

Editora

Luisa Paraguai e Valéria Martins

Apoio/Support

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Recebido

13 nov. 2023

Revisado

22 dez. 2023

Aprovado

23/05/2024

A evolução dos arquivos públicos no cenário brasileiro (2008-2022)

The evolution of public archives in the Brazilian scenario (2008-2022)

Rafael Oda¹ , Eliana Maria dos Santos Bahia¹ 

¹ Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação. Florianópolis, SC, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: R. Oda. E-mail: rafaeloda@outlook.com.br

² Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação. Florianópolis, SC, Brasil.

Resumo

A pesquisa analisa a evolução dos arquivos públicos brasileiros no período entre 2008 e 2022. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, com abordagem quantitativa e, conforme os procedimentos adotados, classifica-se como documental e bibliográfica. A coleta de dados ocorreu em setembro de 2023 e utilizou documentos e estudos de pesquisadores e de instituições brasileiras. A partir dos resultados identificou-se que o país possui 408 arquivos públicos estaduais e municipais, sendo que apenas 104 arquivos públicos municipais estão registrados no Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos. Os resultados indicam que o desenvolvimento dos arquivos públicos no país é lento e que existem assimetrias regionais graves. Constata-se também que ocorre o descumprimento da legislação vigente por parte de estados e municípios. Nesse contexto, é necessário que governos estaduais e municipais cumpram os dispositivos normativos e que o Governo Federal desenvolva ações contundentes para incentivar novos diálogos e reflexões sobre o tema e para promover a criação e o desenvolvimento de arquivos públicos no país.

Palavras-chave: Arquivologia. Arquivos públicos. Acesso à informação. Brasil.

Abstract

The research analyzes the evolution of public archives in Brazil between 2008 and 2022. Methodologically, it is an exploratory and descriptive research, with a quantitative approach and according to the procedures it is a bibliographic and documentary study. The data collection took place in September 2023, used documents and studies from Brazilian institutions and researchers. The results indicate that the country has 408 public archives from states and municipalities and that only 104 municipal archives are registered in the "Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos". These results suggest that the development of public archives in Brazil is slow and there are serious regional asymmetries. It is also observed that there is a non-compliance with the current legislation by states and municipalities. In this context, it is necessary that they comply with regulatory provisions and the Brazilian government develops strong actions to encourage new dialogues and reflections about the subject to promote the creation and the development of public archives in the country.

Keywords: Archival science. Public archives. Information access. Brazil.

Introdução

A ideia de instituições responsáveis pelos registros produzidos pela administração pública surgiu no mundo greco-romano. Com a queda do Império Romano, a noção de arquivo público entrou em decadência e os documentos passaram a ser mantidos pela Igreja e por outras instituições durante a Idade Média (Calderon, 2013). A noção de arquivo público apenas voltou a ser evidenciada na Idade Moderna, frente à relevância dos arquivos para o Estado e para a administração pública. Nesse período, países como França, Inglaterra e Estados Unidos passaram a criar seus arquivos tendo em vista aumentar a eficiência governamental, fomentar o caráter cultural dessas instituições e favorecer o desenvolvimento nacional (Schellenberg, 2006).

No Brasil, o primeiro arquivo público foi criado no Rio de Janeiro, a partir do Regulamento nº 2 de 2 de janeiro de 1838 e conforme previsto na Constituição Política do Império de 1824. O armazenamento dos documentos da administração imperial visava preservar a memória nacional e auxiliar na administração pública. O Arquivo Público do Império, posteriormente, passou a ser chamado de Arquivo Nacional – principal instituição arquivística do país (Arquivo Nacional, 2019).

No cenário contemporâneo, os arquivos públicos brasileiros são instituições ligadas à administração pública nas esferas de competência federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, tendo como principais funções tratar e difundir os documentos e as informações de sua responsabilidade. Essas unidades de informação atuam também na preservação da memória e no auxílio ao controle e transparência das ações do Estado (Conselho Nacional de Arquivos, 2014).

A legislação brasileira prevê que é de responsabilidade desses arquivos garantir o direito constitucional dos cidadãos de acesso às informações públicas, sendo atribuição dos estados e municípios oferecer condições para a estruturação e manutenção dessas instituições em nível estadual e municipal. Entretanto, a situação no cenário nacional ainda está longe da ideal, existindo assimetrias regionais e carência de estatísticas arquivísticas precisas sobre essas unidades de informação (Conselho Nacional de Arquivos, 2020).

Nesse contexto de desenvolvimento, a Lei nº 8.159 de 1991 e a Lei nº 12.527 de 2011, representaram avanços para essas instituições, a primeira ao dispor sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e a segunda ao garantir aos cidadãos o direito à informação (Brasil, 1991, 2011). A Lei nº 8.159 é responsável pela criação do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), que tem entre suas competências a de desenvolver atividades censitárias sobre arquivos. O CONARQ é o órgão central do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) – sistema constituído pelos arquivos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, das esferas federal, estadual, municipal e do Distrito Federal (Brasil, 1991).

