



## **Grupo de Trabalho**

### **Relatório de atividades**

**Criação do GT pelo CONARQ: 29/10/2020**

**Reunião de instalação do GT: 16/12/2020**

#### **Identificação do GT:**

**Metodologia ex post avaliação de políticas públicas – Lei nº 8.159/1991**

Objeto: aplicação da avaliação *ex post* como metodologia para abordar o percurso de trinta anos da Lei 8.159, dispondo sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

Membros designados:

I) Nadia Csoknyai Del Monte Kojio

II) Jonas Ferrigolo Melo

III) Leolíbia Luana Linden

IV) Luiz Eduardo Ferreira

V) Priscila Andressa Correa Cabral

VI) Eliezer Pires da Silva

**2021**

# Introdução

Na reunião plenária do CONARQ em 29/10/2020 foi aprovada a constituição deste grupo de trabalho com o objetivo de aplicar a metodologia *ex post* na avaliação da Lei 8.159/1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

A composição do grupo de trabalho contou com representantes de quatro segmentos no conselho: representante do Poder Executivo Federal (Priscila Andressa Correa Cabral); representante dos Arquivos Públicos Municipais (Nadia Csoknyai Del Monte Kojio); representantes de Associações de Arquivistas (Jonas Ferrigolo Melo e Leolíbia Luana Linden); e representante de instituições de ensino e pesquisa, organizações ou instituições com atuação na área de tecnologia da informação e comunicação, arquivologia, história ou ciência da informação (Luiz Eduardo Ferreira). Além desses conselheiros, também compõe o grupo de trabalho um servidor do Arquivo Nacional, lotado na Coordenação de Apoio ao CONARQ (Eliezer Pires da Silva).

A reunião de instalação do grupo de trabalho ocorreu no dia 16 de dezembro de 2020, contou com a presença dos seguintes membros: Nadia Csoknyai Del Monte Kojio, Jonas Ferrigolo Melo, Leolibia Luana Linden, Luiz Eduardo Ferreira e Eliezer Pires da Silva. Os encontros são virtuais e gravados.

O grupo se reuniu nas seguintes datas: 16/12/2020, 21/01/2021, 27/01/2021, 28/01/2021, 26/02/2021, 04/03/2021, 15/04/2021 e 14/05/2021. Os conselheiros Priscila Andressa Correa Cabral e Luiz Eduardo Ferreira não participaram da redação deste relatório.

Os membros do grupo foram apresentados à publicação “Avaliação de Políticas Públicas Guia prático de análise *ex post*. Volume 2”. Este documento foi adotado como referência norteadora e metodológica para realização de uma avaliação enquanto processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública sob análise.

Essa iniciativa do CONARQ fortalece a avaliação do percurso da Lei 8.159/1991, além de aplicar uma metodologia de trabalho padronizada para abordar políticas públicas. A avaliação de políticas públicas em andamento busca verificar sua institucionalidade e execução, podendo identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação ou dos resultados.

De acordo com o Guia prático de análise *ex post*, a avaliação executiva é um exercício que permite estabelecer o panorama geral acerca de determinada política pública. Essa perspectiva foi assumida porque possibilita uma visão inicial de pontos de aprimoramento na execução da política, bem como a necessidade de eventual avaliação mais aprofundada de tópicos específicos.

Também foi adotada a estratégia de colher depoimentos de atores do campo arquivístico que pudessem contribuir no levantamento de informações sobre o processo histórico envolvido. Os convidados ouvidos foram: Jaime Antunes da Silva, Ieda Pimenta Bernardes e Francisco Alcides Cougo Junior.

Nessa avaliação executiva são levantadas informações sobre o desenho e a implementação da política. Busca-se com isso oferecer subsídios para que propostas sejam desenvolvidas, com oportunidades efetivas de aprimoramento e correção de rumos. O texto é objetivo, priorizando informações centrais. A estrutura da avaliação executiva de política pública é o quadro de dez passos, a partir de perguntas-chave, que encaminham a elaboração da análise. Abaixo seguem os passos:

- Passo 1: Descrição Geral da Política/Programa
- Passo 2: Diagnóstico do Problema
- Passo 3: Desenho da Política
- Passo 4: Implementação
- Passo 5: Governança
- Passo 6: Resultados
- Passo 7: Impactos
- Passo 8: Execução das despesas orçamentárias e dos subsídios da União
- Passo 9: Eficiência e Economicidade do Gasto
- Passo 10: Recomendações

A Lei de Arquivos (Lei nº 8.159/1991 e alterações) regula direitos constitucionais relacionados ao acesso à informação em documentos de arquivo, as situações de sigilo, e a gestão de documentos na administração pública. As principais disposições sobre acesso e sigilo foram revogadas pela Lei nº 12.527/2011. A partir de 2018, o escopo do sigilo é ainda compartilhado com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), nº 13.709/2018.

A Lei de Arquivos caracterizou os arquivos públicos e privados; instituiu e organizou a autoridade das instituições arquivísticas públicas sobre a gestão de documentos nas diferentes esferas de governo e poderes da república; e criou tanto o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), quanto o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).

## **Passo 1: Descrição Geral da Política**

### **Nome e finalidade da política:**

Política nacional de arquivos públicos e privados. Sua finalidade é concretizar o funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR); integrar atividades arquivísticas em arquivos públicos e privados; orientar normativamente a gestão de documentos e de arquivos; estimular programas de gestão, de acesso e de preservação de documentos públicos de âmbito federal, estadual e municipal; declarar como de interesse público e social os arquivos privados que contenham fontes relevantes para a história e o desenvolvimento nacionais; estimular a capacitação técnica dos recursos humanos nos arquivos; promover apuração e reparação de atos lesivos aos arquivos; desenvolver atividades censitárias referentes a arquivos.

### **Quando a política foi instituída?**

A lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, dispõe sobre política nacional de arquivos públicos e privados. Esse é o anúncio instituinte da política.

### **A política é a sucessão ou a consolidação de políticas anteriores? Em caso afirmativo, informar de quais políticas ela é derivada.**

A iniciativa de promover o intercâmbio permanente entre os arquivos públicos e privados do país, objetivando a modernização e a integração sistêmica das atividades e

serviços arquivísticos, motivou o Arquivo Nacional, sob a direção, à época, de José Honório Rodrigues, a criar, em 1961, uma comissão com a finalidade de realizar um diagnóstico e elaborar um anteprojeto de lei instituindo um sistema nacional de arquivos, a ser implantado no Brasil.

Em 1978, o Decreto nº 82.308, de 25 de setembro, instituiu o Sistema Nacional de Arquivos, para normatizar os arquivos intermediários e permanentes na administração pública.

### **Quais são as normas que definem a política?**

No site do CONARQ está disponível para download a Coletânea da Legislação Arquivística Brasileira e correlata, atualizada em dezembro de 2020, contendo a reunião de leis, decretos, portarias e resoluções de diferentes esferas e instâncias que incidem sobre os arquivos.

<https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/coletanea-da-legislacao-arquivistica-e-correlata>

### **Quais são as instituições públicas e privadas que participam da execução da política?**

Os arquivos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, distribuídos nas esferas de governo federal, estadual e municipal, devem participar da execução da política nacional de arquivos. Há também a previsão de pessoas físicas e jurídicas de direito privado, detentoras de arquivos, integrarem o sistema nacional de arquivos mediante termos de adesão.

### **Qual a abrangência territorial da política?**

A política deve contemplar arquivos de órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas em todo território nacional.

## **Passo 2: Diagnóstico do Problema**

### **Houve elaboração de um estudo sobre o problema-alvo da intervenção?**

Não foram identificados estudos sobre o problema-alvo da política nacional de arquivos. Existiram debates e proposições com vistas ao estabelecimento de políticas que assegurem a preservação do patrimônio arquivístico brasileiro, liderados pelo Arquivo Nacional durante a década de 1980.

### **Identificação do problema e as causas em que a política avaliada visa interferir**

Problema:

- Insuficiência dos serviços e das instituições de arquivo permitindo boa governança, transparência, garantia de direitos, acesso à informação e herança cultural.

