

Diagnóstico e prognóstico das "políticas públicas arquivísticas" do Arquivo Público do Estado do Amazonas (Apeam)

Diagnosis and prognosis of "archivistical public policies" in the Arquivo Público do Estado do Amazonas (Apeam) / Diagnóstico y pronóstico de las "políticas públicas archivísticas" del Arquivo Público do Estado do Amazonas

Rodolfo Almeida de Azevedo

Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (Ifam). Professor da Faculdade de Informação e Comunicação da Universidade Federal do Amazonas (Ufam), Brasil.
rodolfo.ufam@gmail.com

Rosale de Mattos Souza

Doutora em Ciência da Informação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Brasil.
rosale.m.souza@unirio.br

RESUMO

Este artigo visa compreender as políticas públicas arquivísticas do Arquivo Público do Estado do Amazonas. Destacam-se reflexões no contexto de uma política nacional de arquivos. A metodologia consistiu no levantamento bibliográfico e conceitual de políticas públicas, pesquisa de estudo de caso, exploratória, quali-quantitativa e descritiva. As políticas públicas arquivísticas e o sistema de arquivos devem ser implantados e implementados na cobrança do Estado pelos cidadãos e na governança.

Palavras-chave: políticas públicas arquivísticas; legislações estaduais; Arquivo Público do Estado do Amazonas; Poder Executivo do estado do Amazonas.

ABSTRACT

This article aims to understand the Archival Public Policies of the Public Archive of the State of Amazonas. Some analyzes on the context of a national policy on archives will be highlighted. The methodology consists of a bibliographical and conceptual survey of public policies, case study, exploratory, qualitative, quantitative and descriptive research. Public archival policies and the archival system must be deployed and implemented in the state's charge for citizens and governance.

Keywords: archival public policies; state laws; Arquivo Público do Estado do Amazonas; Executive Branch of the state of Amazonas.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo comprender las Políticas Públicas Archivísticas del Archivo Público de la Estado de Amazonas. Reflexiones en el marco de una política nacional de archivos En la metodología, el levantamiento bibliográfico y conceptual de las políticas públicas, investigación de casos, exploratoria, cualitativa y cuantitativa descriptivo. Deben desarrollarse políticas de archivo público y el sistema de archivo e implementado a cargo del estado por los ciudadanos y la gobernabilidad.

Palabras clave: políticas públicas archivísticas; leyes estatales; Arquivo Público do Estado do Amazonas; Poder Ejecutivo del estado de Amazonas.

Introdução

O presente trabalho é resultado de atividades, discussões e reflexões realizadas no âmbito da disciplina Políticas Arquivísticas, oferecida pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos (PPGARq),¹ da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Essa disciplina tem por objetivo estudo e reflexão sobre os conceitos de política, políticas públicas, políticas públicas arquivísticas, políticas de acesso à informação e leis no país e no exterior.

Pensar nas políticas públicas arquivísticas² do estado do Amazonas remete a uma análise das ações do Arquivo Público do Estado do Amazonas (Apeam), criado em 1897, no governo de Fileto Pires Ferreira. Vinculado na época à Diretoria de Estatística, o Apeam foi destinado à “guarda e conservação de todos os papéis e mais documentos oficiais pertencentes ao Estado” (Amazonas, 2017d, p. 5). Atualmente, o Apeam está localizado na rua Bernardo Ramos, n. 265, centro da cidade de Manaus, Amazonas.

Podemos observar inúmeras mudanças na subordinação e nas atribuições do Apeam ao longo dos anos. No ano de 1972, por meio do decreto n. 2.355, de 25 de outubro, o Arquivo Público passou a ser jurisdicionado pela Secretaria de Estado da Administração (Sead), permanecendo subordinado a esta até os dias atuais. Em 2007, por meio da lei delegada n. 75, de 18 de maio, foram reformuladas a finalidade, a competência e a estrutura organizacional daquela secretaria, definindo-se no inciso XIV as atribuições do Apeam. O arquivo é responsável pela coleta, organização, armazenamento e recuperação dos documentos provenientes dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual; pela manutenção de um sistema atualizado de consulta à documentação administrativa e histórica do Estado; e pela proposição de normas sobre arquivamento.

A partir de 2016, observou-se um aumento das legislações arquivísticas no estado, das quais se destacam: o decreto n. 36.819, de 31 de março de 2016, que regulamenta o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo estadual; o decreto n. 37.898, de 23 de maio de 2017, que aprovou o plano de classificação e a tabela de temporalidade de documentos das atividades-meio, produzidos pela Administração Pública do estado do Amazonas; o decreto n. 37.899, de 23

1 Essa é uma das disciplinas optativas do respectivo programa.

2 No título do artigo, “políticas públicas arquivísticas” encontra-se entre aspas de maneira proposital, pois não existe instrumento jurídico explícito que crie ou regule políticas arquivísticas no estado do Amazonas.

de maio de 2017, que instituiu o Sistema de Arquivos e Gestão de Documentos do Estado do Amazonas (Saged/AM); o decreto n. 38.019, de 29 de junho de 2017, que regulamentou a Comissão Central de Avaliação de Documentos e as comissões setoriais de avaliação de documentos; o decreto n. 42.727, de 8 de setembro de 2020, que instituiu o Sistema Integrado de Gestão Eletrônica de Documentos (Siged) como oficial, no âmbito do Poder Executivo estadual; e a instrução normativa n. 001/2021 (GS/Sead), que estabeleceu as normas gerais e os procedimentos relativos à gestão de documentos e processos, ao funcionamento e à estruturação do Siged, no âmbito da administração direta, indireta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual.