Com a popularização da internet, novas formas de disponibilizar e promover o acesso a essas instituições surgiram – entre elas o Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos (CODEARQ) e o Diretório Brasil de Arquivos (DIBRARQ) (Conselho Nacional de Arquivos, 2020). O CODEARQ foi instituído pela Resolução nº 28 do CONARQ, de 17 de fevereiro de 2009, tendo como objetivos fornecer um código único para cada instituição seguindo as diretrizes da Norma Brasileira de Descrição Arquivística (NOBRADE) e possibilitar a identificação dos acervos arquivísticos no Brasil. O DIBRARQ surgiu posteriormente, em 2018, como uma ferramenta que busca reunir informações sobre instituições e pessoas que custodiam e promovem acesso a documentos (Conselho Nacional de Arquivos, 2020).

Segundo Mariz (2012), a internet enquanto um espaço informacional repleto de novos instrumentos passou a viabilizar o acesso às informações sobre os arquivos públicos brasileiros, promovendo um maior conhecimento acerca dessas instituições e facilitando o desenvolvimento de pesquisas a respeito delas. Conforme identificado por Costa, Miguel e Silva (2020), diversos estudos têm enfatizado os arquivos públicos como objeto de pesquisa, contudo, observa-se uma escassez de discussões sobre o progresso quantitativo dessas instituições no país. Somado a isso, o Conselho Nacional de Arquivos (2020) afirma que é preciso avançar no estabelecimento de indicadores da realidade nacional, sendo necessárias pesquisas que busquem identificar a situação dos arquivos públicos no cenário brasileiro.

Desde a criação do primeiro arquivo público no Brasil, os arquivos públicos brasileiros passaram por diversas transformações. A criação de legislações, de órgãos competentes e de cursos de formação e capacitação de profissionais, foram alguns dos fatores que contribuíram para o desenvolvimento dessas instituições (Conselho Nacional de Arquivos, 2020). No entanto, após 185 anos desde a criação do primeiro arquivo público no país, a situação dessas unidades de informação ainda se encontra distante da desejada pela comunidade arquivística nacional. Enquanto resultantes de um processo de independência e formação dos Estados modernos, os arquivos públicos latino-americanos ainda precisam superar diversas barreiras, que poderão ser transpostas com o auxílio de levantamentos e pesquisas que levem em conta os indicadores dessa realidade.

Nesse sentido, considerando o potencial que essas instituições têm de colaborar para a sociedade e a necessidade de estudos sobre esse cenário, esse artigo busca analisar a evolução dos arquivos públicos brasileiros no período entre 2008 e 2022, a partir de documentos do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) de 2008 e 2020, da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) de 2014 e do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) de 2016, e das produções bibliográficas de Fachin de 2014 e Faben, Moraes e Rodrigues de 2023.

Os arquivos públicos brasileiros

Conforme o Arquivo Nacional (2005), um arquivo público é constituído por documentos produzidos, recebidos e acumulados pela administração pública no decorrer de suas atividades. Essas unidades de informação têm como objetivo tratar e disponibilizar documentos de interesse da sociedade, respeitando os seus prazos de guarda, condições de acesso e grau de sigilo.

Com o objetivo de promover o desenvolvimento dessas instituições no cenário nacional, em 1999, ocorreu a publicação do livro “Como implantar arquivos públicos municipais”, escrito por Helena Corrêa Machado e Ana Maria de Almeida Camargo e parte do projeto “Como Fazer” do Arquivo do Estado de São Paulo. Em 2014, com propósito semelhante, o CONARQ publicou a cartilha “Criação e desenvolvimento de arquivos públicos municipais: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania”. Nessa publicação, o órgão afirma que o arquivo público é uma:

[...] importante fonte de informação, é peça-chave para a melhoria da boa governança do Estado e ao atendimento das demandas relacionadas à cidadania, como por exemplo, informações sobre os atos governamentais, andamento e solução de questões administrativas, econômicas, jurídicas, bem como informações sobre saúde, educação, meio ambiente, sobre suas raízes históricas, festas e costumes regionais (Conselho Nacional de Arquivos, 2014, p. 21).

Os arquivos públicos têm a atribuição de dar projeção social para as informações contidas nos fundos. Entre essas informações estão aquelas sobre diversos aspectos da atividade econômica,

cultural, histórica e social da sociedade e, por isso, os serviços arquivísticos públicos têm a função social de humanizar e aperfeiçoar o atendimento aos cidadãos, garantindo o acesso à informação e dando apoio à cultura, à proteção de direitos e ao desenvolvimento científico (Conselho Nacional de Arquivos, 2014). Consoante a esse entendimento, a Declaração Universal sobre os Arquivos prevê que:

Arquivos registram decisões, ações e memórias. Arquivos são um patrimônio único e insubstituível transmitido de uma geração a outra. Documentos de arquivo são geridos desde a criação para preservar seu valor e significado. Arquivos são fontes confiáveis de informação para ações administrativas responsáveis e transparentes. Desempenham um papel essencial no desenvolvimento das sociedades ao contribuir para a constituição e salvaguarda da memória individual e coletiva. O livre acesso aos arquivos enriquece o conhecimento sobre a sociedade humana, promove a democracia, protege os direitos dos cidadãos e aumenta a qualidade de vida (Conselho Internacional de Arquivos, 2010).