Causas:

- Invisibilidade do papel dos arquivos para a boa governança, a transparência administrativa e o fortalecimento da democracia.
- Fragilidade da autoridade arquivística dos arquivos públicos com relação aos documentos públicos.
- Desafios diante do surgimento da internet como uma nova tecnologia da informação e o impacto dessa realidade digital sobre a produção e uso de documentos.
- Necessidade cada vez maior de serviços públicos céleres, eficazes e efetivos na sociedade atual.

## Passo 3: Desenho da Política

A partir da avaliação realizada, conclui-se que a política nacional de arquivos públicos e privados de que trata a Lei 8.159 apresenta consideráveis oportunidades de melhoria, sobretudo no que se refere ao Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).

Esse aspecto é caracterizado pela criticidade decorrente da composição nacional do sistema, ainda pouco mapeado. Serão propostas recomendações estruturantes para a política visando a melhoria de sua efetivação.

Embora não exista um modelo lógico formalmente estabelecido para a Lei de Arquivos, é possível sistematizar a racionalidade proposta na legislação a partir de algumas aproximações a respeito dos cinco componentes do modelo: (I) insumos; (II) processos envolvidos; (III) produtos gerados; (IV) resultados obtidos; e (V) os respectivos impactos.

Os insumos apreendidos não são imediatamente relacionados à execução orçamentária. Os recursos orçamentários, apesar de serem tão representativos, são uma dimensão não abordada na lei que dispôs sobre a política nacional de arquivos em 1991.

A partir da sistematização desses cinco componentes é possível melhorar a compreensão da estrutura de intervenção proposta pela Lei de Arquivos. Contudo, cabe ressaltar que esse modelo de descrição dos elementos não foi formulado na ocasião em que a política foi anunciada.

O efeito da política sobre a realidade dos arquivos no Brasil é reconhecido pela comunidade da área, mas não é um consenso que a Lei de Arquivos definiu essa política nacional de arquivos e, por isso, ainda deveria ser formulada.

**Quadro 1: Modelo Lógico**

Insumos	Processos	Produtos	Resultados	Impactos
Recursos conceituais	Estruturar instituições arquivísticas e serviços de arquivos brasileiros	Preceitos metodológicos para efetivação da gestão, preservação e acesso aos documentos arquivísticos definidos.	Aprimorar o funcionamento de instituições arquivísticas e serviços de arquivos.	Aumento do acesso à informação pública no país

Autoridade arquivística das instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais	Definir procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso e avaliação dos documentos.	Gestão de documentos nas diferentes esferas de governo e poderes.	Arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a eliminação ou recolhimento dos documentos para guarda permanente.	Gestão, preservação e acesso aos documentos de arquivo
Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ)	Atuar como instância colegiada com representação dos diferentes poderes e esferas de governo, além da sociedade civil	Deliberações do plenário	Elaboração de critérios e orientações técnicas	Cumprimento das funções arquivísticas nas instituições ou nos órgãos públicos
Sistema Nacional de Arquivos (SINAR)	Integrar as atividades arquivísticas no Brasil	Cumprimento das diretrizes e normas emanadas do CONARQ pelos integrantes do SINAR, por meio de programas de gestão e ações sistêmicas, sem prejuízo de sua subordinação e vinculação administrativa	Implementação da política nacional de arquivos públicos e privados	Efetividade na gestão, preservação e acesso aos documentos de arquivo no país
Arquivos privados de interesse público e social	Identificar os arquivos privados que possam ser considerados de interesse público e social	Declaração de arquivo privado de interesse público e social	Patrimonialização cultural de arquivos privados	Impede dispersão dos arquivos privados de interesse público e social, ou transferência para o exterior

Fonte: elaboração própria.

## Passo 4: Implementação

**Os bens ou serviços são efetivamente entregues aos beneficiários? Como isso tem sido acompanhado pela gestão da política?**

A relação entre o CONARQ e o Arquivo Nacional, estabelecida pela Lei 8.159 de 1991, implica em uma série de desdobramentos que precisam ser explicitados para que possa ter clareza a respeitos dos seus desdobramentos ao longo dos 30 anos da Lei e, inclusive, para seu futuro. Há divergência, por exemplo, sobre a responsabilidade na atuação em relação à implantação e ao acompanhamento da política nacional.

O Artigo 18 da Lei diz que é competência do 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, grifo nosso). O acompanhamento e a implementação da política diz respeito aos arquivos federais ou à política nacional como um todo? O Decreto Federal 4.073/2002 e sua alteração dada pelo Decreto Federal 10.148/2019, no seu artigo 2ºA, elucida essa questão e evidencia que a competência do Arquivo Nacional em relação à implementação da política é voltada ao âmbito da administração pública federal.

Ao mesmo tempo, os mesmos decretos, dizem que o CONARQ “[...] tem por finalidade **definir a política nacional** de arquivos públicos e privados” (BRASIL, 2002, art. 1º, grifo nosso); e que “O SINAR tem por finalidade **implementar a política nacional** de arquivos públicos e privados [...]” (BRASIL, 2002, art. 10, grifo nosso). Partindo da premissa que o CONARQ define a política nacional; o Arquivo Nacional acompanha a implementação da política nacional de arquivos somente na esfera federal; e que o SINAR é responsável por implementar a política, nos perguntamos: de quem é o papel de acompanhar a implementação da política nacional de arquivos? (JARDIM, 2008; BERNARDES, 2017; SOUSA, 2006)

Nesse contexto, é preciso ter em conta, também, outras relações: O CONARQ é o órgão central do SINAR; a direção do Arquivo Nacional preside o CONARQ; e, há a Coordenação de Apoio ao Conselho Nacional de Arquivos (COACO) na estrutura do Arquivo Nacional.

Todas essas relações trazem diferentes interpretações no âmbito das responsabilidades de cada um destes agentes. Ao Arquivo Nacional é evidente que não lhe compete o acompanhamento da política em nível nacional, mas, ao mesmo tempo, coloca em relevo a redação dada no artigo 18 da lei federal, a fim de justificar, por exemplo, a necessidade de recursos para implementação da política nacional. O CONARQ, ao mesmo tempo, por ser um órgão colegiado, não se propõe ao acompanhamento (e não há condições para isso) da implantação da política nacional de arquivos. O SINAR, por sua vez, fica desacompanhado de uma figura de liderança e, por consequência, sua articulação e o acompanhamento evolutivo não acontecem.

A relação entre CONARQ e Arquivo Nacional, no texto da lei, deixa incertezas e enfraquece o SINAR. Ainda que pese que há 30 anos não havia outra alternativa, é necessário revisitar estas relações e buscar soluções que tornem a operacionalização da política nacional de arquivos viável. Como atingir a implementação da política sem que haja um agente que acompanhe?

**Quais são os instrumentos normativos e os procedimentos usados para a compra dos instrumentos utilizados na execução da política? Há transparência sobre esses procedimentos?**

A perspectiva de rede sistêmica ganhou relevo no Brasil desde a implantação do primeiro Sistema Nacional de Arquivos, em 1978 (JARDIM, 2011). Assim como no atual, criado pela Lei Federal 8.159, esse modelo sistêmico foi instituído, também, nos arquivos estaduais e municipais. A ausência de um acompanhamento da implementação da política nacional faz com que os dados sejam desconhecidos. É sabido da existência de sistemas de arquivos estaduais e municipais, que estes sistemas dispõem de pessoal, de orçamento próprio (em raros casos), de estruturas administrativas, instrumentos de gestão, ferramentas e fluxos de informação, porém, não existem mecanismos para seu acompanhamento.

Para a boa governança é necessário que haja interação entre os mais diversos atores envolvidos nas estruturas administrativas; os processos de trabalho, os instrumentos, as ferramentas precisam ser conhecidas para que se tenha um direcionamento e uma monitoria adequada a respeito da execução da política.

**Existem mecanismos de supervisão da execução da política para garantir o alcance de sua finalidade?**

O censo de arquivos brasileiros é um tema recorrente nas plenárias do CONARQ. Nas atas de diversas reuniões (por exemplo: 14, 15, 19, 21, 22, 23, 24, 29, 34, 78) podem ser encontradas discussões em defesa de um cadastro de informações sobre a existência de instituições arquivísticas públicas no país. Esse levantamento nacional ainda não foi concretizado, mas, na medida em que for efetivado, **expressará a extensão do SINAR**, além de **contribuir para a formulação da política nacional de arquivos**, ao mesmo tempo que **servirá para acompanhar e avaliar essa política**, visando à melhoria continuada da qualidade dos serviços arquivísticos prestados com benefício direto e transparente à sociedade brasileira. (CONARQ, 2020, p. 2, grifo nosso).