Venâncio (2015), em pesquisa intitulada *A legislação arquivística brasileira: análise da legislação estadual a partir das funções arquivísticas*, verificou se as sete funções arquivísticas eram contempladas nas legislações estaduais brasileiras. No caso do estado do Amazonas, analisou-se o decreto n. 27.071, de 18 de outubro de 2007, que institui o Sistema Estadual de Arquivos. Foram constatadas cinco funções arquivísticas na legislação, sendo elas: classificação; avaliação; descrição; conservação; aquisição. O autor ressalta a ausência das funções de produção e difusão.

Analisar as políticas públicas do estado do Amazonas é uma atividade desafiadora, podendo ser abordada por diversos ângulos. No entanto, para o presente trabalho, começaremos com um estudo das legislações, com o objetivo de compreender quais problemas sociais elas tentaram regulamentar. Posteriormente, avaliaremos a sua implementação, tendo como referência o *Diagnóstico do Sistema de Arquivos e Gestão de Documentos do Estado do Amazonas – 2019* (Amazonas, 2022b), considerando essa etapa como necessária no ciclo de uma política pública.

No que diz respeito à classificação desta pesquisa quanto ao objetivo, compreende-se como exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa. Quanto à metodologia, ainda se identifica como um estudo de caso, ou seja, uma visão geral das políticas públicas arquivísticas no estado do Amazonas. O percurso teórico-metodológico inicia-se com uma breve discussão sobre tipos e conceitos de políticas públicas e políticas públicas arquivísticas, baseada na análise de autores renomados na área, como Jardim (2006), Durce e Sousa (2013) Arreguy e Venâncio (2017), entre outros. Posteriormente, foi realizada pesquisa no Arquivo Público do Estado do Amazonas, com o intuito de identificar as legislações que tratam da temática arquivística. Por fim, o diagnóstico elaborado pelo Arquivo Público foi analisado, com o objetivo de contrastar a teoria com a prática das políticas públicas na realidade do Poder Executivo do estado do Amazonas.

Políticas públicas e políticas públicas arquivísticas

Nesta seção, nossa proposta é apresentar os conceitos de políticas públicas e políticas públicas arquivísticas, bem como classificá-las de acordo com os tipos de política apresentados por teóricos da ciência política e da arquivologia, levando em consideração critérios como: processos de poder, caráter ideológico, questão econômica, proteção social, distribuição de recursos, distribuição de custos, abrangência, real problema público, institucionalização e legitimação política e demandas sociais.

As políticas públicas geralmente estão associadas à ação do Estado, constituindo uma temática de estudo originária da ciência política. Envolvem várias questões, incluindo iniciativas, investimentos, prioridades e grupos demandados. Teoricamente, suas ações não surgem das perspectivas dos governos, mas sim de demandas específicas da sociedade, em resposta aos problemas públicos.

Teixeira (2002, p. 2) conceitua políticas públicas como “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”, fundamentadas no pressuposto de que o Estado pode e deve ser o agente fomentador da implantação, regulamentação e preservação do interesse público. O autor ainda esclarece:

São, nesse caso, explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento), orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. (Teixeira, 2002, p. 2)

De acordo com Jardim (2006, p. 10), as políticas públicas arquivísticas são definidas como “o conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social”. Arreguy e Venâncio (2017, p. 11), ao analisarem o conceito de políticas públicas arquivísticas, afirmam que elas “devem servir aos direitos e necessidades da sociedade como um todo”.

Considerando as falas dos autores supramencionados, destaca-se o interesse social das políticas públicas arquivísticas para a fundamentação teórica e a prática da arquivologia. Nesse caso, faz-se necessário relativizar o interesse social, pois, em primeiro plano, pode-se pensar no acesso à informação como único interesse social. No entanto, no que tange às informações pessoais, a restrição ao acesso deve ser preservada. Além disso, é importante levar em consideração as dimensões continentais do Brasil, com entes federativos com demandas e necessidades regionais e específicas, tornando-se necessário considerar essas

demandas sociais ao se pensar em políticas públicas arquivísticas, especialmente as elaboradas pelos órgãos do Poder Executivo nacional.

Durce (2013) apresenta o conceito de políticas arquivísticas, que em nosso entendimento difere do conceito de políticas públicas arquivísticas. A autora esclarece que as políticas arquivísticas seriam uma forma de promover soluções para os problemas gerados pelo acúmulo de documentos sem critérios ou com critérios equivocados; pela ordenação empírica dos documentos; pela dificuldade de recuperação da informação; pelas eliminações irregulares; pelos investimentos desnecessários; pelo uso inadequado de tecnologias; pela visão fragmentada no tratamento dos documentos; e pela falta de espaço físico. Nessa perspectiva, as políticas públicas arquivísticas se configurariam como as políticas arquivísticas institucionais, seguindo leis, programas e linhas de financiamento ou outros regulamentos emitidos nas diversas instâncias de poder, nos âmbitos municipal, estadual ou federal.

