
RO	-	NÃO	NÃO
RR	-	NÃO	NÃO
SC	-	NÃO	NÃO
SP	www.arquivoestado.sp.gov.br/web/	SIM	NÃO
SE	-	NÃO	NÃO
TO	-	NÃO	NÃO

Fonte: elaboração dos autores.



O quadro 1 evidencia que parte dos arquivos estaduais não possui autonomia administrativa ou mesmo recursos para manter um *site* institucional próprio. A tecnologia poderia ser um instrumento de viabilização de muitas de suas ações, como oficinas de capacitação remotas, acompanhamento de programas de gestão, ampliação de acesso aos documentos por meio da digitalização, estruturação e organização de dados e informações para o usuário, acesso aos documentos digitais e digitalizados, formação de novos usuários, acessibilidade etc. Mas a situação mapeada não favorece nem a ampliação do acesso e tampouco o fomento da transparência pública. Investigamos, para compreender melhor o cenário, a título de amostragem, as informações disponíveis nos *sites* dos arquivos públicos dos estados com maior Produto Interno Bruto – PIB (que representa a soma de todos os bens e serviços finais produzidos em um estado em um ano), segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁷, a saber: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A análise, portanto, teve como fonte o conhecimento do ambiente *web* desses arquivos e o plano estratégico (contemplando a mesma abordagem documental realizada na investigação do Arquivo Nacional), plano de trabalho ou mesmo plano diretor da instituição e disponível no *site*, que são nomenclaturas análogas. Entendemos que esses instrumentos de gestão traduzem a versão da instituição sobre ela mesma, seus objetivos e estratégias, e que sua disponibilização no *site* institucional representa o compromisso com a transparência e *accountability*, além de refletir o esforço pela preservação e a interação cidadã.

O Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP), criado em 1892, está vinculado à Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão e desenvolve um papel ativo junto à estrutura administrativa estadual no campo da gestão, preservação e acesso aos documentos arquivísticos. Seu acervo é formado por aproximadamente 25 milhões de documentos textuais, três milhões de documentos iconográficos e cartográficos, 45 mil volumes de livros, mais de seis mil títulos de jornais e dois mil títulos de revistas, provenientes de diversas secretarias de estado, arquivos e entidades privadas (APESP, 2022). No *site*, está disponível o Plano Diretor do Arquivo Público do Estado de São Paulo e, de acordo com o documento, é missão da instituição: atuar como órgão normativo e coordenar a execução da política estadual de arquivos, por meio da gestão, preservação e acesso aos documentos públicos, contribuindo para a eficiência e memória da administração pública, o acesso à informação, a

⁷ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 27 fev. 2022.



produção de conhecimento e a garantia de direitos aos cidadãos (APESP, 2019, p.5). O Plano tem, entre os objetivos estratégicos apresentados, o compromisso com a preservação e segurança de documentos digitais. Em sua visão, a instituição declara o seu compromisso com a transparência pública e a governança digital e, na área de diretrizes (item 3.10), o Arquivo afirma que “desenvolverá esforços para integrar a política estadual de arquivos às iniciativas de governo eletrônico e governança digital, visando assegurar os atributos arquivísticos dos documentos públicos” (APESP, p.39). Destaca-se no documento, entre o conjunto das políticas institucionais descritas, uma “Política de Gestão, Preservação e Segurança dos Documentos Digitais” através da qual afirma-se a necessidade das instituições arquivísticas em atuar de forma ativa neste campo. A política expressa, além das diretrizes da produção e gestão de documentos digitais, a preservação, a disponibilidade e o acesso a documentos arquivísticos digitais, e a digitalização e sua segurança. Na política proposta, o arquivo do estado assume um papel de protagonista e reitera a necessidade de se compreender a importância estratégica das medidas e diretrizes, bem como o imperioso e contínuo investimento em tecnologia e comunicação.