Essas instituições possuem ainda o potencial de fornecer informações para a solução de problemas econômicos e sociais, embasando as tomadas de decisão e auxiliando na diminuição de desigualdades e no progresso da ciência (Schellenberg, 2015). Nesse sentido, agem como instrumentos de preservação do sistema democrático e de promoção da cidadania, atuando na aproximação do cidadão com a cultura, a história e o desenvolvimento científico através do acesso à informação.

Contudo, enquanto instituições resultantes de um processo de independência e formação dos Estados modernos, os arquivos públicos brasileiros, assim como os latino-americanos, foram considerados repositórios de uma memória nacional e essenciais para a construção da identidade brasileira. Esse fator ocasionou no desenvolvimento de arquivos e serviços marginalizados dentro da administração pública, sendo incapazes de fornecer informações para a pesquisa científica e para a sociedade (Jardim, 1995). Segundo Jardim (2008), os arquivos públicos brasileiros consistem em organizações que se voltaram quase exclusivamente para a guarda e acesso de documentos considerados, sem parâmetros científicos, como de valor histórico, ignorando os documentos das fases corrente e intermediária produzidos, recebidos e acumulados pela administração pública.

Nesse cenário, a falta de estruturação de arquivos públicos e a carência de recursos (financeiros, humanos, materiais, metodológicos e tecnológicos) tendem a favorecer o tratamento inadequado da documentação e o uso social incipiente da informação pública, propiciando a acumulação desordenada ou a destruição indiscriminada. Essas são situações que podem gerar consequências irreparáveis ao acesso aos documentos e às informações neles contidos.

Esses são alguns dos fatores que impactam na atuação dos arquivos públicos brasileiros e no descumprimento da legislação vigente. Nessa conjuntura, a identificação de pontos a serem melhorados e de problemas a serem solucionados só é possível através de diagnósticos acerca da situação atual e da evolução ocorrida até então.

Procedimentos metodológicos

Com objetivo de identificar a evolução dos arquivos públicos no cenário brasileiro no período entre 2008 e 2022, optou-se por realizar uma pesquisa exploratória e descritiva, de abordagem quantitativa e, conforme os procedimentos utilizados, bibliográfica e documental.

A pesquisa exploratória foi utilizada pela necessidade de aproximação com o tema “arquivos públicos brasileiros”, mais especificamente com a evolução dessas instituições no cenário nacional

– o que se tem pouco conhecimento estruturado a respeito. A pesquisa descritiva, por outro lado, viabilizou a descrição da situação encontrada. Apesar dessas unidades de informação serem objetos de pesquisas, ainda são escassas as que tenham como objetivo analisar sua evolução e as tentativas de recenseamento que vêm sendo realizadas. Assim, o recorte escolhido levou em conta o período no qual há dados disponíveis de pesquisadores e de órgãos oficiais.

A pesquisa quantitativa foi adotada por possibilitar que fossem exploradas as questões que dizem respeito ao crescimento dos arquivos públicos no país, levando em conta os dados numéricos e estatísticos relacionados ao contexto analisado. Os procedimentos adotados foram da pesquisa bibliográfica e documental, sendo utilizados artigos, documentos e livros para a fundamentação do estudo e para a coleta de dados.

A coleta ocorreu no mês de setembro de 2023, tendo como fontes os documentos do Conselho Nacional de Arquivos (2008, 2020), da Empresa Brasil de Comunicação (2014) e do Conselho Nacional de Política Cultural (2016); assim como produções bibliográficas realizadas por Fachin (2014) e Faben, Moraes e Rodrigues (2023). Os dados foram processados e apresentados em forma de texto dissertativo, de uma figura e de duas tabelas.

Além disso, no período de abrangência da pesquisa ocorreu a variação no número de municípios, em 2008 eram 5.564, no ano de 2013 esse número subiu para 5.570, valor que se mantém até 2023 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008, 2022). Assim, as porcentagens apresentadas tiveram como base o número de municípios de cada ano e os resultados são apresentados na seção a seguir.

Resultados e discussão

Até a criação do CONARQ em 1991, o Arquivo Nacional era o principal responsável pelas ações arquivísticas no cenário brasileiro, sobretudo a partir da década de 1960. A instituição foi responsável por realizar tentativas de recenseamento dos arquivos brasileiros, porém, a principal tentativa intitulada “Censo de Arquivos Brasileiros: públicos e privados” não foi efetivada (Conselho Nacional de Arquivos, 2020). Por isso, entende-se que o Brasil carece de estatísticas sobre seus arquivos e que necessita de estudos acerca desse cenário. O conhecimento da realidade dos arquivos públicos no país contribuiria para a implantação de políticas públicas na área e para o desenvolvimento dessas instituições na sociedade brasileira (Conselho Nacional de Arquivos, 2020).

De acordo com o Conselho Nacional de Arquivos (2020), o progresso no campo dos arquivos no Brasil teve impacto direto na preservação documental e no acesso aos acervos arquivísticos. Esse avanço observado principalmente nos últimos 40 anos, foi notado pelo aumento de instituições e serviços arquivísticos, bem como pelo crescimento da comunidade arquivística no país.

