

# O ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO E O PROGRAMA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE ARQUIVOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

## As atribuições do Centro de Assistência aos Municípios

O Arquivo Público do Estado, criado em 1721, é a mais antiga repartição pública do Estado. Na condição atual de Unidade da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo, além de órgão de preservação e difusão cultural, atua como órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP, instituído pelo Decreto estadual nº 22.789, de 19 de outubro de 1984. Nessa condição, e nos termos do Decreto nº 54.276/2009 que promoveu sua reestruturação, é responsável pela formulação e implementação de política de arquivos e gestão documental no âmbito da administração paulista, definindo normas e procedimentos para os protocolos e arquivos estaduais, autorizando eliminações de documentos públicos, promovendo cursos de formação e treinamento, e prestando orientação técnica permanente aos órgãos integrantes do Sistema.

Desde o ano de 2000, o Arquivo Público do Estado, no exercício de suas atribuições legais, e amplamente comprometido com a defesa e a preservação do patrimônio arquivístico público paulista, iniciou o desenvolvimento de ações junto às Prefeituras e Câmaras Municipais. Por essa razão, e respeitada a autonomia das administrações municipais, o Departamento de Gestão do SAESP elaborou, em 2003, o Programa Permanente Institucionalização de Arquivos Públicos Municipais no Estado de São Paulo: implementação de políticas de gestão documental.

Cientes de que o descaso em relação aos documentos produzidos, recebidos e acumulados pelo governo municipal é, em grande parte, consequência do desconhecimento da legislação que dispõe sobre a responsabilidade do poder público sobre a gestão documental, o Programa Permanente desenvolvido pelo Arquivo do Estado consiste em uma série de Projetos articulados com o objetivo de:

- disseminar amplamente a legislação arquivística junto às Prefeituras, às Câmaras Municipais e às Promotorias de Justiça;
- encaminhar minuta de projeto de lei criando o Arquivo Público Municipal e outros subsídios aos prefeitos, aos líderes das bancadas nas Câmaras Municipais, aos Diretórios dos Partidos Políticos;
- divulgar e disponibilizar modelos de instrumentos de gestão documental;
- estimular a inclusão da matéria “criação do Arquivo Público Municipal e a implantação de política municipal de gestão documental” nas agendas dos governos municipais.

É importante destacar que esta ação estratégica e pró-ativa desenvolvida pelo Arquivo Público do Estado foi fortalecida e recebeu um grande impulso após a formalização da parceria com o Ministério Público Estadual, mediante a celebração de um Termo de Cooperação Técnica, em 30 de agosto de 2000, renovado em 2009, visando assegurar o cumprimento da legislação arquivística em vigor.

Outra significativa conquista foi, em 2007, a criação de uma unidade técnica especialmente planejada para prestar o atendimento aos municípios: o *Núcleo de Assistência Técnica aos Municípios*, vinculado ao Centro de Gestão Documental do Departamento de Gestão do SAESP (Decreto nº 52.026, de 1/8/2007).

E, em 2009, o referido Núcleo foi elevado à categoria de *Centro de Assistência aos Municípios-CAM*, em nível de divisão técnica (Decreto nº 54.276, de 28/04/2009).

Com a atribuição legal de coordenar e implementar o Programa Permanente de Institucionalização dos Arquivos Públicos Municipais, o CAM vem desenvolvendo uma série de iniciativas com vistas a consolidar políticas de gestão documental e desenvolver mecanismos e estruturas necessários à preservação e proteção ao patrimônio documental.

### **As administrações municipais e a gestão documental**

Não bastasse a importância dos arquivos e documentos públicos, a legislação brasileira, é inequívoca sobre o dever e a responsabilidade do Poder Público para com a gestão integral da documentação governamental.

A efetividade de um programa de gestão dos documentos gerados e acumulados pelas administrações públicas municipais vincula-se à existência e atuação de instituições arquivísticas em âmbito municipal, ou seja, de Arquivos Públicos Municipais. Por isso, a Constituição Federal e a Lei Federal de Arquivos delegam aos Estados, Distrito Federal e Municípios a responsabilidade de regulamentar a gestão e o acesso aos documentos públicos através de dispositivos legais suplementares. A legislação brasileira determina ainda quaisquer ações que impliquem em destruição, inutilização ou deterioração do patrimônio documental público são consideradas crime contra o patrimônio cultural, com penas previstas na forma da lei.