Uma política pública só é efetivada quando completa o seu ciclo. Ainda que apareçam diferentes abordagens na literatura, o ciclo de uma política pressupõe, inevitavelmente, a formação da agenda, formulação da política, implementação e avaliação. Importante saber como essa política repercute na ponta: estados, municípios e privados. De quem é o papel de acompanhar a formulação da política nacional de arquivos? Qual é o orçamento para a execução da política nacional de arquivos? Respondendo a essas perguntas, talvez consigamos conhecer os seus mecanismos de supervisão e se sua finalidade foi alcançada de modo global.

**Se a política possui restrição de acesso, há mecanismos de controle da elegibilidade dos beneficiários? Esses mecanismos são efetivos?**

Não há previsão de restrição de acesso à política.

**Na divulgação da política, as informações são efetivamente direcionadas ao público-alvo? Como?**

Para avaliação do nível de maturidade de uma política pública é necessário conhecer o alinhamento estratégico, suas metas, necessidades e estratégias de negócio; a entrega do produto no tempo estabelecido e com os benefícios prometidos; a gestão de recursos,

informações e infraestrutura; a gestão de riscos; e a mensuração de desempenho. No caso da Política Nacional de Arquivos do Brasil, os resultados práticos, após trinta anos de vigência da lei, são pouco significativos: não há dados sistemáticos que demonstram seus resultados; existem, apenas, poucas reflexões sobre o assunto que parecem indicar algumas avaliações de sua execução (JARDIM, 2013 e 2015; INDOLFO, 2013).

#### **Há gestão de risco na execução da política? Se sim, essa gestão observa a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016?**

Não há gestão de risco. Não há, nem mesmo, identificação sistemática e normativa dos riscos possíveis da não efetivação da política nacional de arquivos.

### **Passo 5: Governança**

[...] diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a **capacidade de ação estatal** na **implementação das políticas** e na **consecução das metas** coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos **instrumentos de controle e supervisão**". (DINIZ, 1996, p. 13).

#### **Os princípios previstos no art. 3º do Decreto Federal nº 9.203/2017 são observados na governança da política pública?**

O artigo do enunciado diz que são princípios da governança pública: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

Ao fazer uma retrospectiva dos 30 anos da Lei 8.159/1991, se destaca, e sem maiores divergências, a qualidade técnico-científica e o impacto alcançado pelas quarenta e sete (47) resoluções aprovadas pelo CONARQ desde 1995. Essa produção normativa [...] orienta a capacitação de recursos humanos, o desempenho do processamento técnico das instituições e a elevação de parâmetros sobre gestão, preservação e acesso aos documentos arquivísticos [...]" (CONARQ, 2020). Ainda que o princípio da "melhoria regulatória", previsto pelo decreto 9.203/2017 sempre esteve em evidência dentre as atividades do CONARQ, é importante destacar que a publicação de um ato não se encerra nele próprio. Em que pese a constante revisão de algumas normativas, além da aplicação, é necessário ter o incentivo na execução da norma, por meio de um compromisso com sua aplicação.

Em relação aos demais princípios, talvez necessitemos compreender melhor a triangulação (AN, CONARQ e SINAR) para poder tecer linhas no sentido de tentar evidenciar seu cumprimento em relação a política nacional de arquivos.

**A estrutura de governança contribui para a atuação dos atores envolvidos com a política por meio da definição clara de suas competências e responsabilidades, e da articulação das instituições e dos processos, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público?**

A competência de administrar um universo documental tão amplo impõe o uso de adequadas ferramentas de gestão macro e microarquivísticas (CONDE VILLAVERDE, 2016). Na existência da autoridade das instituições arquivísticas, entende-se que o conselho nacional (municipais e estaduais, também) de arquivos pode favorecer as ações de governança em sistema. Porém, é importante discutir como a governança de uma política pública pode (e se pode) ser implementada com um colegiado, tão somente. Talvez seja necessário pensar em uma estrutura administrativa estável? O que se tem é a ausência de responsabilidade no que diz respeito ao acompanhamento da política nacional de arquivos. Portanto, a estrutura de governança não contribui para a atuação dos atores envolvidos com a política por meio da definição clara de suas competências e responsabilidades.

Conforme Jardim (2011, p. 199), o Sistema Nacional de Arquivos não foi viabilizado até o momento pelo Conselho Nacional de Arquivos e “a política nacional de arquivos também não foi definida nem implementada”. Algumas perguntas terão que ser respondidas ao se “olhar pelo retrovisor”: porque não, até quando e como será?

**A liderança exercida pelos gestores da política é capaz de assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança?**

Entende-se que a capacidade de governança passa pela interação entre a capacidade de comando e de direção, buscando integrar todas as partes envolvidas, de forma a garantir a coerência e a consistência da política de governo. Da mesma forma, a capacidade de implementação perpassa pelo processo de tomada de decisão que materializa a política. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 124-125).

Em termos arquivísticos, a ideia de governança remete-nos a processos que ultrapassam os tradicionais limites da gestão arquivística. É nesse marco que se busca seguir os elementos para uma noção de governança arquivística, que inclui a capacidade das instituições arquivísticas em dialogarem e atuarem em conjunto; demanda, também, “[...] uma autoridade arquivística cuja configuração é legal, mas também simbólica” (JARDIM, 2018, p. 39).

Quem materializa essa demanda por uma “autoridade arquivística” de âmbito nacional, considerando que o Arquivo Nacional, segundo a lei, é autoridade arquivística federal? A autoridade nacional é o CONARQ? Mas como um colegiado, sem clara estrutura jurídico-administrativa poderia ser uma autoridade? É o SINAR? Mas como um sistema, em que o órgão gestor é um colegiado, poderá ser autoridade, especialmente quando seu papel não é o de acompanhar a implementação da lei? Serão essas lideranças suficientemente capazes de ocupar esses espaços para além do seu valor simbólico? Quem é (são) a(s) liderança(s) da política nacional de arquivos e qual seu papel na implantação da política?

**A estrutura de governança permite participação social em algumas das etapas da sua execução?**

A arquitetura sistêmica que vigora na lei dos arquivos tem sido, aparentemente, pouco eficaz no fortalecimento das instituições arquivísticas no aparato do Estado e na ampliação dos usos sociais dos arquivos (JARDIM, 2011), ainda que existam sistemas de arquivos em pleno funcionamento em algumas instituições arquivísticas no país. Exceções à parte, esses sistemas de arquivos dialogam com as várias políticas, programas e projetos governamentais? Os cidadãos estão envolvidos nas articulações destas políticas, programas e projetos?

Há divergência se há ou não participação social em relação a política nacional de arquivos. Porém, cabe ressaltar alguns elementos neste cenário que se destacam como relevantes: a seleção pública de conselheiros do CONARQ, acaba por oficializar a escolha das representações sociais junto ao conselho; as consultas públicas em relação a algumas resoluções do CONARQ (e-Arq Brasil 2.0, por exemplo); e a consulta sobre a Lei de Arquivos realizada em 2013. Será que esses destaques mostram a efetividade da participação social frente a política nacional de arquivos ou são apenas ações esporádicas?

## Passo 6: Resultados

Na aplicação da metodologia adotada, os resultados são diagnosticados a partir de indicadores qualitativos e observação de indicadores quantitativos que se tornam parâmetros de acompanhamento no processo de implementação da política.

No caso da Lei 8.159/1991, trata-se de um recorte temporal referente a um período de 30 anos, desde sua promulgação até a atualidade. Evidentemente, a estrutura utilizada na definição de políticas por meio de lei na década de 90 não é a mesma estrutura disposta no guia da metodologia *ex post*, já que o mesmo segue as diretrizes de governança pública estabelecidas no Decreto no 9.203/2017 (BRASIL, 2018).

De todo modo, a partir de uma interpretação/inferência de modelo lógico são elencados alguns resultados, de onde foram identificados os indicadores da política.