Durce e Sousa (2013, p. 39) definem o que entendem por políticas arquivísticas institucionais como um

conjunto de premissas, decisões e ações que abarquem questões relativas à gestão de documentos e demais aspectos relacionados aos arquivos institucionais, objetivando a manutenção da informação arquivística, primeiramente para apoiar suas funções e atividades e, secundariamente, para atender às necessidades informacionais da sociedade, de uma maneira geral. (Durce; Sousa, 2013, p. 39)

Os autores elencam também que, para a implementação de uma política arquivística institucional, devem ser considerados os seguintes pontos:

- reconhecimento da necessidade de sua elaboração;
- apoio da administração superior;
- eleição de premissas norteadoras;
- estudo da instituição como um todo e dos sistemas que a compõem;
- diagnóstico da situação da gestão de documentos e identificação das necessidades informacionais da instituição;
- declaração oficial de intenções da política;
- indicação de unidade político-administrativa responsável pela gestão da política;
- envolvimento de todos os níveis institucionais;
- elaboração de manuais de procedimentos e outros instrumentos arquivísticos que orientem as ações;

- alocação de recursos em infraestrutura física e tecnológica adequada aos objetivos da política;
- investimento em capacitação dos funcionários;
- adequação do quadro profissional da instituição frente às necessidades de gestão de documentos. (Durce; Sousa, 2013, p. 39)

Nesse breve panorama conceitual sobre as políticas arquivísticas, revelam-se problemas terminológicos que envolvem o tema. Não é o objetivo deste trabalho realizar uma análise da terminologia, mas apenas apresentar os diversos termos que ora são tratados como sinônimos, ora como ações individuais. Essa questão não remete apenas a uma discussão teórico conceitual, mas implica a aplicação prática de uma política pública arquivística.

Schmidt (2018) observa na literatura diversas maneiras de tipificar uma política pública, baseando-se em variáveis específicas, identificando-se ou não as diferentes naturezas das políticas. As políticas públicas podem ser consideradas como políticas sociais e econômicas; políticas universais e políticas focalizadas; políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas; políticas reais, pseudopolíticas, simbólicas e sem sentido; políticas de governo e políticas de Estado. O Quadro 1 apresenta os tipos de políticas e sua descrição.

Quadro 1 – Categorias de políticas públicas

TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	DESCRIÇÃO
Políticas sociais e políticas econômicas (T. H. Marshall)	As políticas sociais dizem respeito às medidas e ações de proteção social, especialmente nos campos da saúde, educação, habitação, seguridade e assistência social. As políticas econômicas incluem fundamentalmente política fiscal, política monetária, incentivos e controles sobre setores da economia e comércio internacional
Políticas universais e políticas focalizadas (Meny e Thoenig)	Políticas universais afirmam direitos para o conjunto dos cidadãos. Políticas focalizadas destinam-se a alguns setores sociais e frequentemente assumem caráter assistencial

Políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas (Theodor Lowi)	Políticas distributivas consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou segmentos específicos, que em geral não geram conflitos. Políticas redistributivas consistem na redistribuição de renda e benefícios, e costumam gerar resistência dos setores mais abastados. Políticas regulatórias são as que regulam e ordenam, mediante ordens, proibições, decretos, portarias, afetando diretamente o comportamento dos cidadãos. Políticas constitutivas (ou estruturadoras) definem procedimentos gerais da política, determinam as regras do jogo, as estruturas e os processos da política, afetando as condições pelas quais são negociadas as demais políticas
Políticas reais, pseudopolíticas, simbólicas e sem sentido (Gunnel Gustafsson)	As políticas reais são as que reúnem conhecimento visando resolver um problema público. As pseudopolíticas são caracterizadas pela intenção de resolver um problema, sem que haja conhecimento adequado para isso. As políticas simbólicas são aquelas em que os responsáveis não têm interesse efetivo de resolver o óbice, servindo mais para ganho de capital político. Políticas sem sentido são as que carecem tanto de conhecimento quanto de intenção genuína para resolver uma questão política
Políticas de governo e políticas de Estado	Essa distinção, bastante controvertida nos debates brasileiros, pode ser adequadamente estabelecida com base em dois critérios fundamentais: institucionalização e legitimação política. Políticas de governo expressam opções de um governo ou de governos com a mesma orientação ideológica; estão menos enraizadas na institucionalidade estatal e menos legitimadas pelo conjunto das forças políticas. Políticas de Estado expressam opções amplamente respaldadas pelas forças políticas e sociais, têm previsão legal e contam com mecanismos e regulamentações para a sua implementação

Fonte: Schmidt, 2018, p. 129.

Conforme observado no Quadro 1, as políticas públicas podem ser classificadas de acordo com diferentes variáveis. No caso das políticas públicas arquivísticas serem entendidas em uma perspectiva macro, ou seja, ações do Estado com o objetivo de resolver ou minimizar os problemas públicos relacionados aos fenômenos envolvendo os arquivos, mas que podem ser diversificados devido à abrangência dos arquivos, torna-se necessário investigar os tipos das políticas arquivísticas para se pensar em sua classificação. Contudo, nessa perspectiva, compreendem-se políticas arquivísticas como políticas sociais, uma vez que buscam preservar direitos por meio da preservação dos documentos arquivísticos, que são percebidos como universais, já que o acesso às informações é garantido a todos os cidadãos. As políticas arquivísticas são entendidas como regulatórias, pois regulam as ações que envolvem arquivos públicos e privados. Trata-se de uma política real, nesse caso, para resolver os problemas públicos relacionados aos arquivos. As políticas arquivísticas são classificadas como uma política de Estado, pois devem ser institucionalizadas e legitimadas pelas forças políticas.

Dentre os problemas públicos observados, que evidenciam a necessidade da implantação de políticas públicas arquivísticas, destacam-se o aumento

exponencial da produção documental, resultante do pós-Segunda Guerra Mundial, e o desenvolvimento e a disseminação das tecnologias da informação e comunicação. Tais fatores causaram o que ficou conhecido como “explosão documental”, tornando-se necessário um gerenciamento de documentos e informações, visando à economia de espaço, facilitando o processo decisório para os governos, em suas diversas instâncias administrativas e de poder, e o acesso à informação pela sociedade.