Entretanto, em âmbito municipal tem sido muito lenta a formulação e aprovação de dispositivos legais suplementares que institucionalizem os arquivos e definam critérios seguros para sua vinculação e organização, bem como para a gestão e o acesso aos documentos produzidos e acumulados pelas administrações municipais.

No tocante ao patrimônio documental, muitos governantes, administradores e grande parte da sociedade desconhecem o papel dos arquivos no desenvolvimento sócio-econômico e cultural da cidade. Poucos reconhecem a ligação dos arquivos com as funções do governo municipal, a garantia do princípio da transparência administrativa e o fortalecimento da democracia, mas são os documentos públicos que, enquanto registros das atividades do poder público, consolidam as ações do governo, testemunham as relações deste com a comunidade a que serve além de provarem direitos e raízes históricas.

Outro obstáculo determinante, que dificulta muito a institucionalização de Arquivos Públicos Municipais e a consolidação de uma política de gestão documental, é o conceito corrente de “arquivo” como sinônimo de “arquivo morto”, ou seja, um amontoado de papéis velhos e empoeirados sem “utilidade” para a administração.

Na nossa cultura administrativa há uma distorção recorrente quanto ao próprio entendimento do perfil institucional do arquivo, como unidade administrativa menor, sem atribuições bem definidas a não ser “guardar papéis”.

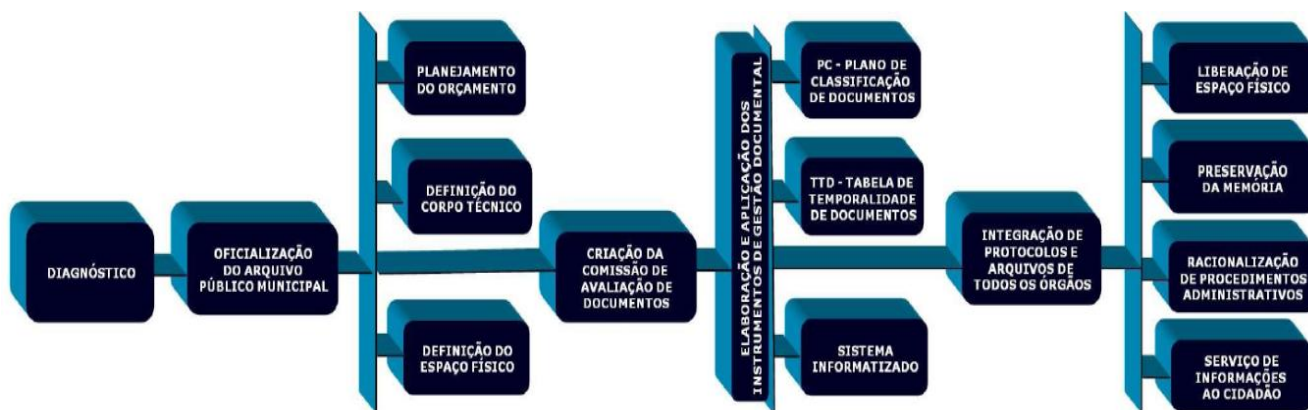
A posição hierárquica das unidades de protocolo e arquivo nas estruturas administrativas induz ao desprestígio e à desvalorização de seus serviços e à falta de infra-estrutura adequada ao seu pleno funcionamento. O problema agrava-se com a falta de qualificação técnica dos responsáveis pelas atividades de protocolo e arquivo.

As resistências culturais dos agentes da superior administração são outros grandes obstáculos. Desinformados sobre o papel dos arquivos no desenvolvimento sócio-econômico e cultural da cidade e desconhecedores da estreita ligação dos arquivos com as funções do governo municipal os governantes muitas vezes promovem a destruição indiscriminada ou, o que é igualmente prejudicial, o acúmulo caótico de conjuntos documentais.

Poderíamos enumerar uma série de fatores que dificultam a implementação de políticas de gestão e preservação documental pública, como dificuldades financeiras, insuficiência, quantitativa e qualitativa, de recursos humanos, ausência de recursos materiais e infraestrutura, a cultura administrativa que não reconhece a importância dos documentos e arquivos públicos, dentre tantos outros.

