

POLÍTICAS MUNICIPAIS DE ARQUIVOS: ESTRATÉGIAS E PERSPECTIVAS

Camila Brandi de Souza Bentes

Diretora Técnica do Centro de Assistência aos Municípios do
Departamento de Gestão do SAESP
Arquivo Público do Estado
Casa Civil

Desde o fim da década de 80, o poder público vem desenvolvendo uma série de iniciativas com vistas a consolidar políticas sérias de gestão documental e desenvolver todos os mecanismos e estruturas necessários à preservação e proteção ao patrimônio 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.



Lei federal n.º 9.605/98, art. 62
Código Penal, no art. 305
Decreto federal n.º 6.514/08, art. 72

Destruir, suprimir ou ocultar, em benefício próprio ou de outrem, ou em prejuízo alheio, documento público ou particular verdadeiro, de que não podia dispor:
Pena – reclusão de dois a seis anos, e multa, se o documento é público, e reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é particular.

Código Penal, no art. 305

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.

Como afirmou o promotor de Justiça, Dr. Roberto Carramenha, durante o I Encontro, se não há no país a devida conscientização dos cidadãos para a questão preservacionista, nem de seus bens materiais mais visíveis, como prédios e monumentos históricos, por exemplo, a situação fica ainda mais grave quando o objeto em questão são os bens imateriais ou documentos, pois estes ainda não se sentem beneficiários da preservação, do resgate, da restauração e da proteção destes bens.

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.

Acúmulo caótico

- Ausência de critérios
- Onerar os cofres públicos
- Não localizar os documentos
- Negligência administrativa

Destruição indiscriminada

- Ausência de critérios
- Destruição do patrimônio documental e negligência administrativa
- Penalização criminal

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.

Toda sociedade, conforme explicação do promotor Dr. Roberto Carramenha, deve ter conhecimento que, dentro do princípio democrático estabelecido pela Constituição à República Federativa do Brasil, está o dever de zelar pela igualdade de seus membros, o que se faz através, entre outras coisas, da informação, da preservação e conservação dos documentos públicos, em nome do desenvolvimento, da proteção dos direitos e da perpetuação da memória coletiva.

Ainda nas palavras do Dr. Roberto Carramenha, se, por um lado, a educação tende a trazer maior conscientização e o reconhecimento da necessidade de se preservar os documentos públicos, o comprometimento do poder público é fundamental ao desenvolvimento de políticas sérias que, por sua vez, levam inequivocamente a uma melhor estruturação dos órgãos, oferecendo-lhes maiores recursos material e pessoal, o que implica também na geração de novos empregos (arquivistas, historiadores, sociólogos, antropólogos, bibliotecários, registradores, dentre tantos outros).

Por último e não menos importante, a cooperação intergovernamental contribui com soluções e estratégias, que ao reunir esforços das três esferas de governo contribui à superação de problemas e carências compartilhados por todos que se dedicam à implementação de políticas públicas de gestão documental na esfera municipal.

Nesse sentido e com o objetivo de contribuir com a implementação de políticas sérias de gestão documental plena e institucionalização de Arquivos Públicos Municipais no Estado de São Paulo, uma série de ações vem sendo desenvolvida pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo em parceria com o Ministério Público Estadual.

Por meio do Programa Permanente de Institucionalização e Implantação de Arquivos Municipais no Estado de São Paulo uma série de orientações técnicas que auxiliam os Municípios no momento da criação do seu Arquivo Público e implementação de uma política plena de gestão documental são oferecidas aos agentes públicos. Para tanto, a equipe técnica do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo desenvolveu alguns instrumentos técnicos. A seguir, ressaltamos algumas das principais orientações e recomendações técnicas oferecidas aos Municípios paulistas:

→ **Configuração legal da instituição arquivística**

A institucionalização do Arquivo Público Municipal se dá por meio da oficialização de um ato de criação, normalmente uma lei municipal, e do regimento interno por meio de um decreto municipal.