Um ponto notável reside no próprio contexto político e social contemporâneo, o qual exerceu influência na aprovação de várias leis significativas. A lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, merece destaque, visto que aborda a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, criando o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) e o Sistema Nacional de Arquivos (Sinar). Além disso, a lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamenta o acesso à informação, estabelecendo um novo paradigma: “o sigilo é a exceção e o acesso à informação, a regra”. A lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, também desempenha um papel relevante ao tratar da Proteção Geral de Dados Pessoais (LGPD). É evidente que cada uma dessas legislações surge para solucionar questões públicas, como o manejo de volumes expressivos de documentos acumulados, o aprimoramento do acesso à informação e a preservação dos dados pessoais, entre outros desafios.

O impacto das políticas públicas arquivísticas é diverso, podendo ser listados: a preservação do patrimônio documental do Estado; a garantia dos direitos sociais a partir da salvaguarda dos documentos comprobatórios; o acesso à informação pública, que é um dispositivo constitucional; a preservação do sigilo, alegando defesa da segurança nacional; e a privacidade dos indivíduos, implementada através da gestão de documentos de caráter sigiloso.

Ao observar a literatura, identificam-se diferentes etapas de um ciclo de políticas públicas, mostrando que não há consenso quanto às fases desse ciclo. De acordo com Jardim (2006), as políticas públicas tendem a ser divididas em três fases sucessivas, a saber: formulação, implementação e avaliação. Para Queiroz (2007 apud Arreguy; Venâncio, 2017), o ciclo é dividido em quatro etapas: formulação, execução, avaliação e reprogramação. Conforme Saraiva (2006), as políticas públicas se dividem em sete etapas ou momentos: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. O Quadro 2 apresenta as etapas desse ciclo e a descrição de cada etapa:

Quadro 2 – Etapas das políticas públicas

ETAPA DO CICLO	DESCRIÇÃO DA ETAPA
AGENDA	Inclusão de determinado pleito ou necessidade na lista de prioridades do poder público
ELABORAÇÃO	Identificação e delimitação de um problema para a comunidade, determinação de alternativas para sua solução, avaliação dos custos e efeitos de cada uma dessas alternativas e estabelecimento de prioridades
FORMULAÇÃO	Especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro
IMPLEMENTAÇÃO	Planejamento e organização do aparelho administrativo, recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a execução de uma política pública e elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la
EXECUÇÃO	Efetivação da política, sua realização. Inclui o estudo dos obstáculos que se opõem à obtenção dos resultados e, especialmente, a análise da estrutura administrativa existente, ou seja, a burocracia em sua forma racional-legal ou modelos administrativos gerenciais pós-burocráticos
ACOMPANHAMENTO	Fornecimento de informações necessárias para introduzir eventuais correções, a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos
AValiação	Mensuração e análise, <i>a posteriori</i> , dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas

Fonte: Saraiva, 2006, p. 33-35.

A análise de uma política pública pode ser realizada de duas formas: quando está circunscrita em um documento jurídico (lei, decreto, instrução normativa, entre outros), estando explícito na sua ementa que se trata de uma política pública, contendo objetivo, formulação, execução e acompanhamento; ou quando poderia ser chamada de política pública implícita, também partindo de uma ação estatal, instituída por meio de um documento jurídico, mas não denominada como política pública, embora sua origem seja um problema público/social.

A análise a partir dessa perspectiva implícita não segue uma linearidade conforme o ciclo das políticas públicas, mas parte das realidades, observando-se as suas peculiaridades. Considerando esse novo enfoque, partimos das legislações, visto que elas podem ter por finalidade regulamentar um problema público, ou problemas públicos, que também servem como base para elaborar uma política pública. No entanto, as legislações, em muitos casos, não se autointitulam uma política, o que gera dificuldade em sua identificação, pois a realidade se assemelha a um quebra-cabeça, no qual precisamos juntar as partes para conseguir visualizar o todo. No caso dessas políticas públicas implícitas, reunir esses elementos para conseguir vislumbrar o todo implica, conseqüentemente, realizar uma etapa que é primordial: a avaliação dessas normativas.

Legislações arquivísticas do estado do Amazonas

O presente tópico tem por objetivo apresentar as legislações emitidas pelo Poder Executivo do estado do Amazonas, nas quais se vislumbram ações envolvendo a área dos arquivos. Como recurso metodológico, optou-se por uma apresentação cronológica, destacando problemas arquivísticos que serviram de base para a elaboração dos atos administrativos.

A legislação desempenha um papel fundamental no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas arquivísticas sólidas. Ela oferece o arcabouço legal e regulatório no qual as práticas de gestão de documentos e arquivos devem operar, assegurando a transparência, a responsabilidade, a preservação do patrimônio documental e o acesso à informação. Além disso, a legislação estabelece os parâmetros legais que orientam a criação, a manutenção, a preservação e o acesso aos documentos e arquivos. Define também diretrizes claras para as ações e os procedimentos a serem seguidos por órgãos governamentais e outras entidades na gestão de seus documentos.

No ano de 1983, são emitidas as primeiras legislações envolvendo indiretamente a gestão de documentos. Trata-se do decreto n. 7.017, de 18 de fevereiro de 1983. Nesse decreto, é criado o Sistema Estadual de Arquivos, que teria como finalidade “assegurar, com vistas ao interesse da comunidade, pelo valor histórico ou administrativo, a preservação dos documentos do poder público, ou que estejam sob a sua guarda” (grifos nossos). Podemos observar na finalidade desse sistema o interesse social, etapa *sine qua non* para a elaboração de uma política pública arquivística, no caso, a preservação dos documentos públicos.