Na análise do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro (APERJ), criado em 1931 para preservar documentos relevantes para a história do estado do Rio de Janeiro, observamos que a instituição atua, por meio da Coordenadoria de Gestão de Documentos, junto aos órgãos e entidades do Poder Executivo do estado fluminense, na implementação e manutenção do Programa Gestão de Documentos do estado. No sítio da instituição⁸, não foi possível localizar documentos com o título de “Plano Estratégico” ou similar. Porém, encontramos como parte dos Relatórios Anuais de Atividades, o Plano de Ação a ser executado no ano seguinte a cada relatório. Assim, para manter o escopo da análise dentro da mesma cronologia proposta para outros arquivos analisados, verificamos os planos de ação de 2019 a 2021. **Plano de ação 2021**⁹: foi estabelecido que a Divisão de Conservação do Arquivo ficaria responsável pela elaboração do Plano de Preservação Digital da instituição com as rotinas e parâmetros a serem seguidos para se assegurar a preservação dos documentos. **Plano de ação 2020**¹⁰: destaca a adequação do Arquivo à Política de Segurança

⁸ Disponível em: <http://www.aperj.rj.gov.br/index.php>. Acesso em: 20 e 27 fev. 2022.

⁹ Disponível em: http://www.aperj.rj.gov.br/uploads/arquivos_portalaperj/arquivos/relatorio/Relatorio-Anual-de-Atividades-2020.pdf. Acesso em: 20 e 27 fev. 2022.

¹⁰ Disponível em: http://www.aperj.rj.gov.br/uploads/arquivos_portalaperj/arquivos/relatorio/Relatorio-Anual-de-Atividades-2019.pdf. Acesso em: 20 e 27 fev. 2022.



da Informação referente à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), vinculando o APERJ à Política de Segurança da Informação do Estado do Rio de Janeiro. **Plano de ação 2019**¹¹: por fim, a única ação destacada neste plano relacionou-se ao recolhimento de acervo fotográfico digital do Fundo Assessoria de Imprensa. Ainda da observação dos relatórios do APERJ, identificamos que em todos os anos analisados foram realizadas ações de digitalização, de identificação e de organização de documentos digitais.

Já na análise do Arquivo Público Mineiro (APM), que é a mais antiga instituição cultural do estado de Minas Gerais, destacamos que a mesma responde “por planejar e coordenar a gestão de documentos, executar o recolhimento, a organização e a preservação de documentos provenientes do Poder Executivo de Minas Gerais e dos arquivos privados de interesse público e social”, segundo o *site* da instituição¹². Desde os anos 1990, a instituição vem investindo na digitalização voltada para o acesso e hoje conta com cerca de 1.000.000 de imagens disponíveis em meio digital. Após análise cuidadosa do *site* e realização de buscas com os termos “plano estratégico”, “planejamento estratégico”, “plano diretor”, “plano de ação” e “plano de trabalho”, chegamos à conclusão de que não havia documentos disponíveis *online* no *site* da instituição que apresentassem seus objetivos, estratégias e metas na perspectiva administrativa, como ocorrera no APESP e APERJ. A partir da consistência do sítio para a divulgação dos acervos, acrescentamos à busca termos como “carta de serviços ao cidadão” e “acesso à informação”, e igualmente o sistema não recuperou nenhuma informação ou documento que pudesse ser utilizado como fonte. Como o Arquivo Público é uma Superintendência da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo, direcionamo-nos para o *site* da pasta, onde foi possível identificar ações do APM voltadas para a digitalização, preservação e acesso de documentos de interesse para a história de Minas Gerais. Porém, essas as ações encontravam-se pulverizadas em diferentes áreas do referido *site*, dificultando o processo de pesquisa ativa.

Como foi possível evidenciar, apesar de termos escolhido instituições arquivísticas estaduais das três unidades da federação com maior PIB no Brasil, não podemos afirmar que o cidadão tem acesso às informações produzidas pelas próprias instituições arquivísticas ou que traduzam seus compromissos com a sociedade de forma igualitária, ou mesmo que não

¹¹ Disponível em: http://www.aperj.rj.gov.br/uploads/arquivos_portalaperj/arquivos/relatorio/Relatorio-Anual-de-Atividades-2018.pdf. Acesso em: 20 e 27 fev. 2022.