Esses dois instrumentos legais deverão definir:

- A estrutura organizacional do Arquivo Público Municipal
- As atribuições do Arquivo Público Municipal
- As competências do Arquivo Público Municipal
- As normas de funcionamento do Arquivo Público Municipal

→ Minuta de lei de criação

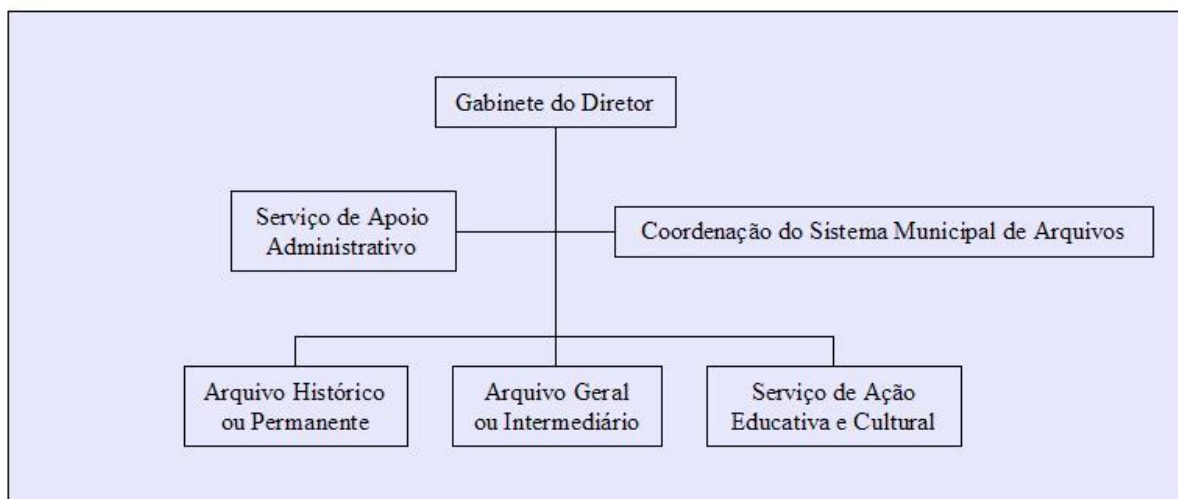
No intuito de facilitar a criação dos Arquivos Públicos Municipais, o Arquivo Público do Estado de São Paulo, enquanto órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, elaborou e mantém disponível para download em seu site (www.arquivoestado.sp.gov.br/saesp_prog_instituci.php) as minutas de:

- Projeto de lei de criação do Arquivo Público Municipal, do Sistema Municipal de Arquivos e de Gestão de Documentos
- Termo de Cooperação Técnica entre a Prefeitura e a Câmara Municipal

Os agentes públicos designados para coordenar a institucionalização do Arquivo Público de qualquer município brasileiro poderão utilizar essas minutas, mas antes deverão estudá-las e adaptá-las aos recursos e ao porte de seu Município.

→ Modelo de organograma

Com base na “Minuta de projeto de lei de criação do Arquivo Público Municipal, elaborada pelo Sistema Municipal de Arquivos e de Gestão de Documentos”, temos a seguinte sugestão de estrutura organizacional de um Arquivo Público Municipal que, vale relembrar, deverá ser adaptada aos recursos e



É importante observar, tanto na minuta de Lei de criação quanto no organograma, a previsão do Sistema Municipal de Arquivos.

Artigo 3.º - Ao Arquivo Público Municipal ficam subordinados técnica e funcionalmente todos os arquivos da administração pública municipal, integrantes do Sistema Municipal de Arquivos, sem prejuízo de sua subordinação administrativa.

Artigo 4.º - O Arquivo Público Municipal constituir-se-á de:

- I. Gabinete do Diretor;
 - a. Coordenação do Sistema Municipal de Arquivos
- II. Arquivo Histórico ou Permanente;
- III. Arquivo Geral ou Intermediário;
- IV. Serviço de Ação Educativa e Cultural;
- V. Serviço de Apoio Administrativo.