Quanto à estrutura do Sistema Estadual de Arquivos, ela é composta por um órgão central – Secretaria de Administração, por meio do Arquivo Público;

e órgãos setoriais – as unidades organizacionais incumbidas das atividades de arquivo intermediário na administração direta e as unidades organizacionais incumbidas das atividades de arquivo intermediário na administração indireta. No referido sistema, não é mencionado arquivo corrente, do que podemos inferir o papel definido ao Arquivo Público: instituição responsável apenas pela custódia e preservação dos documentos históricos.

A preservação dos documentos públicos também pode ser vista na Constituição do estado do Amazonas (Amazonas, 1989), no artigo 17, o qual dispõe que “respeitadas as normas de cooperação fixadas em lei complementar federal, é da competência do estado, em atuação comum com a União e os municípios”, inciso 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” (grifos nossos). Esse dispositivo corrobora com o parágrafo 2º, do artigo 216, da Constituição Federal ao discriminar que “cabem à administração pública, na forma da lei, a *gestão da documentação governamental* e as providências para franquear a sua consulta a quantos dela necessitem” (grifos nossos), bem como de acordo com a lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe em seu artigo 1º: “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” (grifos nossos).

Considerando as mudanças ocorridas na Secretaria de Administração e Gestão (Sead), por meio da lei delegada n. 75, de 18 de maio de 2007, é instituído o Sistema Estadual de Arquivos, por meio do decreto n. 27.071, de 18 de outubro de 2007. Nesse “novo”³ sistema é discriminado no artigo 2º:

Sob a coordenação da Secretaria de Estado da Administração e Gestão (Sead) com apoio dos órgãos setoriais, o Sistema Estadual de Arquivos do Estado do Amazonas (Searq) tem por finalidade *assegurar a proteção, a preservação e o acesso à documentação de arquivos*, bem como estabelecer normas técnicas de organização dos arquivos da administração pública estadual nas suas esferas de competência, tendo em vista os valores administrativo, legal, histórico, cultural, além do interesse e das necessidades da sociedade. (grifos nossos)

3 Apesar de não estar citado na respectiva lei, o primeiro Sistema Estadual de Arquivos foi criado em 1983, por meio do decreto n. 7.017, de 18 de fevereiro de 1983.

Nesse trecho, ressaltamos a função arquivística do acesso, que está sendo priorizada. Até então, essa função não estava explícita nas legislações anteriores e não era regulamentada na esfera federal, visto que a lei n. 12.527, popularmente conhecida por Lei de Acesso à Informação, só viria a ser publicada em 2011 e regulamentada em 2012.

Visando suprir essa demanda social quanto ao acesso à administração pública na esfera estadual, foi publicado em 31 de março de 2016 o decreto n. 36.819, que regulamenta o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo estadual. O referido decreto está estruturado em sete capítulos: Disposições gerais; Da transparência ativa; Da transparência passiva; Das informações sigilosas; Das informações pessoais; Das entidades privadas sem fins lucrativos; e Disposições finais.

Particularmente, no que tange à transparência ativa, o parágrafo 1º, artigo 7º, dispõe que o portal da transparência será gerenciado pela Controladoria-Geral do Estado e conterà redirecionamento aos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual. Com referência à transparência passiva, o artigo 10 do referido decreto cria o Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), que, de acordo com o parágrafo 1º, pode ser prestado nas unidades de protocolo ou pelas ouvidorias dos órgãos e entidades, bem como por aquelas presentes nas unidades de pronto atendimento ao cidadão (PACs).

Ainda no que diz respeito ao acesso à informação, destaca-se o decreto n. 40.636, de 7 de maio de 2019, que instituiu o Sistema Estadual de Ouvidorias (Se-OUV). Esse sistema teria a finalidade de coordenar as atividades de ouvidorias desenvolvidas pelos órgãos e entidades da administração pública estadual. Integrariam o sistema: órgão central (Controladoria-Geral do Estado, por meio da Subcontroladoria-Geral de Ouvidoria) e unidades setoriais (ouvidorias dos órgãos e das entidades da administração pública estadual). Uma das competências das unidades setoriais seria “receber, analisar e responder às manifestações a elas encaminhadas por usuários ou reencaminhadas por outras ouvidorias” (inciso II, artigo 8º). O decreto não faz menção ao Sistema Estadual de Arquivos, que também teria a finalidade de prestar o acesso à informação pública.

No artigo 13, discrimina-se que as unidades setoriais deverão elaborar e apresentar respostas conclusivas às manifestações recebidas no prazo de até trinta dias, contados da data do seu recebimento, prorrogáveis por igual período, mediante justificativa expressa. Observa-se uma divergência entre os prazos, pois no decreto que regulamenta o acesso à informação está disposto, no parágrafo 1º, artigo 15, que cabe ao órgão e à entidade competente da matéria conceder o acesso à informação disponível em até vinte dias, podendo esse

prazo ser prorrogado, antes do término, por dez dias, mediante justificativa expressa, que será comunicada ao interessado.

Em 2021, é publicado o Relatório de Gestão da Subprocuradoria-Geral de Transparência e Ouvidoria (SGTO; Amazonas, 2021b), com o objetivo de prestar contas do desempenho da Controladoria do Estado do Amazonas (CGE), então órgão central do Sistema Estadual de Ouvidorias (Se-OUV), relativo aos aspectos quantitativo e qualitativo da recepção de manifestações de ouvidoria e pedidos de acesso à informação, por meio de transparência ativa e passiva.

Os canais estruturados de atendimento aos usuários pelo sistema são: Fala.Br (Plataforma Integrada de Ouvidoria), e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), Fale Conosco (telefone, WhatsApp, site, presencial) e Ouvidoria Itinerante. Os dados da consulta referente ao ano de 2021 podem ser visualizados na Tabela 1:

Tabela 1 – Acesso à informação SGTO/AM 2021

SISTEMA	QUANTIDADE
Fala.Br	161
e-SIC	70
Fale Conosco	1.187
Ouvidoria Itinerante	1
TOTAL	1.419

Fonte: Amazonas, 2021b, p. 9.