Nesse cenário de desenvolvimento, com a criação de legislações arquivísticas e o surgimento de novos arquivos e cursos de formação e capacitação de profissionais, tornou-se necessário o desenvolvimento de novas ferramentas para identificar os indicadores sobre essa realidade. Entre elas surgiram o CODEARQ e o DIBRARQ com o objetivo de angariar informações sobre as instituições arquivísticas brasileiras. Todavia, ainda que novos arquivos públicos tenham sido criados e identificados nas últimas décadas, essas ferramentas ainda não são capazes de precisar a situação real dessas instituições no cenário nacional. Assim, faz-se necessário a realização de levantamentos, estatísticas e recenseamentos.

No ano de 2008, o CONARQ buscou identificar a situação dos arquivos estaduais e municipais brasileiros e recebeu respostas de apenas 68 deles. Conforme o Conselho Nacional

de Arquivos (2008), ocorreu uma morosidade quanto às respostas do questionário, existindo um desconhecimento por parte dos participantes quanto a termos comuns do fazer arquivístico. Nesse levantamento foram identificados 23 arquivos públicos estaduais e apenas 45 arquivos públicos municipais dentre os 5.564 municípios brasileiros.

Em 2014, através da campanha de “Criação e desenvolvimento de Arquivos Públicos Municipais”, realizada também pelo CONARQ, a Empresa Brasil de Comunicação (2014) informou que: “a falta de arquivos públicos nos municípios brasileiros é a principal ameaça à memória nacional. Das 5.570 cidades, apenas 3% dispõem de local apropriado para guarda de documentos”. Esses 3% correspondiam a 167 arquivos públicos municipais. Nesse ano existiam também 25 arquivos estaduais (Fachin, 2014; Conselho Nacional de Arquivos, 2020).

No ano de 2016, com o desenvolvimento do Plano Setorial de Arquivos (2016-2026), elaborado pelo Conselho Nacional de Política Cultural (2016), foi apresentada a existência de 250 arquivos municipais e 25 estaduais – sendo informado que o Estado de Tocantins não possuía um arquivo público estadual. Foi constatado ainda que de maneira geral os documentos arquivísticos dos municípios brasileiros não recebem tratamento adequado e se encontram fora da ótica sistêmica de arquivos, sendo assim, a população não tem acesso. O órgão também identificou a distribuição desigual das instituições arquivísticas em estados e regiões, apontando que a situação é um reflexo das desigualdades socioeconômicas existentes no país (Conselho Nacional de Política Cultural, 2016).

No relatório publicado pelo Conselho Nacional de Arquivos em 2020, a instituição apresentou que a situação nacional ainda está longe da adequada para a atuação do CONARQ e para o funcionamento pleno do SINAR, esse diagnóstico levou em conta que o Brasil é um país de dimensão continental e que sua população conta com mais de 200 milhões de habitantes. Nesse documento foi também identificada a existência de 26 arquivos estaduais e 382 arquivos municipais no país (Conselho Nacional de Arquivos, 2020).

A situação apresentada é que o país conta com um arquivo público para cada quinhentos e vinte mil habitantes, sendo essa uma proporção insuficiente para a garantia do acesso à informação, do direito à memória e da atuação transparente do Estado. Nesse cenário, conforme o Conselho Nacional de Arquivos (2020), torna-se necessário o desenvolvimento de diagnósticos para a compreensão dessa realidade e para a busca de melhorias.

A seguir a Figura 1 apresenta a evolução do número de arquivos conforme os levantamentos anteriormente citados.

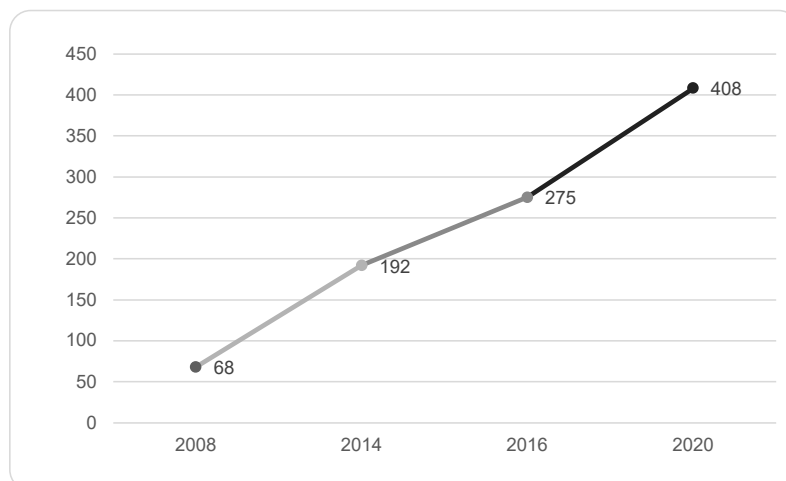


Figura 1 – Evolução do número de arquivos públicos brasileiros.
Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Os valores apresentados evidenciam o aumento de arquivos públicos no período entre 2008 e 2020, contudo, considerando o número de municípios do país, a evolução ocorreu de forma lenta e gradativa. Ainda assim, no período de 12 anos, entre 2008 e 2020, observou-se que o número de arquivos públicos no país cresceu em 500%. No intervalo de 4 anos, entre 2016 e 2020, ocorreu um aumento de mais de 48% no número de instituições identificadas.