Artigo 13 - O Sistema Municipal de Arquivos será integrado pelos seguintes órgãos:

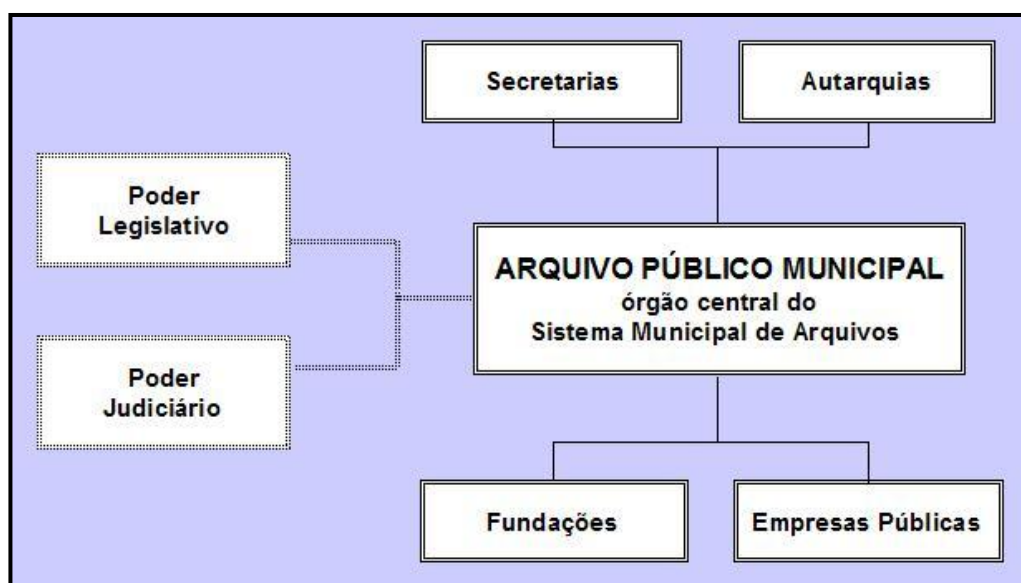
- I. órgão central e coordenador do Sistema: Arquivo Público Municipal;
- II. órgãos setoriais: os arquivos dos órgãos da Administração Municipal.

Parágrafo único - Poderão, também, integrar o Sistema Municipal de Arquivos, mediante celebração de convênio ou Termo de Cooperação Técnica com o Governo Municipal, órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Com a atribuição de:

- assegurar a implantação de gestão integral de documentos na administração municipal;
- promover a integração dos arquivos existentes nos diversos órgãos da administração municipal, que constituem a rede municipal de arquivos;
- garantir o acesso aos documentos e às informações do poder público municipal;
- contribuir para a normalização de procedimentos arquivísticos;
- preservar o patrimônio documental, fonte para a pesquisa e a produção de conhecimento,

o Sistema Municipal de Arquivos, que deve ter como órgão central o próprio Arquivo Público Municipal, será o responsável por implementar de maneira eficaz a gestão documental plena (arquivos correntes, intermediários e permanentes) em toda extensão da estrutura administrativa do município.



→ Dicas de Parcerias Técnicas e Financeiras

A formalização de parcerias com instituições públicas e privadas tem se mostrado um apropriado e eficiente mecanismo para o desenvolvimento de projetos voltados à conquista de recursos, técnicos ou financeiros.

Parcerias Técnicas

- Apoio mútuo entre Municípios, Estado e União
- Ministério Público
- Procuradoria
- Instituições arquivísticas:
 - Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais
 - Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ
 - Associações de Arquivistas
 - Arquivo Nacional
 - Arquivos Estaduais

Parcerias Financeiras

- Capacitação técnica
- Infra-estrutura
 - Física
 - Tecnológica

Contudo, no pleno exercício de suas atribuições legais, e respeitada a completa autonomia das administrações municipais assegurada constitucionalmente, o Arquivo Público do Estado está comprometido com a defesa e a preservação do patrimônio arquivístico público do Estado de São Paulo e, por essa razão, coloca-se à disposição das administrações municipais paulistas no sentido de colaborar com o cumprimento da legislação arquivística em vigor.