Entretanto, estes fatores não podem impedir a realização de ações que busquem transformar o presente cenário. É preciso divulgar o mais amplamente possível a legislação referente aos arquivos e documentos públicos, disseminar o conhecimento arquivístico, e sensibilizar dirigentes e agentes públicos para a importância e responsabilidade do poder público em implementar a gestão de seus documentos e salvaguardar sua memória e identidade, bem como o patrimônio arquivístico do Estado.

Os municípios, em suas Prefeituras e Câmaras, dispõem de profissionais qualificados em diversas áreas, capazes de promover, em médio e longo prazos, a implantação de política arquivística de gestão dos documentos, desde a fase de diagnóstico até o aperfeiçoamento das técnicas de preservação documental, sabendo que contam com o apoio dos técnicos do Centro de Assistência aos Municípios. A figura abaixo ilustra todas as etapas que constituem objeto da ação de orientação técnica do CAM junto às Prefeituras e Câmaras Paulistas:



No exercício de suas atribuições legais, dentre inúmeras outras atividades, o CAM também oferece serviço de orientação para o município se adequar ao cumprimento da **Lei de acesso a informações nº 12.527**, sancionada em 18/11/2011, já em vigor. Conforme o previsto nessa Lei, caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas para assegurar o pleno acesso às informações geradas pelo Poder Público, sob pena de responsabilidade e possíveis sanções.

**A Lei de Acesso a Informações e a importância dos Arquivos Públicos em sua efetiva implementação**

A referida Lei de acesso à informações considera o tratamento da informação como o conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação (Art. 4º, inciso V).

Importante esclarecer que o artigo 11 determina que os órgãos ou entidades públicas, de todas as esferas (federal, estadual e municipal), deverão autorizar ou conceder o **acesso imediato à informação** disponível. Não sendo possível, a instituição pública deverá atender ao pedido em prazo não superior a 20 (vinte) dias, prorrogável por mais 10, bem como **proteger informações sigilosas e pessoais** (Art. 25), mediante justificativa expressa.

Destaca-se, ainda, o artigo 9º da Lei, que prevê a **criação de Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)**, nos órgãos e entidades da Administração, em local com condições apropriadas para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações. Cumpre destacar, também, o dever do Poder Público em **definir o órgão para encaminhamento de recursos** no caso de indeferimento de acesso a informações, de acordo com a Seção II do Capítulo III.

Esclareça-se, a propósito, que não é possível assegurar o acesso pleno às informações, sem Arquivos Públicos institucionalizados e documentos organizados. A própria Constituição Federal dispõe que a gestão documental é condição necessária ao acesso, em seu art. 216, § 2º: "*Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem*". Nesse aspecto, ressalte-se também que a Lei nº 8.159/1991, que regulamentou esse dispositivo constitucional, determina que: "*A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais*", deixando evidente o papel estratégico dos Arquivos Públicos para a garantia de direitos individuais e coletivos e ao exercício pleno da cidadania. Sem a implementação de políticas públicas de arquivo e de gestão de documentos é impossível atender às atuais demandas da sociedade brasileira por acesso às informações, serviços públicos de qualidade, ética na política e transparência administrativa.

#### **O CAM e a Lei de Acesso à Informações: recomendações para regulamentação municipal**

Conforme exposto, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal (art. 216, § 2º) e na Lei federal de Arquivos nº 8.159/91.

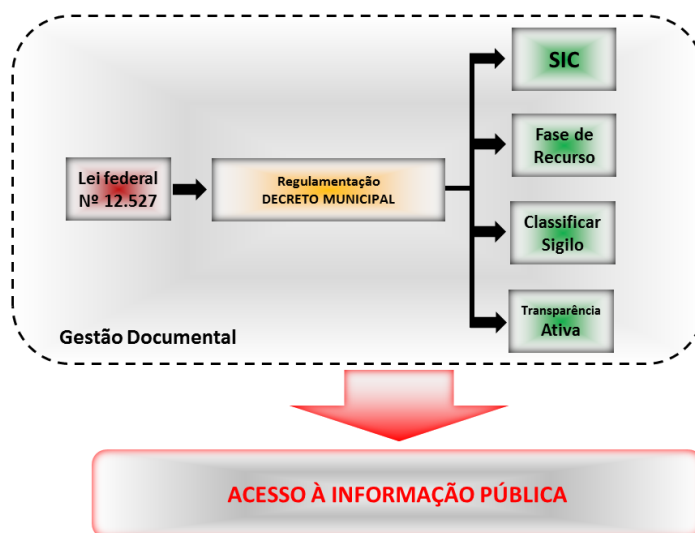
A referida Lei deverá ser cumprida pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do âmbito Federal, Estadual e Municipal, bem como pelas entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de atividades de interesse público.