Os fatores que influenciaram esse crescimento estão ligados àqueles responsáveis pelo desenvolvimento da arquivística nacional: a criação de legislações específicas, o surgimento de cursos de formação e capacitação de profissionais e a atuação dos órgãos competentes no país (Conselho Nacional de Arquivos, 2020). No que tange ao crescimento da comunidade acadêmica, no período entre 2008 e 2020 foram criados sete dos 17 cursos de Arquivologia do país, contribuindo para o desenvolvimento de pesquisas sobre essas instituições. No âmbito legislativo, a criação da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011, e sua posterior aplicação a partir de 2012, também favoreceram o desenvolvimento desse cenário, ao reforçar a missão dos arquivos públicos, levando-os a se adequarem a uma nova realidade, conforme discutido mais a fundo por Fachin (2014).

O CONARQ identificou também que esses 408 arquivos públicos se encontram distribuídos regionalmente da seguinte forma: Norte, 2,09%; Nordeste, 10,70%; Sudeste, 65,54%; Sul, 19,58%; e Centro-Oeste, 2,09%. E constatou ainda que os Estados de Rondônia e Tocantins não possuem arquivos públicos estaduais – situação observada ainda em 2022 (Conselho Nacional de Arquivos, 2020; Arquivo Público do Estado do Acre *et al.*, 2022).

Os dados apresentados pelo Conselho Nacional de Arquivos (2020) também evidenciam a existência de desigualdades regionais e de uma distribuição desproporcional dessas instituições no cenário nacional, seguindo a mesma linha dos dados anteriormente apresentados pelo próprio Conselho Nacional de Arquivos (2014) e pelo Conselho Nacional de Política Cultural (2016). Segundo o órgão as assimetrias regionais existentes são graves e que apesar do SINAR envolver todos os poderes e esferas de governo do país, ele não está devidamente capilarizado, resultando em espaços sociogeográficos sem a presença de instituições arquivísticas locais (Conselho Nacional de Arquivos, 2020).

Consoante a essa situação, a partir de dados do CODEARQ de 2022, Faben, Moraes e Rodrigues (2023) ressaltam que no âmbito nacional existe uma discrepância quanto aos arquivos públicos municipais nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em comparação às Regiões Sul e Sudeste. Portanto, observa-se que a situação dos arquivos públicos no país ainda se encontra longe da ideal. Sobre essa conjuntura, apresenta-se na Tabela 1 a relação entre o número de arquivos públicos municipais em relação ao número de municípios brasileiros.

Tabela 1 – Número de municípios brasileiros com arquivos públicos municipais.

Ano	Municípios brasileiros	Arquivos públicos municipais	%
2008	5.564	45	0,80
2014	5.570	167	3,00
2016	5.570	250	4,48
2020	5.570	382	6,85

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Esses resultados reforçam que no cenário brasileiro os arquivos públicos ainda estão presentes de maneira incipiente, visto que menos de 10% dos municípios possuem um arquivo público municipal. A situação pode ser ainda pior considerando que esses dados não levam em conta o nível de estruturação que essas instituições se encontram.

A pesquisa de Faben, Moraes e Rodrigues (2023) também vai em encontro a essa situação, pois identificou em 2022 que apenas 104 arquivos públicos municipais estavam cadastrados no CODEARQ. Esse cadastro é essencial para a obtenção do código único da instituição, sendo necessário para aplicação da Norma Brasileira de Descrição Arquivística (NOBRADE), bem como para a identificação do acervo. A carência de cadastros sugere que muitos arquivos não estão devidamente estruturados.

Os levantamentos que vêm sendo realizados representam um ponto de partida para essas discussões. O relatório publicado pelo CONARQ em 2020, por exemplo, auxilia na compreensão dessa realidade ao identificar os quantitativos de arquivos públicos por estados. Esse estudo censitário foi confeccionado a partir dos dados das bases cadastrais e das informações disponibilizadas pelos arquivos públicos na internet, conforme adaptado na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Panorama dos arquivos públicos estaduais e municipais por estado.

Região	Estado	Arquivos públicos estaduais	Municípios	Arquivos públicos municipais	%
Centro-Oeste	Distrito Federal	01	01	–	–
	Goiás	01	246	02	0,81
	Mato Grosso	01	141	03	2,12
	Mato Grosso do Sul	01	79	02	2,53
	Alagoas	01	102	01	0,98
	Bahia	01	417	21	5,03
	Ceará	01	184	01	0,54
Nordeste	Maranhão	01	217	–	–
	Paraíba	01	223	02	0,89
	Pernambuco	01	185	10	5,40
	Piauí	01	224	02	0,89
	Rio Grande do Norte	01	167	03	1,79
	Sergipe	01	75	01	1,33
	Acre	01	22	–	–
Norte	Amapá	01	16	–	–
	Amazonas	01	62	01	1,61
	Pará	01	144	03	2,08
	Rondônia	–	52	02	3,84
	Roraima	01	15	01	6,66
	Tocantins	–	139	01	0,71
	Espírito Santo	01	78	05	6,41
Sudeste	Minas Gerais	01	853	100	11,72
	Rio de Janeiro	01	92	10	10,86
	São Paulo	01	645	136	21,08
	Paraná	01	399	07	1,75
Sul	Rio Grande do Sul	02	497	38	7,64
	Santa Catarina	01	295	30	10,16
Total	–	26	5.570	382	–

Fonte: Adaptado do Conselho Nacional de Arquivos (2020).