**Quadro 2: Correspondência de resultados e indicadores**

RESULTADOS DO MODELO LÓGICO	INDICADORES PARA ANÁLISE
Funcionamento de instituições arquivísticas e serviços de arquivo	Características das instituições arquivísticas e serviços de arquivo;
Arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a eliminação ou recolhimento dos documentos para guarda permanente.	Nível de maturidade em gestão de documentos em órgãos que integram o SINAR;
Orientações normativas	Resoluções do CONARQ
Implementação da política nacional de arquivos públicos e privados	Relatórios de acompanhamento da implementação da política nacional de arquivos;
Patrimonialização cultural de arquivos privados	Arquivos Privados declarados de interesse público e social

Fonte: elaboração própria.

## **INDICADOR 1: Características das instituições arquivísticas e serviços de arquivo;**

Usou-se esse indicador para analisar o funcionamento de instituições arquivísticas e serviços de arquivo. Para isso identificamos pesquisas e relatórios técnicos para que pudessem nos subsidiar em dados para procedermos a análise.

O levantamento mais atualizado sobre a quantidade de arquivos públicos estaduais e municipais pode ser observado no Relatório técnico sobre censo de arquivos públicos instituídos no Brasil (CONARQ, 2020).

Quadro x: Percentual de Arquivos Estaduais e Municipais existentes

	NÚMERO DE ENTIDADES POR ESFERA	NÚMERO DE ARQUIVOS	% DE ARQUIVOS
ESTADOS	27	26	96,3%
MUNICÍPIOS	5.570	382	6,86%

*Fonte: os autores com base em CONARQ, 2020.*

Nota-se que a proporção de unidades federativas contempla quase em 100% o número de arquivos, o que nos incita à curiosidade quanto aos elementos que efetivem a gestão por parte dessas instituições.

Ventura (2018) busca evidenciar o perfil de arquivos estaduais brasileiros em sua pesquisa por meio de formulário e entrevistas feitas com representantes de 11 arquivos estaduais que se dispuseram a participar da entrevista. A autora nos adverte que tão importante quanto ter um sistema estadual de arquivos regulamentado é implementar as ações sistêmicas propostas. Dentre os resultados da pesquisa, sintetiza-se que apenas **36,5% desses arquivos possuem sistema estadual de arquivo regulamentado e implementado.**

Observa-se também que a disparidade de atendimento na quantidade de arquivos públicos municipais quando confrontados com o número de municípios existentes no país, indicando a existência de no máximo 6,86% de arquivos municipais. O que acaba corroborando com os dados levantados por Ventura (2018), já que os arquivos estaduais seriam os multiplicadores do sistema estadual de arquivos, englobando aí, apoio e assessoria aos arquivos municipais do respectivo estado, que se evidenciam tão pouco numerosos.

Sobre a situação qualitativa de funcionamento desses arquivos (estadual e municipal), não se tem maiores informações. Há necessidade de atualização dos dados da análise.

## **INDICADOR 2: Nível de maturidade em gestão de documentos em órgãos que integram o SINAR**

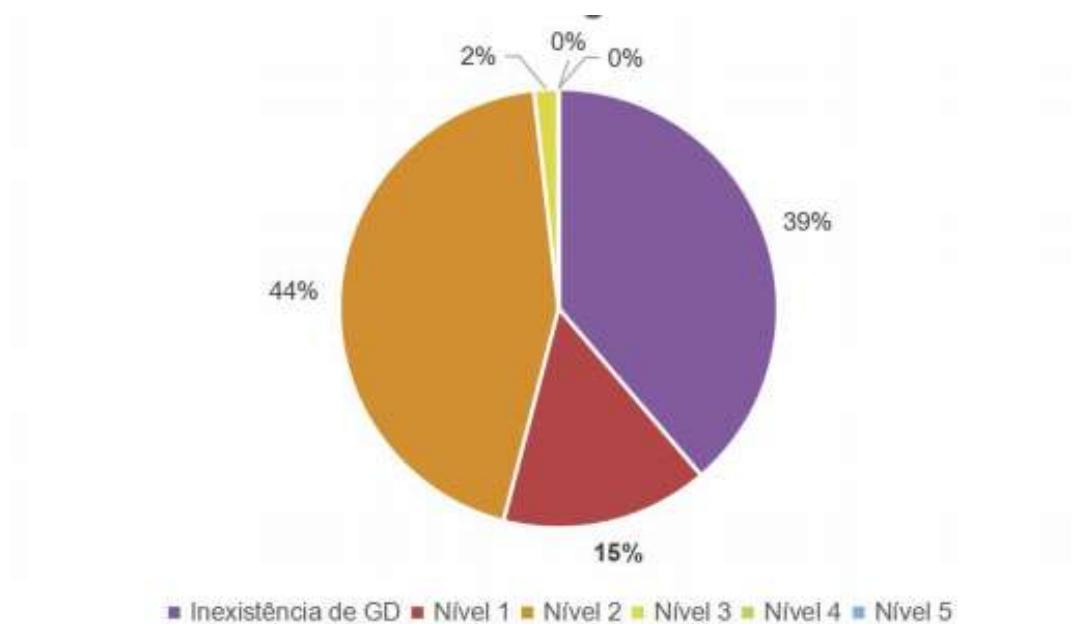
Usou-se esse indicador para analisar o arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a eliminação ou recolhimento dos documentos para guarda permanente.

No âmbito do SIGA, nos baseamos no diagnóstico anual de 2017 que estruturou sua análise em uma escala dos níveis de gestão de documentos na administração pública federal, tendo a amostra do levantamento composta por 111 órgãos. Nessa escala de 0 a 5, o 0

corresponde a inexistência de gestão documental, enquanto o 5 corresponde à excelência em gestão documental.

Dentro dessa escala há alguns critérios que evidenciam qualitativamente qual nível correspondente de acordo com a configuração do órgão por informações coletadas via formulário

Figura 1: Nível de maturidade em gestão de documentos na administração pública federal



Fonte: SIGA, 2017.

Em síntese: 39% dos órgãos que integram o SIGA possuem nenhuma intervenção técnica na área de gestão de documentos; 15% possui CPAD, protocolo e controla o trâmite dos documentos; 44% possui política de gestão de documentos, classifica, avalia e elimina documentos relativos à atividade-meio; 2% classifica, organiza e avalia os documentos relativos às atividades-fim; enquanto nenhum órgão atinge os níveis 4 e 5 que retratam o cenário de sistemas informatizados, políticas de preservação, capacitação de servidores e identifica, avalia e promove mudanças constantes no programa de gestão, visando seu aperfeiçoamento.

Há necessidade de atualização dos dados da análise.

Não foram identificados relatórios ou pesquisas que pudessem trazer subsídios para a análise de arquivos que não são contemplados pelo SIGA.

### **INDICADOR 3: Resoluções do CONARQ**

Usou-se esse indicador para analisar as orientações normativas protagonizadas pelo Conselho Nacional de Arquivos, órgão central do SINAR, criado pela Lei 8.159/1991.

Desde sua instituição até o presente momento foram aprovadas e publicadas 47 resoluções, fundamentalmente orientativas na prática de intervenções arquivísticas no país e utilizadas como referência em diversos cenários.

As resoluções abordam temáticas que necessitam de respaldo orientativo, sob demandas encaminhadas ao plenário do CONARQ, que por meio de grupos de trabalho e comissões técnicas elabora uma proposição que é discutida e aprovada em plenário.

O estudo de Jardim (2008) analisou em 40 atas de plenário do CONARQ, a frequência de temas abordados no período de 1994 a 2006.

Figura 2: Temas abordados pelo CONARQ (1994-2006)

CATEGORIAS	FREQÜÊNCIA	%
<i>Normas Técnicas Arquivísticas aprovadas pelo CONARQ</i>	102	38
<i>Legislação Arquivística Brasileira</i>	59	22
<i>CONARQ</i>	42	15
<i>Arquivos Municipais</i>	12	4
<i>Formação e Capacitação de recursos humanos</i>	11	4
<i>Arquivos Federais</i>	8	3
<i>Denúncias contra o patrimônio arquivístico</i>	8	3
<i>Relações com outros organismos públicos na área de documentação e patrimônio</i>	8	3
<i>Arquivos Estaduais</i>	5	2
<i>Documentos Eletrônicos</i>	6	2
<i>Tecnologia da Informação aplicada aos arquivos</i>	2	1
<i>Política Nacional de Arquivos</i>	3	1
<i>Arquivos Privados</i>	3	1
<i>Relações Internacionais</i>	3	1
<i>Sistema Nacional de Arquivos</i>	1	0

Fonte: Jardim (2008)

De modo evidente, mesmo considerando esse recorte temporal, observa-se que 38% das discussões no CONARQ se concentrou na aprovação e discussão das normas técnicas e resoluções aprovadas.