O Relatório de Gestão configura-se como um instrumento de prestação de contas para a sociedade das ações realizadas pelo sistema de ouvidorias. Contudo, não contempla as temáticas ou tipos de informações requeridas, nem diferencia entre as quantidades solicitadas, tais como pedidos de informação, reclamação, sugestão, elogio, pois todas essas ações são atribuídas ao sistema de ouvidorias.

Por meio do decreto n. 37.899, de 23 de maio de 2017, é instituído o Sistema de Arquivos e Gestão de Documentos do Estado do Amazonas (Saged/AM), cujo artigo 1º informa ser este o novo nome do Sistema Estadual de Arquivos (Searq), criado pelo decreto n. 27.071, de 18 de outubro de 2007. Nesse decreto, é vislumbrada a importância dada à gestão de documentos, por meio da inclusão dos arquivos correntes dos órgãos que integram o sistema.

Conforme pôde ser observado, o acesso à informação pública está disperso

em dois sistemas, sendo executado pelo Sistema Estadual de Ouvidorias (Se-OUV) e contemplado pelo Saged/AM. Faz-se necessária uma reformulação dessas legislações para que não fiquem dispersas as atribuições destas ações que são de extrema importância.

Seguindo uma ordem cronológica das ações das legislações estaduais, destaca-se o decreto n. 37.898, de 23 de maio de 2017, o qual aprova o plano de classificação e a tabela de temporalidade de documentos (TTD) de atividades-meio, produzidos pela administração pública do estado do Amazonas. Isso demonstra a necessidade da administração pública estadual quanto à classificação e à eliminação de documentos públicos. Importante ressaltar que a menção à utilização da TTD já era tratada no decreto n. 27.071, de 18 de outubro de 2007, que define no inciso VI, artigo 4, a atribuição ao órgão coordenador do sistema, ou seja, “orientar na elaboração da gestão de documentos e tabela de temporalidade”.

O plano de classificação e a tabela de temporalidade de documentos das atividades-meio da administração pública do estado do Amazonas⁴ são essenciais para a implementação eficiente da gestão de documentos. O método de classificação utilizado na elaboração do respectivo plano é por assunto, numerado de um até cinco dígitos e dividido em cinco níveis, que correspondem à classe, subclasse e outras divisões não identificadas no plano.

Em junho de 2017, é emitido o decreto n. 38.019, de 29 de junho de 2017, o qual regulamenta a Comissão Central de Avaliação de Documentos e as comissões setoriais de avaliação de documentos, criadas pelo decreto n. 37.899, de 23 de maio de 2017. O artigo 2º dispõe que “a Comissão Central de Avaliação de Documentos, vinculada ao Arquivo Público do Estado do Amazonas, teria por finalidade promover a avaliação, seleção e destinação final dos documentos na Administração Pública Estadual”. Essa comissão tem a finalidade de:

- I – Revisar, aprovar e adaptar as atualizações do Plano de Classificação e da Tabela de Temporalidade de Documentos das Atividades-Meio;
- II – Orientar as Comissões Setoriais de Avaliação de Documentos, quanto à aplicação da Tabela de Temporalidade de Documentos das Atividades-Meio;
- III – Assessorar a implementação das atividades das Comissões Setoriais de Avaliação de Documentos, quanto à elaboração do Plano de Classificação e da Tabela de Temporalidade produzidos no exercício das atividades finalísticas dos órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual;

4 Os instrumentos foram atualizados e estão em processo de editoração para publicação.

IV – Orientar as Comissões Setoriais de Avaliação de Documentos no processo de seleção e revisão periódica dos documentos relativos às atividades-meio e fim. (Amazonas, 2017b)

Observa-se, por meio das finalidades supracitadas, uma perspectiva centralizada do Arquivo Público quanto à gestão de documentos, responsável pela aprovação dos instrumentos de gestão e das listas de eliminação. O Arquivo Público do Estado do Amazonas (Apeam) possui um papel determinante na elaboração de programas de gestão de documentos, estando clara em seu planejamento estratégico a execução desta ação, e cuja missão é promover o acesso democrático e gratuito à informação pública de qualidade por meio do desenvolvimento de políticas de gestão e preservação de documentos no estado do Amazonas. Contudo, o mesmo planejamento estratégico, por meio de uma análise Swot,⁵ elenca pontos fortes e fracos da respectiva instituição, destacando como pontos fracos:

1. Insuficiência de infraestrutura organizacional, tecnológica, pessoal, física e técnica;
2. Espaço insuficiente para armazenamento de documentos permanentes de caráter histórico;
3. Falta de infraestrutura para a preservação e conservação de documentos;
4. Falta de capacitação técnica do pessoal que atua na preservação e gestão de documentos;
5. Dependência orçamentária e cota insuficiente de recursos financeiros;
6. Falta de infraestrutura para armazenamento de documentos digitais;
7. Quantidade limitada de servidores técnicos;
8. Ausência de disseminação do acervo do Arquivo para o público;
9. Ausência de políticas e programas de gestão de documentos. (Amazonas, 2019b, p. 4-5)

Como ameaças elencadas na matriz Swot, foram destacados os seguintes pontos:

1. Inexistência ou falta de visibilidade das áreas que executam funções de protocolo e arquivo na estrutura organizacional dos órgãos e unidades;
2. Aumento de perdas de documentos em meio digital;
3. Aumento de serviços de digitalização de documentos, sem avaliação prévia;
4. Aumento da ação do tempo na deterioração do prédio e documentos com valor informativo e de caráter permanente. (Amazonas, 2019b, p. 5)

⁵ Metodologia de avaliação global das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças é denominada análise Swot (dos termos em inglês strengths, weaknesses, opportunities, threats).