Os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Rio Grande do Sul possuem um número de arquivos públicos municipais em relação ao número de seus municípios acima da média nacional. Em contrapartida, em outros Estados, como Acre, Amapá e Maranhão, arquivos públicos municipais ainda inexistem. Essas informações indicam que para além de assimetria regionais, existem assimetrias estaduais, situação observada ainda em 2022 (Faben; Moraes; Rodrigues, 2023). Todavia, não é possível afirmar as causas dessas assimetrias sem a realização de pesquisas que levem em conta as especificidades de cada estado e/ou região. Os resultados apresentados nessa pesquisa têm o objetivo de contribuir com um panorama desse cenário e apresentar locais que a situação pode ser considerada mais crítica, servindo de subsídio para intervenções e pesquisas direcionadas.

A carência de arquivos públicos estaduais e municipais no país representa o descumprimento da legislação vigente e uma barreira para o acesso à informação. De acordo com o Conselho Nacional de Arquivos (2021),

O município que não tem um arquivo público institucionalizado em sua estrutura administrativa está descumprindo a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Arquivos, de 1991, obstaculizando e/ou inviabilizando a aplicabilidade das leis de Responsabilidade Fiscal - LRF (lei complementar 101/2000), da Transparência (lei complementar 131/2009) e da lei nº 12.527, de 2011 - Lei de Acesso à Informação, bem como evidencia a ausência de gestores públicos comprometidos com uma administração eficiente, eficaz e transparente dos documentos gerados e acumulados pelo poder público municipal.

Ao verificar alguns dos dispositivos normativos mencionados pelo CONARQ, o artigo 23 da Constituição Federal de 1988 prevê que é competência da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; [...]
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; [...] (Brasil, 2016, p. 28-29).

O inciso 2 do artigo 216 estabelece ainda que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (Brasil, 2016, p. 126). Em concordância com a Constituição, a Lei nº 8.159 decreta no artigo primeiro que: “[...] é dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (Brasil, 1991, cap. I, art. 1). Conforme Faben, Moraes e Rodrigues (2023, p. 10),

[...] é imprescindível a existência de um arquivo público na estrutura da administração pública, pois ele representa o cumprimento às Lei de Arquivos e à Lei de Acesso à Informação pública brasileira, leis basilares no que se refere a garantia de direitos e acesso aos documentos. Como também, referência quanto à memória de uma cidade, uma vez que preservam os documentos - resultado das relações das ações política e sociais no tempo e no espaço, contribuindo na construção da identidade de uma coletividade, desencadeando conhecimento fundamental para o exercício da cidadania.

No cenário idealizado pela legislação, cada município necessita de um arquivo público estruturado para atender às demandas sociais de informação, garantir a transparência das atividades governamentais, assegurar o apoio à administração pública e preservar documentos de valor histórico, artístico e cultural, além de outros pontos anteriormente evidenciados. A inexistência de arquivos públicos em estados e municípios propicia que o patrimônio documental seja perdido, extraviado ou eliminado incorretamente (Conselho Nacional de Arquivos, 2021). Entretanto, apenas a criação de arquivos públicos não é suficiente: estados e municípios precisam também oferecer condições para a manutenção e o desenvolvimento dessas instituições.

É nesse contexto de desenvolvimento gradativo que o Plano Setorial de Arquivos foi desenvolvido. Entre as metas estabelecidas está a de até 2025: criar instituições arquivísticas estaduais em 100% das unidades da federação e instituições arquivísticas municipais em 40% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios maiores de 500 mil habitantes (Conselho Nacional de Política Cultural, 2016). Contudo, com base no último levantamento realizado essa meta parece estar longe de ser alcançada de forma integral.

Além do Plano Setorial de Arquivos, em dezembro de 2022, as direções de 20 arquivos públicos estaduais endereçaram uma carta ao Governo de Transição contendo os desafios críticos que foram identificados como prioritários e emergenciais no que tange aos arquivos públicos estaduais, municipais e do Distrito Federal (Arquivo Público do Estado do Acre *et al.*, 2022). Entre os pontos elencados no documento e que tem como objetivo fortalecer os arquivos públicos brasileiros estão:

- 1) Implementar a política nacional de arquivos públicos e privados;
- 2) Ampliar a representação do segmento no Conselho Nacional de Arquivos;
- 3) Regulamentar a terceirização da guarda de documentos;
- 4) Preservar o patrimônio arquivístico digital;
- 5) Criar um fundo nacional de fomento para os arquivos públicos;
- 6) Efetivar as moções da primeira Conferência Nacional de Arquivos, entre elas a moção 18 que propõe sobre a “criação de Arquivos Públicos em todos os municípios do Brasil e também em estados onde não houver esses arquivos” (Arquivo Público do Estado do Acre *et al.*, 2022).