O autor ainda analisou que as três primeiras categorias correspondem por 75% dos debates assumidos pelo CONARQ, enquanto o tema política nacional de arquivos foi objeto central de discussão em apenas 3 oportunidades. Há necessidade de atualização dos dados da análise.

#### **INDICADOR 4: Relatórios de acompanhamento da implementação da política nacional de arquivos;**

Usou-se esse indicador para analisar a implementação da política nacional de arquivos públicos e privados. Não foram identificados relatórios ou pesquisas que pudessem trazer subsídios para a análise desses relatórios, nem o órgão legalmente responsável pela implementação da política nacional de arquivos.

#### **INDICADOR 5: Arquivos Privados declarados de interesse público e social**

Usou-se esse indicador para analisar a patrimonialização cultural de arquivos privados. Os arquivos privados, pessoais ou institucionais podem ser declarados de interesse público e social em razão da relevância do conteúdo de seus documentos que sejam marcantes para o entendimento e evidência de marcos históricos, sociais, políticos e econômicos do país.

Atualmente existem 16 arquivos privados declarados de interesse público e social. A declaração é solicitada ao CONARQ que designa uma comissão para desenvolver parecer técnico acerca da solicitação. Posteriormente, a declaração é submetida à aprovação do plenário.

- 1) Entre os indicadores apresentados na tabela 1, são acompanhados indicadores qualitativos sobre a política? Se sim, quais são eles e como evoluíram nos últimos anos?**

Infere-se que há indicadores qualitativos e quantitativos que podem ser considerados em relação à sua evolução (ou não). Não foi possível diagnosticar nenhum programa sistemático de acompanhamento da política nacional de arquivos, portanto esses indicadores foram identificados em pesquisas e relatórios que evidenciem informações acerca dos mesmos.

- 2) Ainda retomando a tabela 1, os resultados previstos foram alcançados? Por quê?**

Não foram encontradas informações suficientes para responder esta questão.

- 3) Há alguma forma de o usuário final da política enviar retorno sobre o bem ou serviço recebido? Se sim, que forma é essa?**

Não foram encontradas informações suficientes para responder esta questão.

## Passo 7: Impactos

Por ser o objetivo principal da avaliação, a análise de impactos indica se há evidências de que ela cumpre os seus objetivos definidos anteriormente, conforme indicadores quantitativos do modelo lógico, principalmente em relação às colunas de resultados e impactos da matriz de indicadores. Estudos e evidências empíricas precisam ser produzidas para a finalidade dessa análise, portanto, para esse objetivo de avaliação e acompanhamento.

Dessa forma, comprehende-se que “[...] nem todas as condições são necessárias para que seja realizada uma avaliação de impacto, mas algumas delas, como a disponibilidade de dados, são cruciais na decisão de se realizar uma avaliação de impacto robusta” (BRASIL, 2018, p.67). Nesse sentido, optou-se por elencar os indicadores a serem utilizados diante dos impactos identificados no modelo lógico da política.

IMPACTOS DO MODELO LÓGICO	INDICADORES PARA ANÁLISE
Aumento do acesso à informação pública no país	Aderência de critérios de acesso à informação; Quantitativo de pesquisas, consultas e acessos; Estudos de usuário
Preservação e acesso aos documentos de arquivo	Existência de políticas de preservação; Mapeamento qualitativo de ações de

	preservação;
Cumprimento das funções arquivísticas nas instituições ou nos órgãos públicos	Levantamento de funções arquivísticas executadas pelos arquivos;
Efetividade na gestão, preservação e acesso aos documentos de arquivo no país	
Impede dispersão dos arquivos privados de interesse público e social, ou transferência para o exterior	

Fonte: Elaboração própria.

Em observância aos critérios da metodologia aplicada, não há identificação de fontes ou banco de dados formulados pelo órgão responsável pela implementação da política nacional de arquivos que sejam passíveis de observação e análise com essa finalidade. Dessa forma, não foi possível avaliar o impacto da Lei 8.159/1991, já que não existem informações suficientes para tal registradas.

**Há estudos acadêmicos ou avaliações de impacto contratados pelos ministérios setoriais sobre a política?**

Estudos Prospectivos SIGA

Não há.

**Há bases de dados disponíveis sobre a política? Existem informações sobre os beneficiários antes e depois da intervenção da política?**

Não existem bases de dados disponíveis sobre a implementação da política.

**Há informações nas bases de dados de candidatos a beneficiários da política que não foram atendidos, de modo que essas informações poderiam ser utilizadas como grupo de controle para comparação com os atendidos pela política?**

Nesse caso, seria aplicável estudos de usuários. Mas não foram identificadas informações sobre bases de dados a respeito disso.

**Há viabilidade de realizar avaliação de impacto da política (conforme tabela 2)?**

Diante das circunstâncias de coleta de dados necessárias para realizar tal avaliação, não será possível realizar a análise proposta. Entretanto, diante dos estudos realizados no âmbito deste GT, foi possível incluir nossas considerações dentro da seção de recomendações.

# Passo 8: Execução das despesas orçamentárias e dos subsídios da União

## a) Execução das despesas orçamentárias

Por se tratar de uma política de abrangência nacional e concorrente, além do Arquivo Nacional, foram analisadas as despesas orçamentárias do Arquivo Público do Estado de São Paulo e dos Arquivos Histórico Municipal “Washington Luiz”, do Arquivo Público e Histórico do Município de Rio Claro “Oscar de Arruda Penteado” e do Arquivo Público do Município de São José dos Campos. Essa escolha se deu a partir dos dados recolhidos do Relatório do Censo dos Arquivos produzido pela Coordenação de Apoio ao CONARQ, que identificou arquivos públicos instituídos.

O período aqui analisado compreendeu os 30 anos da promulgação da Lei nº 8.159, de 1.991, com algumas lacunas, oriundas pelas dificuldades encontradas em obter informações mais completas, como resultado da ausência de padronização dos Portais de Transparência, pela inexistência de sítios oficiais dos arquivos instituídos e até dificuldade na identificação de programas e projetos, trazida pela mudança na metodologia para a realização das peças orçamentárias.

Os materiais norteadores da investigação foram a tese de doutorado do pesquisador Dr. Sérgio Conde de Albite Silva, os dados dos Portais de Transparência, os Relatórios de Atividades dos Arquivos, as Prestações de contas dos três poderes, as informações disponíveis nos sítios oficiais dos Arquivos, informações retiradas da Revista do Arquivo do Estado de São Paulo e do Arquivo Nacional e as entrevistas realizadas.

Neste trabalho observa-se que embora os arquivistas e demais profissionais da área sempre apontem para a importância dos Arquivos terem orçamentos adequados e próprios, talvez por falta de fiscalização e de entendimento dos nossos governantes, ainda não se tem garantido verbas adequadas para a execução das atividades arquivísticas de gestão. O pouco que se tem é aplicado aos documentos como patrimônio documental. A sociedade e os governos ainda veem os Arquivos como “Casas de Memória” e até mesmo como depósitos. Não se comprehende que para se chegar à preservação e difusão da documentação valorizada como histórica, probatória e cultural, produzindo uma política de acesso à informação eficaz e eficiente, os Arquivos devem desempenhar as atividades de gerenciamento da documentação pública.

“Gerenciar, preservar e dar amplo acesso aos documentos, enquanto um dever constitucional em países democráticos, são ações indispensáveis para a manutenção de direitos e deveres, comprovação de atividades e prestação de contas do Estado perante a sociedade. Os documentos de arquivo são produtos que testemunham as relações e ações humanas e, ao mesmo tempo, são insumos para o funcionamento de toda sociedade organizada. Quanto mais documentos são criados para que as instituições e os indivíduos registrem seus atos, realizem seus negócios e assegurem sua continuidade, mais prementes se tornam o planejamento, a formulação e a implementação de políticas públicas arquivísticas para a sua gestão, preservação e acesso”. (BUENO e RODRIGUES, 2021, p.86)

Entendido dessa forma, para que a preservação e a transparência sejam alcançadas, há de se ter uma política sistêmica de gestão documental ao longo de todo o processo gerencial, que além do posicionamento hierárquico e estratégico dos Arquivos, das diretrizes legais, técnicas e normativas, envolve e exige também a criação e manutenção de uma infraestrutura material, humana e financeira adequadas.