Faz-se necessário refletir sobre esses pontos fracos e ameaças, pois podem prejudicar e impedir a criação e/ou implementação eficiente de uma política pública arquivística, bem como verificar o alcance do planejamento estratégico, pois a proposta compreendia os anos de 2019 a 2022.

Em 2020 é publicado o decreto n. 42.727, de 8 de setembro de 2020, que instituiu o Sistema Integrado de Gestão Eletrônica de Documentos (Siged), como sistema oficial, no âmbito do Poder Executivo estadual, e como suporte tecnológico ao Sistema de Arquivos e Gestão de Documentos do Estado do Amazonas (Saged/AM), para autuação, produção, tramitação e consulta a processos administrativos eletrônicos, no âmbito da Administração Pública do Estado do Amazonas.

Esse sistema teria como núcleo gestor a Secretaria de Estado de Administração e Gestão (Sead), a quem competiria a coordenação do sistema; o Processamento de Dados do Amazonas S.A. (Prodam); e a Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz). Caberia a Sead, entre outras atribuições,

estabelecer normas e diretrizes para a gestão de documentos eletrônicos, produzidos no âmbito do Siged, assim como a parametrização e atualização da classificação e avaliação arquivística, por meio de orientações técnicas do Arquivo Público do Estado do Amazonas, órgão vinculado à Sead. (Amazonas, 2020)

De acordo com a instrução normativa n. 001/2021-GS/Sead, que estabelece as normas gerais e os procedimentos relativos à gestão de documentos e processos, ao funcionamento e à utilização do Sistema Integrado de Gestão de Documentos Eletrônicos (Siged), no âmbito da administração direta, indireta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual, o Siged é definido como

um sistema de gestão de processos administrativos e documentos eletrônicos que possibilita a produção, edição, assinatura, tramitação e armazenamento de documentos na forma eletrônica, disponível para usuários internos e externos no âmbito do Poder Executivo do estado do Amazonas, fica regulamentado por esta instrução normativa. (Amazonas, 2021a)

Esse decreto contempla, em parte, uma demanda social e administrativa que é o documento digital. Destaca-se que este é um sistema informatizado de gestão eletrônica, não se trata de um Sistema de Gestão Arquivística de Documentos (Sigad). Observando a instrução normativa n. 001/2021 GS/Sead, não são identificados elementos imprescindíveis para um Sigad, como: organização dos documentos arquivísticos e avaliação; temporalidade e destinação.

Contudo, faz-se necessário realizar outras pesquisas que analisem a aderência pormenorizada desse sistema com os requisitos do E-Arq Brasil.

Através desta apresentação minuciosa das legislações promulgadas pelo Poder Executivo do estado do Amazonas, é evidenciado o papel crucial desempenhado pela legislação na definição dos sistemas e estruturas da gestão arquivística. Enfatiza-se a forma como a legislação delinea a finalidade, a estrutura e as competências dos órgãos envolvidos na gestão de documentos. Também se destaca a relevância intrínseca da transparência e do acesso à informação no contexto legislativo, realçando a sua importância, tais como elementos fundamentais para uma política pública arquivística eficiente.

A análise das mudanças que ocorreram ao longo do tempo é notória, englobando desde a criação até a modificação de sistemas e comissões ligadas à avaliação de documentos, bem como a implementação de sistemas eletrônicos de gestão de documentos. Salienta-se a necessidade crucial de coordenação entre esses diversos sistemas e as suas funções, especialmente no que diz respeito ao acesso público à informação.

A identificação de fraquezas e ameaças no planejamento estratégico do Arquivo Público do Estado do Amazonas evidencia uma abordagem crítica, sublinhando a importância de enfrentar esses desafios para o êxito da política pública arquivística.

Adicionalmente, também se atenta para a distinção entre sistemas de gestão eletrônica de documentos e sistemas de gestão arquivística de documentos, ressaltando que esses sistemas não são intercambiáveis e enfatizando a necessidade de um cuidado meticuloso para garantir a conformidade com os requisitos estabelecidos pelo E-Arq Brasil.

De forma global, a análise proporciona uma perspectiva abrangente e detalhada das legislações e sistemas ligados à gestão de documentos e arquivos no âmbito do estado do Amazonas. Sublinha a importância da legislação como fundamento para o desenvolvimento de uma política pública arquivística eficaz e identifica áreas que demandam maior atenção e ajustes.

Diagnóstico do Sistema de Arquivos e Gestão do estado do Amazonas

No ano de 2019, foi realizado pela direção do Apeam o *Diagnóstico do Sistema de Arquivos e Gestão do Estado do Amazonas* (Amazonas, 2022b). Esse diagnóstico teve por objetivo analisar o panorama arquivístico dos órgãos do Poder Executivo estadual, a fim de fundamentar e validar a elaboração de dispositivos norteadores da gestão de documentos no estado do Amazonas.