Recomendamos que cada Município institua um Grupo Técnico - GT para regulamentar a Lei no município, bem como para planejar uma política municipal de arquivos.

Para se obter melhor resultado no desenvolvimento deste trabalho de regulamentação, é recomendável que o GT seja composto por responsáveis por áreas estratégicas, como por exemplo jurídica, arquivo, tecnologia da informação e gestores de políticas públicas (Secretaria de Administração, gabinete do Prefeito).

O ato regulamentador deverá respeitar o que a Lei define como dever e propor mecanismos e procedimentos institucionais adequados à realidade local (porte e recursos) de forma a garantir o acesso à informação aos cidadãos no município.

### Regulamentação da Lei federal nº 12.527/2011



Neste sentido, o Ato Normativo do município deverá obedecer aos seguintes dispositivos da Lei de acesso:

- Os princípios básicos da administração pública e as diretrizes indicadas (art. 3º);
- As definições da Lei (art. 4º);
- A garantia do direito de acesso a informações e proteção à informação sigilosa (arts. 5º, 6º, 7º, 38);
- Divulgação, em sítio oficial próprio, de informações que contenham, no mínimo, os dados indicados no artigo 8º (Transparência Ativa)
- Procedimentos de acesso (art. 10);
- Proibição de negação de acesso à informação necessária à tutela de direitos fundamentais (art. 21).

Além de respeitar e reforçar os dispositivos da Lei acima citados, o Ato Normativo do município deverá regulamentar os seguintes procedimentos para promoção do acesso:

- Definir, se necessário, conceitos complementares aos que a Lei já dispõe no art. 4º;
- Realizar audiências ou consultas públicas (art. 9, II);
- Instituir os Serviços de Informação ao Cidadão - SIC (arts. 9º e 45) em todos os órgãos e entidades da Administração Pública com suas atribuições definidas;
- Orientar sobre procedimentos de acesso (arts. 7º, I, e 10);
- Prever qual órgão será responsável por julgar os recursos interpostos contra as decisões que eventualmente negarem o acesso pedido (art. 45 e Seção II, do Capítulo III);

- Verificar necessidade de outra instância recursal (arts. 16, §3º, e 35);
- Dispor sobre os procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação de documentos, dados e informações quanto ao grau e prazos de sigilo (arts. 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30 e 39);
- Proteger a informação sigilosa e pessoal (arts. 25, 26, 31 e 37);
- Instituir arquivos e protocolos nos órgãos e entidades da Administração Pública para garantir a gestão documental com vistas ao acesso à informação pública (Lei nº 8.159/91);
- Designar responsáveis por monitorar e promover o cumprimento da Lei, e capacitar servidores para cumpri-la (arts. 40 e 41);
- Dispor sobre responsabilidades e medidas disciplinares contra o descumprimento da Lei (arts. 7º, §4º, 32, 33 e 34).

Enfim, a recém editada Lei de acesso a informações representa importante reforço à política de arquivos, pois para se garantir o efetivo cumprimento das suas determinações faz-se indispensável que as administrações públicas municipais de todo o Brasil contem em sua estrutura com Arquivos Públicos institucionalizados, órgãos responsáveis pela formulação e implementação de políticas de arquivo e gestão documental.

Entretanto, os condicionamentos legais não são suficientes para se empreender essa mudança de hábitos administrativos que dotem os arquivos da evidente função estratégica no âmbito da gestão pública. São eles articuladores do circuito de informação registrada em documentos e suas atividades perpassam todos os ambientes da instituição.

Este momento é oportuno para desencadear novas estratégias de desenvolvimento de políticas municipais de arquivo e impulsionar a presente iniciativa de inovar o trabalho atuando de forma conjunta com um grupo de municípios que fizeram um pacto de desenvolvimento.