Esses pontos evidenciam que essa é uma situação que exige a atuação em múltiplas frentes, tendo em vista o papel que essas instituições podem e devem ter na sociedade, não só na preservação da memória como também na redução de desigualdades, no progresso científico e no desenvolvimento cultural. É necessário que Governo Federal, estados e municípios, em conjunto com o CONARQ, instituições que compõem o SINAR, universidades e profissionais atuem no aprimoramento dessas instituições, visando reduzir assimetrias regionais e garantir o cumprimento da legislação vigente.

Machado e Camargo (2000) destacam que entre as medidas sanadoras para essa problemática estão: o desenvolvimento de um forte programa de sensibilização da comunidade (incluindo agentes governamentais), a abertura de cargos para profissionais capacitados, a implantação de um sistema municipal de arquivos e o fortalecimento do objetivo democrático de acesso à informação. Almeida e Rodrigues (2017) salientam que a realidade dos municípios é complexa e carente em recursos para os arquivos públicos e identificam que o desafio de implantar uma política para a criação de arquivos públicos pode ser superado a partir de estratégias de cooperação institucional.

Quanto ao papel de profissionais e pesquisadores, percebe-se que estudos vêm sendo desenvolvidos com foco nessas instituições (Costa; Miguel; Silva, 2020). Essas pesquisas possuem o potencial de contribuir com melhorias para os arquivos públicos existentes, fomentar a criação de mais instituições e incentivar o desenvolvimento de novos diálogos e reflexões sobre esses arquivos. Essas unidades de informação também se caracterizam como postos de trabalho para arquivistas, técnicos de arquivo e profissionais de áreas correlatas, sendo necessária a presença de profissionais capacitados nesses espaços para o tratamento adequado da documentação e para o seu desenvolvimento pleno.

Consoante a isso, é dever legal de estados e municípios o aprimoramento e manutenção dessas instituições. Além de terem a responsabilidade quanto a criação, também são os responsáveis por oferecerem condições ideais para seu progresso. Em momento de retomada das políticas públicas, esvaziadas principalmente na história recente do país, é necessário que essas instituições sejam colocadas em evidência.

Considerações finais

A partir dos resultados obtidos foi possível identificar que os arquivos públicos vêm crescendo no país, mas ainda de forma lenta e gradativa em relação ao número total de municípios e distante da idealizada pela legislação vigente. Assim, apesar da lei brasileira prever a obrigatoriedade de arquivos públicos em estados e municípios, em 2020, apenas 382 dos 5.570 municípios brasileiros possuíam pelo menos um arquivo público, dos quais 324 em municípios com mais de 100 mil habitantes e apenas 104 estavam cadastrados no CODEARQ, em 2022, sugerindo que a situação quanto a estrutura dessas instituições é ainda pior.

Se por um lado é apenas através de um esforço coletivo que os arquivos públicos poderão se desenvolver de forma plena na sociedade brasileira. Por outro, a legislação estabelece que estados e municípios têm a responsabilidade de criar, desenvolver e manter essas instituições nas suas respectivas esferas de competência, além de garantir a efetividade da transparência administrativa e de possibilitar o acesso à informação. No caso dos municípios, ressalta-se que muitos deles dependem das esferas estadual e federal para a efetivação das suas atividades, assim, questões como carência de recursos e a falta de gestores comprometidos são alguns dos fatores que impactam na inexistência de arquivos públicos em muitos municípios.

Nessa lógica, a criação e aperfeiçoamento de arquivos públicos estaduais e municipais representa um passo importante para que essas instituições integrem toda a sociedade brasileira. E, para isso, é necessário que também sejam realizadas ações em nível federal no que tange essas instituições – conforme formalizado, inclusive, por meio da carta apresentada pelas diretoras e diretores de 20 arquivos públicos estaduais.

No âmbito dessa pesquisa, optou-se pela utilização do termo “evolução” no título do estudo, pois observou-se o crescimento desses arquivos no cenário nacional. Entretanto, destaca-se a possibilidade de existirem arquivos públicos que ainda não foram identificados pelos órgãos competentes como o CONARQ e o CNPC, apesar das pesquisas realizadas por essas instituições também terem contado com informações disponibilizadas pelos arquivos públicos.

Nesse aspecto, evidencia-se que esse estudo possui algumas limitações: a primeira diz respeito às pesquisas consultadas, que apesar de serem fontes relevantes de informação, podem não ter contemplado todos os arquivos públicos existentes no país, influenciando assim nos resultados obtidos; a segunda trata-se da delimitação temporal do estudo, visto que ao identificar apenas o progresso dos arquivos públicos no país no período entre 2008 e 2022, demanda que ao longo dos anos outras pesquisas sejam realizadas para diagnosticar as novas realidades desses arquivos; e a terceira está relacionada à carência de estudos que explicitem questões que influenciam nas assimetrias identificadas pelas pesquisas utilizadas, sendo um ponto que demanda por estudos específicos em estados e regiões.

A partir dos resultados atingidos, constata-se que é necessário que mais pesquisas sobre essas instituições sejam desenvolvidas, tendo em vista identificar as especificidades de cada local, discutir mais a fundo sobre a atuação dessas unidades de informação para a manutenção do Estado

Democrático de Direito e buscar formas de minimizar as desigualdades existentes. Espera-se que as lacunas deixadas por essa pesquisa possam ser solucionadas através de outros estudos.