Dante desse quadro, no tocante à execução das despesas orçamentárias e a posição hierárquica dos Arquivos, verificamos que os Arquivos posicionados junto ao Poder Executivo ou que se mantém como Autarquias ou Fundações possuem dotações orçamentárias, mesmo que muito aquém de suas necessidades.

Porém, talvez como resultado da incompreensão da missão dos Arquivos, ao analisarmos suas verbas, verificamos que são irrisórias diante de suas responsabilidades e atividades. Aos Arquivos que possuem dotação orçamentária, ainda lhes cabem as menores dotações. Nas instituições analisadas os seus repasses não chegam a nem 1% dos repasses destinados às demais unidades do mesmo órgão; nem 0,05% do orçamento previsto para seus órgãos principais, que são os Ministérios e ou Secretarias e, nem a 0,01% por ano da despesa total dos governos federal, estaduais e municipais (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016).

Quanto à visão dicotômica ainda existente entre gestão e preservação, que isola as instituições arquivísticas públicas do centro da gestão documental, observa-se que grande parte dos Programas, projetos e atividades estão voltados à preservação da documentação.

Verifica-se, ainda, que as dotações orçamentárias, ao longo dos anos, foram ampliadas e variaram, mas isso nem sempre significou a aplicação da verba em atividades finalísticas, em especial à gestão documental, mesmo que tenham sido realizadas conforme o planejado. Muitas vezes, as verbas orçamentárias relativas à gestão documental são transversais, aparecendo em outras rubricas como de modernização (tecnologia da informação), ou em diversos órgãos quando executam sua gestão arquivística.

Arquivos vinculados à área de cultura e ou de patrimônio cultural, cujos orçamentos não são vinculantes, há impossibilidade de verificação da existência ou não de orçamentos específicos para essas instituições. Muito embora o CONARQ tenha editado as Resoluções nº 27 e nº 29, que determinam que as instituições arquivísticas tenham dotação orçamentária própria, ainda existem Arquivos que não as possuem.

Aos que possuem dotação e que integram a área de patrimônio cultural, averiguamos que, muitos chegam a dividi-la com outros órgãos de patrimônio, como Museus e Departamentos de Patrimônio Histórico, sem haver nenhuma distribuição igualitária. Esta situação fica ainda pior, quando se observa a distribuição do orçamento entre os setores de patrimônio e cultura, nos órgãos culturais. A verba destinada ao patrimônio cultural é muito pequena, sendo a maior aplicação para as atividades artísticas e ou culturais. Esta ausência pode decorrer da falta de entendimento do papel dos Arquivos, por parte da sociedade, dos governos e até dos próprios profissionais da área.

É importante destacar a dimensão arquivística de metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), o que ainda não é uma realidade na agenda nacional, estadual e municipal. Essa perspectiva pode corroborar com as justificativas de incrementos orçamentários para essas instituições. As ODS reafirmam os Arquivos como responsáveis pela elaboração e implementação de políticas públicas relevantes. As ODS que incidem sobre as atividades arquivísticas são:

Objetivo 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

Item 11.4: Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis

Item 16.6: Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;

Item 16.7: Garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis e,

Item 16.10: Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

## b) Subsídios da União

Assim como em outros países, no Brasil, a União, por meio de renúncias fiscais e de fundos, objetiva incentivar diversos setores econômicos, como serviços, indústria, saúde, agricultura e cultura.

Contudo, muito embora existam linhas de apoio aos Arquivos verifica-se a necessidade de ampliá-las, com linhas de financiamento a fundo perdido para execução de projetos voltados para a implementação de programas eletrônicos de gestão arquivística de documentos em diversos suportes, para a garantia de infraestrutura de Arquivos; ampliação do aporte financeiro por parte dos incentivadores, além da necessidade de maior divulgação das linhas de financiamento para o Arquivos.

Para entender esse universo de possibilidades de subsídios aos Arquivos, buscamos nos sítios eletrônicos Versalic e do Ministério da Justiça e Segurança Pública e, no *paper* de Fernanda Menezes Balbi, Patricia Zendron e Gustavo Marcelino, quais são os Programas existentes no país e como são utilizadas as renúncias.

### Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991)

O Programa Nacional de Apoio à Cultura, através da Lei Rouanet, voltada exclusivamente à cultura, é responsável por 0,48% do total geral dos subsídios aplicados nessa área.

No caso dos Arquivos, ao longo dos anos de 2009 a 2021, segundo o site Versalic do Governo Federal, 68 projetos foram inscritos. Destes 68 projetos, somente 15 foram aprovados e concluídos. Infelizmente, 12 projetos foram aprovados, mas não conseguiram captar verbas. O valor aprovado para captação foi de R\$ 5.597.683,66, mas só foram captados R\$ 3.879.443,70 (69,3%). Os projetos apresentados em sua maioria são voltados para ações de preservação e difusão do acervo de guarda permanente, poucos são de infraestrutura (apenas 04 foram para garantir infraestrutura aos Arquivos, sendo que desse montante, apenas 01 foi aprovado e está em andamento).

Por se tratar de programa voltado à preservação do patrimônio cultural, verifica-se a inexistência de projetos voltados para gestão documental.

### Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também possui linhas de financiamento para a área cultural e de patrimônio cultural, desde o ano de 2004. No decorrer dos anos de 2004 a 2014, duas modalidades de apoio foram utilizadas pelo BNDES – os editais públicos e os projetos estruturantes – cada qual voltado para objetivos distintos. (BNDES, website, 2021).

Por meio de editais públicos, foram investidos cerca de R\$ 48 milhões, referentes a 136 projetos classificados, cujos acervos estão abrigados em diversas instituições culturais de todas as regiões do país. Mais outros R\$ 55 milhões destinaram-se a projetos, de caráter estruturante, voltados para o fortalecimento de instituições culturais de relevância nacional e para a preservação do patrimônio cultural. (BRASIL, 2016).

No ano de 2016, o destaque em manutenção de acervo foi o projeto “Rede de Arquivos do Iphan”, com o lançamento da Plataforma Papaya, beneficiando direta e indiretamente cerca de cem mil usuários/ano.

No ano de 2019, com a entrada em funcionamento da Usina de Belo Monte, financiada com mais de 50% do capital do BNDES, o banco solicitou à Concessionária Norte Energia S.A, como contrapartida, a realização de ações e programas de proteção e fortalecimento do patrimônio cultural dos povos indígenas; e adequação da estrutura da Fundação Nacional do Índio (Funai) na região e, apoiando o turismo, promoveu a implantação de políticas públicas de forma conjunta com o Ministério do Turismo com vistas a proporcionar a revitalização do patrimônio cultural em cidades com potencial turístico.

O BNDES atua por meio de linhas reembolsáveis e não reembolsáveis, além de novos mecanismos de financiamento, como os fundos patrimoniais (endowments) e no seu sítio oficial, encontram-se as seguintes modalidades de financiamento: BNDES Fundo Cultural - Apoio à Cultura e BNDES Finem - Infraestruturas culturais.

Segundo o sítio oficial do BNDES, os projetos Fundo Cultural podem ser apresentados a qualquer tempo, e serão apreciados quanto ao seu mérito e enquadramento regulamentar três vezes ao ano pelo Comitê de Patrimônio Cultural e Economia da Cultura. Por se tratar de patrimônio cultural, assim como ocorre no Programa Nacional de Apoio à Cultura, verifica-se a inexistência de projetos voltados para gestão documental.

Já, na modalidade BNDES Finem de financiamento, para as empresas sediadas no país, Fundações, associações e cooperativas e as entidades e órgãos públicos podem financiar projetos de Infraestruturas para espaços culturais; projetos de revitalização do patrimônio cultural brasileiro. Nessa linha de financiamento, há a possibilidade dos Arquivos apresentarem projetos voltados para gestão arquivística eletrônica de documentos.

#### Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD)

Criado pela Lei da Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/1.985 e regulamentado pela Lei nº 9.008/1.995, o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Nacional do Consumidor, é um fundo de natureza contábil, que foi criado para gerir os recursos procedentes das multas e condenações judiciais e danos ao consumidor, ao patrimônio cultural, ao meio ambiente, entre outros (BRASIL, 2012).

Para atender sua finalidade, o FDD lança, periodicamente, editais para a seleção de projetos que serão financiados com os recursos do fundo, que lista expressamente todos os entes que podem participar, valores dos projetos que podem ser financiados e sua duração, entre outros.

Em 2010, dos 44 projetos do FDD, 06 foram destinados aos Arquivos e seus acervos, perfazendo um total de R\$ 798.909,27 (9,75% do valor global). Em, 2019, foram 109 projetos,

com valor global de R\$ 912.033.912,00, sendo que desse total, apenas 03 projetos foram voltados para a área de Arquivos, perfazendo o montante de R\$ 9.867.688,00 (1,08% do valor global). (BRASIL, 2012).

## Passo 9: Eficiência e Economicidade do Gasto

No campo da teoria, a política de gestão arquivística de documentos é capaz de proporcionar aos governos eficiência, eficácia, sustentabilidade e economicidade e, aos cidadãos garante a preservação da memória e da história e o acesso pleno aos documentos. A gestão arquivística promete agilidade na recuperação e no acesso às informações e documentos públicos; a eliminação criteriosa dos documentos desprovidos de valor que justifiquem sua guarda e, portanto, a economia de espaço físico para guarda de documentos; o cumprimento da legislação nacional; a agilidade no processo de tomada de decisões e a transparência das ações administrativas. Contudo, na prática, nos deparamos com um grande desafio, que foi a ausência de indicadores para avaliar a efetividade dessa máxima arquivística.

A despeito da importância da elaboração de instrumentos de planejamento e avaliação das políticas públicas, em especial, para a gestão arquivística, essa atividade ainda não é comum aos Arquivos. Assim, após buscas por trabalhos que pudessem subsidiar, encontramos apenas o levantamento realizado pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo, em 2017, que nos forneceu alguns indicadores quanto à eficiência e economicidade das atividades para o Governo paulista.

No caso do Arquivo paulista, cabe ressaltar que desde seu ano de criação (1984) o Arquivo Público do Estado se apoia em diagnósticos para subsidiar o planejamento das suas ações, o que culminou na oficialização do Decreto nº 54.276, de 27 de abril de 2009, que reafirmou a Unidade do Arquivo Público como órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo e criou Núcleo de Monitoria e Fiscalização, ligado ao Centro de Gestão Documental do Departamento de Gestão do SAESP – DGSAESP (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016a).

Através dos indicadores utilizados pelo Núcleo de Monitoria que são eficiência, impacto (ou efetividade), sustentabilidade, satisfação do beneficiário e equidade, o DGSAESP obteve um panorama da política arquivística estadual e dentre os benefícios estudados, focaram na economicidade trazida pela eliminação da massa documental acumulada; na melhoria do desempenho das atividades de arquivo e, consequentemente, aumento da qualidade da gestão e da preservação documental; no auxílio ao aprimoramento das rotinas de trabalho (indicação de melhores práticas), eliminando retrabalho e dando mais agilidade aos processos; na melhoria da comunicação, da motivação e da satisfação dos servidores; na melhoria da imagem institucional do órgão/entidade e na redução de riscos de sinistro documental (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016b).

Segundo o diagnóstico acerca dos gastos com a contratação de empresas terceirizadas de guarda de documentos, o Arquivo Público do Estado de São Paulo, em 2017, apontou que com a aplicação de gestão arquivística, o Governo do Estado, economizou aos cofres públicos R\$ 1.000.000,00 no ano de 2015; R\$ 1.897.066,24 no ano de 2016 e no ano de 2017, R\$ 660.112,07 (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018).

Apesar desses indicadores sobre São Paulo, ainda não se tem a realidade nacional diagnosticada. O que revela a necessidade de informações a esse respeito serem mapeadas e monitoradas.

## Passo 10: Recomendações

As recomendações propostas partem da premissa de que a Lei de Arquivos é o anúncio que instituiu a política nacional de arquivos e busca a melhoria dos serviços e das instituições de arquivo, permitindo boa governança, transparência, garantia de direitos, acesso à informação e herança cultural. Em 1991 não foi formulado plano ou programa de ação que permitisse em 2021 a avaliação ideal, principalmente em relação aos mecanismos de controle e seus componentes.

Esse aspecto lança luz sobre a importância do “Planejamento estratégico do CONARQ 2021-2023” para futuras avaliações da política nacional de arquivos. O documento que anuncia objetivos, metas, resultados esperados, distribuição de responsabilidades favorece o acompanhamento e a avaliação contínua da política. Mesmo assim, é necessário traçar ações sistêmicas e integradas que garantam a implementação e acompanhamento da política nacional de arquivos.

Abaixo são enumeradas as principais recomendações elaboradas durante a presente avaliação executiva da lei 8.159, visando à melhoria na execução dessa política:

- Implementação de programa de capacitação de recursos humanos sobre gestão, preservação e acesso a documentos de arquivo a ser executado pelas instituições arquivísticas e serviços de arquivo, além da participação das universidades;
- Campanha de incentivo aos estados e municípios para que institucionalizem seus Arquivos Públicos para que cumpram o estabelecido na Lei de Arquivos;
- Demandar linhas de financiamento e emendas parlamentares para projetos de arquivos, bem como a divulgação dessas oportunidades de subsídios aos prefeitos e governadores;
- Criar mecanismos para efetivar o trabalho em rede entre CONARQ, órgão e entidades que integram o SINAR, com vistas à implantação de um programa permanente de conscientização amplo da necessidade e importância dos Arquivos;
- Estabelecer convênio com o Ministério Público e Tribunais de Contas para promover o cumprimento da Lei de Arquivos e da Resolução nº 27 do CONARQ;
- Formalizar pelo CONARQ, em parceria com o Arquivo Nacional, o Diretório Brasil de Arquivos (DIBRARQ), integrado ao CODEARQ, como uma ação censitária permanente que disponibiliza informações básicas de identificação das entidades custodiadoras de acervos arquivísticos no país (instituições públicas ou privadas e pessoas físicas);
- Sistematizar e disponibilizar dados a respeito da implementação e acompanhamento da política nacional de arquivos;
- Fomentar que instituições arquivísticas reconheçam a dimensão arquivística nos “Objetivos dos Desenvolvimento Sustentável” (ODS), da Agenda Mundial 2030 da ONU, adotada pelo país, em especial nas metas 11 e 16;

- Contratar consultoria especializada em avaliação de política pública para analisar da lei de arquivos pela metodologia ex post no âmbito do SINAR;
- Atualizar a estrutura da política nacional de arquivos para que seja enquadrada em um modelo de governança que atenda as necessidades da área e se adeque aos modelos de políticas existentes;
- Desenvolver um modelo de governança para instituições e serviços de arquivo que conte com planejamento estratégico e gestão de riscos;
- Importância de reconhecer e nominar o órgão responsável pela implementação e avaliação da política nacional de arquivos;
- Avaliar a possibilidade de criação do Fundo Nacional de Arquivos.

As inferências e interpretações de aderência à metodologia ex-post realizadas pelo GT não tem o objetivo de encerrar ou esgotar as possibilidades de análise da política nacional de arquivos.

# REFERÊNCIAS

BERNARDES, Ieda Pimenta. AS POLÍTICAS ARQUIVÍSTICAS NO BRASIL E EM ESPECIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO E SUA RESPECTIVA LEGISLAÇÃO. XI Congresso de Arquivologia do Mercosul Arquivos, entre tradição e modernidade, volume 1 : conferências e trabalhos premiados com menção honrosa apresentados no XI Congresso de Arquivologia do Mercosul [recurso eletrônico] / organização Ana Célia Navarro de Andrade ; Associação de Arquivistas de São Paulo. -- 2. ed. rev. ampl. São Paulo: ARQ-SP, 2017. 302 p.