¹² *Site* do APM. Disponível em <http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/>. Acesso em: 20 e 27 fev. 2022.



lhes seja imposto um esforço para encontrar essas informações. Apesar do conhecimento de que as informações devem estar disponíveis para o cidadão e que esse é um caminho democrático e estratégico, inclusive para aproximar a sociedade dos arquivos e das instituições públicas em geral, na prática, muito ainda precisa ser feito para que a dimensão entre arquivo e transparência se consolide a partir do uso de instrumentos digitais e do reconhecimento político dessas instituições.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Equacionar as funções sociais dos arquivos com relação à gestão, ao acesso, à rápida expansão digital do mundo contemporâneo, à transparência e à fragilidade política e de infraestrutura dos arquivos públicos brasileiros é uma questão que nos desafia, como fica exposto na análise do orçamento do Arquivo Nacional (em comparação ao NARA) e nas ações de gestão digital nos arquivos estaduais. Oliveira (2022, p. 158) afirma que “nos falta a autoridade arquivística empoderada e a devida formulação de políticas ou programas de gestão arquivística que consigam articular os diferentes agentes, instituições e propósitos em uma nova ordem organizacional”, como demonstra o estudo. Na medida em que há uma emergência por mais acesso à informação por intermédio de espaços digitais, as estruturas arquivísticas ainda atuam de modo restrito frente ao seu papel e às oportunidades que este contexto permitiria. Este paradoxo está presente nos níveis federal e estadual. Em âmbito federal, na figura do Arquivo Nacional, o órgão subsiste em questões que vão da sua posição na estrutura de governo a questões de baixo orçamento, pessoal e infraestrutura, dando a dimensão dos entraves político-gerenciais da questão. Ainda que já se reconheça o papel da tecnologia da informação, esta dimensão está apenas no âmbito de meta estratégica e, portanto, ainda a ser conquistada pelo AN, como ocorre com seus correspondentes em nível estadual. Por sua vez, os arquivos estaduais, que não possuem nem espaços digitais apropriados para se apresentarem à sociedade, acompanham este desprestígio. Mas, a partir do conjunto amostral analisado (arquivos estaduais de SP, RJ e MG), observamos que estes têm, em algum grau, buscado traçar estratégias para o fortalecimento de sua atuação, inclusive no campo digital, o que é comprovado pelos documentos identificados e analisados na pesquisa. Por outro lado, chama a atenção – como no caso mineiro – a pulverização de dados e informações que, ao não estarem devidamente organizados nos *sites*, refletem a urgência de uma revisão e de um aprofundamento sobre como os arquivos estão



administrando seus espaços digitais. Logo, à luz da importância arquivística na discussão, é fundamental refletir o papel que o meio digital possui para a garantia do acesso à informação e a efetividade da transparência, o que torna imprescindível o zelo pela adequada governança e preservação do digital. Respondendo a nossa questão inicial, afirmamos, apesar das condições estruturais dos arquivos brasileiros ainda não serem as melhores e com base na amostra analisada, que: o arquivo nacional ainda necessita ocupar um espaço de maior prestígio no cenário político-institucional, iniciando por um orçamento de investimento compatível com suas funções; e, no âmbito dos arquivos estaduais, denotamos que estes se esforçam para cumprir suas funções sociais e planejar a discussão sobre a expansão digital, o que pode favorecer o acesso e a transparência. Resta saber se o prestígio atribuído a esta discussão por estas instituições terá a mesma atenção pelos comandos dos governos estaduais, ou se, mais uma vez, os arquivos terão frustrada sua centralidade em discussões caras à sociedade contemporânea, que impactam no que lhes falta: melhor orçamento e atenção política; valorização da gestão de documentos para o campo analógico e digital; e, por fim, compreensão da responsabilidade desses arquivos no processo que se constituiu entre a sociedade e as instituições de guarda documental. Estes são alguns dos aspectos que ainda inexistem para condensar a premissa do arquivo como um lugar para a transparência em diferentes níveis e instâncias do governo brasileiro.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO NACIONAL. **Plano Estratégico 2020-2023**. 2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/centrais-de-conteudo-old/plano-estrategico-an-2020-2023-final->