As problematizações levantadas nessa pesquisa também fazem parte de estudos de outros pesquisadores e órgãos competentes, entre eles os supracitados. Essas reflexões possuem o potencial de fortalecer o debate em torno dos arquivos públicos brasileiros e de incentivar discussões em torno do tema, tendo em vista que mais pesquisas precisam ser desenvolvidas para ampliar a compreensão sobre esse cenário e os pontos a serem melhorados.

Referências

Almeida, R. A. T. ; Rodrigues, A. C. A fundação arquivos e memória de Santos e sua política para implantação de arquivos municipais na região metropolitana da baixada santista. *Revista REDar*, v. 2, n. 4, p. 78-90, 2017. Disponível em: <http://redarchiveroscordoba.com/wp-content/uploads/2016/04/REDAR-N%C2%B04.pdf#page=79>. Acesso em: 13 set. 2023.

Arquivo Nacional (Brasil). Arquivo público. *Arquivo Nacional*, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/252-arquivo-publico-do-imperio>. Acesso em: 13 set. 2023.

Arquivo Nacional (Brasil). *Dicionário brasileiro de terminologia arquivística*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

Arquivo Público do Estado do Acre *et al.* [Carta]. Destinatário: Luiz Inácio Lula da Silva, Geraldo José Rodrigues Alckimin Filho e Márcio Fernando Elias Rosa. [S. l.], 2022. 1 carta. Disponível em: [https://www.arquivoestado.sp.gov.br/uploads/noticias/anexos/carta_-_construindo_o_futuro_dos_arquivos_publicos_do_brasil_\(12122022\).pdf](https://www.arquivoestado.sp.gov.br/uploads/noticias/anexos/carta_-_construindo_o_futuro_dos_arquivos_publicos_do_brasil_(12122022).pdf). Acesso em: 13 set. 2023.

Brasil. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

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. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm. Acesso em: 13 set. 2023.

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. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 13 set. 2023.

Calderon, W.R. *O arquivo e a informação arquivística*: da literatura científica à prática pedagógica no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

Conselho Nacional de Arquivos (Brasil). *Ata 52º Reunião Plenária Ordinária do CONARQ*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2008.

Conselho Nacional de Arquivos (Brasil). *Criação e desenvolvimento de Arquivos Públicos Municipais*: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014.

Conselho Nacional de Arquivos (Brasil). O arquivo público municipal. *Conselho Nacional de Arquivos*, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/assuntos/campanha-arquivos-municipais-publicos/o-arquivo-publico-municipal>. Acesso em: 13 set. 2023.

Conselho Nacional de Arquivos (Brasil). *Relatório técnico sobre censo de arquivos públicos instituídos no Brasil*. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2020.

Conselho Nacional de Política Cultural (Brasil). *Plano Setorial de Arquivos (2016-2026)*. Brasília: Colegiado Setorial de Arquivos, 2016.

Costa, R. P. F.; Miguel, M. C.; Silva, L. C. Arquivos públicos na base de dados em ciência da informação: um diagnóstico bibliométrico na BRAPCI. *Revista ACB*, v. 25, n. 1, p. 60-81, 2020. Disponível em: <https://revista.acbsc.org.br/racb/article/view/1639>. Acesso em: 13 set. 2023.

Empresa Brasil de Comunicação (Brasil). Governo quer estimular criação de arquivos municipais em todo o país. *Empresa Brasil de Comunicação*, Brasília, 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/cultura/noticia/2014-12/governo-quer-estimular-criacao-de-arquivos-municipais-em-todo-o-pais>. Acesso em: 13 set. 2022.

Faben, A.; Moraes, M. R. C.; Rodrigues, A. C. Identificação dos arquivos públicos municipais brasileiros no Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos (CODEARQ). *Revista Ágora*, v. 33, n. 66, p. 1-25, 2023. Disponível em: <https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/1136>. Acesso em: 13 set. 2023.

Fachin, J. *Acesso à informação pública nos arquivos públicos estaduais*. 2014. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/129179>. Acesso em: 13 set. 2023.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil). *Anuário estatístico do Brasil: 2008*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil). *Anuário estatístico do Brasil: 2022*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022.

Jardim, J. M. A invenção da memória nos arquivos públicos. *Ciência da Informação*, v. 25, n. 2, p. 1-13, 1995.

Jardim, J. M. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). In: Encontro Nacional de Pesquisa em Pós-Graduação em Ciência da Informação, 9., 2008, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: ANCIB, 2008. p. 1-17.

Machado, H. C.; Camargo, A. M. A. *Como implantar arquivos públicos municipais*. 2. ed. São Paulo: Arquivo do Estado, 2000.

Mariz, A. C. A. *A informação na internet: arquivos públicos brasileiros*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

Schellenberg, T. R. *Arquivos modernos: princípios e técnicas*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

Schellenberg, T. R. Problemas arquivísticos do governo brasileiro. *Acervo*, v. 28, n. 2, p. 287-300, 2015. Disponível em: <https://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/630>. Acesso em: 13 set. 2023.

Colaboradores

R. Oda contribuiu com a concepção e desenho, análise e interpretação dos dados; e E. M. S. Bahia contribuiu com a revisão e aprovação da versão final do artigo.