BRASIL. Arquivo Nacional. Revista Acervo: Revista do Arquivo Nacional. Rio de Janeiro, volume 34, número 1, janeiro/abril 2021.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. BALBI, Fernanda Menezes; ZENDRON, Patricia; SILVA, Gustavo Marcelino. O setor de acervos memoriais brasileiros e os dez anos de atuação do BNDES: uma avaliação a partir da metodologia do Quadro Lógico, Brasília, jun, 2014, disponível em<[https://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bnDES\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev4101.pdf](https://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bnDES_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev4101.pdf)>. Acesso em 02 de abril de 2021.

BNDS. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. Fundo de Financiamento cultural. Website, 2021. Disponível em <<https://www.bnDES.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bnDES-fundo-cultural>>. Acesso em abril de 2021.

BRASIL. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. Revista do BNDES (2016), Rio de Janeiro, nº 46, dez.2016, disponível em <[https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10134/1/RB%2046\\_P\\_BD.pdf](https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10134/1/RB%2046_P_BD.pdf)>. Acesso em 02 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto no 4.073 de 3 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4073.htm)>.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas. Guia prático de análise ex post, 2018. Disponível em <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_vol2\\_guia\\_expost.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf)>. Acesso em 29 de outubro de 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Relatórios anuais de monitoramento dos indicadores do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável do Brasil - ODS, disponível em <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019>>. Acesso em 03 de março de 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Direitos Difusos, 2012. Disponível em <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/projetos-conveniados-1>>. Acesso em 05 de abril de 2021.

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. Disponível em:  
[<http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8159.htm>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm).

BRASIL. Programa Nacional de Apoio à Cultura, Lei nº 8.313 do dia 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet), disponível em:  
[<http://versalic.cultura.gov.br/#/projetos?limit=12&offset=0&nome=Arquivo&sort=PRONAC:asc>](http://versalic.cultura.gov.br/#/projetos?limit=12&offset=0&nome=Arquivo&sort=PRONAC:asc). Acesso em 05 de abril de 2021.

BUENO, Danilo André Cinacchi e RODRIGUES, Ana Célia. "Dos sistemas de arquivos à gestão de documentos - Reflexões acerca das políticas públicas arquivísticas do Poder Executivo Estadual no Brasil" IN: Revista Acervo: Revista do Arquivo Nacional. Rio de Janeiro, volume 34, número 1, janeiro/abril 2021.

CONARQ – Conselho Nacional de Arquivos. Relatório técnico sobre censo de arquivos públicos instituídos no Brasil. Coordenação de Apoio ao CONARQ. Set. 2020.

CONDE VILLAVERDE, María Luísa. La aplicación de nuevos conceptos mediante una nueva metodología para alcanzar nuevos objetivos. TRIA – Revista Archivística de la Asociación de Archiveros de Andalucía, Sevilla, n. 20, 2016.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 120, n. 2, maio/ago. 1996.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Arquivo Público do Estado de São Paulo. Entrevista com Ieda IN: Revista do Arquivo. São Paulo, ano II, nº 3, outubro de 2016a. Disponível em <[http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista\\_do\\_arquivo/03/index.php](http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/03/index.php)>. Acesso em 15 de abril de 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Arquivo Público do Estado de São Paulo. ASSIS, Marcelo Henrique et al. Indicadores de Desempenho como subsídio à implementação da política estadual de gestão documental: A experiência paulista IN: Revista do Arquivo. São Paulo, ano II, nº 3, outubro de 2016b. Disponível em <[http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista\\_do\\_arquivo/03/index.php](http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/03/index.php)>. Acesso em 15 de abril de 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Arquivo Público do Estado de São Paulo. Plano Diretor e ações estruturantes aprimoraram a governança interna e preparam o APESP para o futuro, disponível em <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/noticias/ultimas/ver/plano-diretor-e-acoes-estruturantes-aprimoram-a-governanca-interna-e-preparam-o-apesp-para-o-futuro>>. Acesso em 07 de março de 2021.

INDOLFO, Ana Celeste. O acesso às informações públicas: retrocessos e avanços da legislação brasileira. Informação Arquivística, 2013, 2.1.

JARDIM, José Maria. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados no Brasil (1994-2006). IX ENANCIB: Diversidade Cultural e Políticas de Informação. São Paulo, 2008. Disponível em:

[http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/bitstream/handle/123456789/1610/Pol%adticas%20p%bablicas.pdf?sequence=1](http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/bitstream/handle/123456789/1610/Pol%c3%adticas%20p%c3%bablicas.pdf?sequence=1) Acesso em 14 de maio de 2021.

JARDIM, José Maria. Obstáculos à construção de políticas nacionais de arquivos no Brasil e na Espanha: uma abordagem teórico-metodológica de análise comparada. *Liinc em Revista*, v. 7, n. 1, p. 197-213, 2011. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3295>>. Acesso em: 18 abril 2021.

JARDIM, José Maria. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). 2013.

JARDIM, José Maria. Caminhos e perspectivas da gestão de documentos em cenários de transformações. *Acervo*, 2015, 28.2: 19-50.

JARDIM, José Maria. Governança arquivística: contornos para uma noção. *Acervo*, 2018, 31.3: 31-45.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

SILVA, Sérgio Conde de Albite. A Preservação da Informação Arquivística Governamental nas Políticas Públicas do Brasil. Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto de Arte e Comunicação Social, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Niterói – RJ, 2008. (Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal Fluminense em convênio com o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Ciência da Informação, Orientador: Professor Doutor José Maria Jardim).

SIGA. Diagnóstico Anual SIGA 2017. VI Seminário SIGA 2018. Disponível em: [http://www.siga.arquivonacional.gov.br/images/siga\\_novo/SEMINARIOS/VI\\_SEMINARIO\\_SI GA/APRESENTACOES/02-SALLYA---Diagnstico-Anual-SIGA-2017.pdf](http://www.siga.arquivonacional.gov.br/images/siga_novo/SEMINARIOS/VI_SEMINARIO_SI GA/APRESENTACOES/02-SALLYA---Diagnstico-Anual-SIGA-2017.pdf) Acesso em: 14 de maio de 2021.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. O arquivista e as políticas públicas de arquivo. In: CONGRESSO NACIONAL DE ARQUIVOLOGIA, 2., 2006, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre: ABARQ/UnB, 2006. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/1026>

VENTURA, Renata. A atuação dos arquivos públicos estaduais do Brasil nas atividades de representação da informação para atendimento da lei de acesso à informação. Dissertação (mestrado) - Programa Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/186801>

## **OUTRAS FONTES CONSULTADAS:**

BRASIL. Ministério da Economia. Boletim Mensal sobre os Subsídios da União. Lei Federal de Incentivo à Cultural. Brasília, edição 16, março de 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Relatório Anual de Avaliação. Plano Plurianual (2016-2019), disponível em <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/PPA20162019.pdf>>. Acesso em 15 de abril de 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Relatórios - Plano Plurianual (2016-2019), disponível em <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019>>. Acesso em 03 de março de 2021.

BRASIL. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. Relatório Anual Integrado (2019), disponível em <<https://www.bnDES.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/governanca-corporativa/relatorios-de-governanca/relatorio-anual-integrado>>. Acesso em 02 de abril de 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Arquivo Público do Estado de São Paulo. Plano Diretor e ações estruturantes aprimoraram a governança interna e preparam o APESP para o futuro. Disponível em <<http://www.arquivostado.sp.gov.br/site/noticias/ultimas/ver/plano-diretor-e-acoes-estruturantes-aprimoram-a-governanca-interna-e-preparam-o-apesp-para-o-futuro>>. Acesso em 07 de março de 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resultados dos Programas e Ações do Plano Plurianual (2016-2019). Disponível em <<http://www.planejamento.sp.gov.br>>. Acesso em 04 de janeiro de 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Gestão e Planejamento. Plano Plurianual (2016-2019). Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2015/compilacao-lei-16082-28.12.2015.pdf>>. Acesso em 13 de abril de 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Execução Orçamentária (2003-2021). Disponível em <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/orcamentocidadao.php>>. Acesso em 18 de abril de 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (2006-2022). Disponível em <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/lde.php>>. Acesso em 20 de abril de 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Orçamento Cidadão (2020-2021). Disponível em <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/>>. Acesso 10 de janeiro de 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Prestação de contas (1998-2020). Disponível em <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contasppublicas/index.php?p=3212](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/contaspublicas/index.php?p=3212)>. Acesso em 16 de abril de 2021.