[pdf#:~:text=Garantir%20%C3%A0%20sociedade%20e%20ao,do%20Estado%20democr%C3%A1tico%20de%20direito. Acesso em: fev. 2022.](#)

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE RIO DE JANEIRO. **Relatório de Atividades 2018**. Disponível em:

http://www.aperj.rj.gov.br/uploads/arquivos_portalaperj/arquivos/relatorio/Relatorio-Anual-de-Atividades-2018.pdf. Acesso em: 20 e 27 fev. 2022.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE RIO DE JANEIRO. **Relatório de Atividades 2019**. Disponível em:

http://www.aperj.rj.gov.br/uploads/arquivos_portalaperj/arquivos/relatorio/Relatorio-Anual-de-Atividades-2019.pdf. Acesso em: 20 e 27 fev. 2022.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE RIO DE JANEIRO. **Relatório de Atividades 2020**. Disponível em:

http://www.aperj.rj.gov.br/uploads/arquivos_portalaperj/arquivos/relatorio/Relatorio-Anual-de-Atividades-2020.pdf. Acesso em: 20 e 27 fev. 2022.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Site institucional**. Disponível em:

http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/institucional/quem_somos/sobre_o_arquivo. Acesso em: 20 e 27 fev. 2022.



ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Plano Diretor do Arquivo Público do Estado de São Paulo** (APESP). 2019. Disponível em:

http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/institucional/quem_somos/plano_diretor. Acesso em: 20 e 27 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.332**, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União do Brasil. 2020.

BRASIL. **Lei 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 União do Brasil. 1991.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União do Brasil. 2011.

BRASIL. **Sítio eletrônico da CGU**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 27 fev. 2022.

ESTADOS UNIDOS. **National Archives and Records Administration 2022–2026 Strategic Plan MARCH 2022**. 29p. Disponível em: <https://www.archives.gov/about/plans-reports/strategic-plan/strategic-plan-2022-2026>. Acesso em: 7 jun. 2022.

ESTADOS UNIDOS. **National Archives and Records Administration FY 2021 Agency Financial Report**. 84p. Disponível em <https://www.archives.gov/files/about/plans-reports/agency-financial-reports/2021-financial-report.pdf>. Acesso: 7 jun. 2022.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. A gestão de documentos e os documentos produzidos no desenvolvimento de atividades científicas. *In*: OLIVEIRA, Lúcia Maria Velloso de.; MELLO E SILVA, Maria Celina Soares de (orgs.). **Gestão de documentos e acesso à informação**: desafios e diretrizes para as instituições de ensino e pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2015.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. Governança arquivística em instituições de memória. *In*; CUNHA, Francisco; MATOS, Maria Teresa; LIMA, Gillian (orgs.). **Governança arquivística em organizações públicas e privadas no Brasil**: teoria e prática. Salvador: EDUFBA, 2022.

SANTOS, Paulo Roberto Elian dos. **A arquivística no laboratório**: história teoria e métodos de uma disciplina. 2008. Tese de Doutorado. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-12022009-124733/publico/TESE_PAULO_ROBERTO_ELIAN_SANTOS.pdf. Acesso em: ago. 2022.

SILVA, José Antonio da. **A efetividade da transparência pública no Brasil à luz dos “dispositivos de acesso à informação”**: entre possibilidades e limitações. 2020. Tese de Doutorado. 525 folhas. Niterói: PPGCI/UFF. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/21487>.

TAKAHASCHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação no Brasil**: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000, 195 p.