O procedimento utilizado para elaboração do diagnóstico seguiu algumas fases e utilizou questionário para coleta dos dados:

A primeira fase consistiu no levantamento de órgãos públicos existentes no estado do Amazonas, considerando sua natureza, tempo de atividades, porte e atividade-fim. Após o levantamento, dentre os 64 órgãos foram selecionados aqueles de diferente natureza e complexidade, com o objetivo de contemplar os diversos contextos existentes no estado. Assim, foram escolhidos para investigação um total de 16 locais, que correspondem a 25% do universo estudado. Durante a segunda fase ocorreu a elaboração do instrumento de coleta de dados, que consistiu em um questionário estruturado, desenvolvido com base nos pressupostos arquivísticos dispostos na literatura especializada e em instrumentos utilizados em outros Estados. (Amazonas, 2022b, p. 5)

No referido diagnóstico, foram feitas perguntas sobre a estrutura organizacional e os instrumentos de gestão de documentos. Observa-se que 64,7% dos órgãos pertencentes ao sistema de arquivos e gestão de documentos do Amazonas informaram que as funções/ações estariam vinculadas a outros setores; 23,5% alegaram ter um setor próprio; e 11,8% disseram que tais funções não existiam nos órgãos. No que se refere à existência de normas e manuais de gestão de documentos, 94,1% informaram não possuir e apenas 5,9% disseram possuir tais normativas. Esses dados demonstram um total desconhecimento dos instrumentos de gestão que contemplam as atividades-meio, pois foram publicados desde o ano de 2017.

Quanto às condições de armazenamento dos documentos, 41,2% identificaram como ruins; 35,3% alegaram ser boas; e 23,5% entendem as condições como regulares. O armazenamento ruim demonstra um problema sério na gestão dos documentos, especialmente em relação à sua preservação, visto que a gestão de documentos atesta que as atividades do Estado devem ser preservadas, cumprindo os prazos legais estabelecidos e eliminando os documentos se não possuírem valor secundário. Caso tenham esse valor, devem ser transferidos ao arquivo público para a guarda permanente.

Quanto aos procedimentos de gestão arquivística de documentos, no que tange à classificação, 52,9% informaram não realizar essa atividade, enquanto 47,1% a realizam. Tais dados devem ser analisados em comparação com os métodos de arquivamento. Sobre este último aspecto, 71,4% informaram utilizar o método de arquivamento por ano, assunto e órgão/departamento; 14,3% utilizam método próprio, e 14,3% responderam não possuir um método de arquivamento. A comparação entre essas ações (classificação, ordenação e

arquivamento) confirma uma falta de compreensão sobre tais conceitos e, conseqüentemente, suas implicações práticas.

O último item questionado no diagnóstico refere-se às comissões setoriais de avaliação de documentos (CSADs). Nesse sentido, 68,8% dos órgãos informaram ter instituído a comissão, enquanto 31,3% não haviam instituído.

Esses dados revelam o problema da falta de criação das CSADs, sendo que exatamente 68,8% não implementaram a função de avaliação. Esses dados, somados ao questionamento sobre as frequências das reuniões, no caso dos órgãos que haviam instituído a comissão, indicam que 70% alegaram que não ocorreram reuniões; 30% informaram que tiveram reuniões no início, mas não ocorrerem mais. No que diz respeito às atividades desenvolvidas pelas CSADs, 54,5% informaram que não ocorreu nenhum tipo de atividade; 27,3% comunicaram haver seleção de documentos para eliminação e 18,2% mencionaram participação em atividades desenvolvidas pela Sead. Tais instrumentos foram publicados no ano de 2017, e, até o primeiro semestre de 2022, não havia ocorrido nenhuma aprovação de lista de eliminação por parte da instituição arquivística estadual.

Importante mencionar que o diagnóstico foi realizado pelo Apeam no ano de 2019, apenas dois anos após a publicação dos instrumentos de gestão de documentos. Contudo, alguns aspectos merecem ressalvas: na sua maioria, os órgãos pertencentes ao Sistema de Arquivos do Estado do Amazonas não possuem instituído um setor de arquivos ou de gestão de documentos que executaria tais ações. As instalações dos arquivos são precárias e, na sua maioria, com condições ruins de armazenamento dos documentos. Os arquivos, de maneira geral, acondicionam um grande volume documental.

Especificamente sobre a gestão, mais da metade dos órgãos não realiza atividades de classificação e utiliza métodos de ordenação por ano (cronológico), assunto (temático) e nome do órgão/departamento. As atividades desenvolvidas nos arquivos seriam quase que exclusivamente arquivamento e desarquivamento. Metade dos órgãos realiza gestão, controle e tramitação de documentos e processos de maneira manual.

No que diz respeito a uma política arquivística, que é tão cara à área, é importante levar em consideração o que preconiza a lei n. 8.159, de 1991, a Lei de Arquivos. No entanto, em particular, as políticas públicas dependem das demandas sociais e, conforme o conceito de políticas arquivísticas segundo Jardim (2006), dependem da sua formulação, implantação e avaliação. Para o planejamento e execução das políticas públicas arquivísticas, deve-se levar em conta a imbricação de alguns itens da lei n. 12.527, de 2011, Lei de Acesso à Informação, e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, lei n. 13.709, de 14 de

agosto de 2018, quando uma lei complementa a outra. Essa política arquivística é mencionada em apenas um instrumento jurídico: a lei n. 5.775, de 10 de janeiro de 2022, que trata da criação do Programa de Transformação Digital dos Serviços Públicos. No artigo 6º, essa lei dispõe que todos os dados e metadados coletados no desenvolvimento do presente programa poderão ser usados pelo próprio Poder Executivo para análise de rendimento, engajamento da população e aproveitamento do programa, respeitados os limites impostos pelas leis federais n. 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), e n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. A LGPD é apenas mencionada na referida legislação, no entanto, o mais importante é verificar o aspecto da governança (*accountability*), dando um protagonismo para a população.

Os dados apresentados no *Diagnóstico do Sistema de Arquivos e Gestão do Estado do Amazonas* refletem uma série de desafios e obstáculos que afetam diretamente a implementação da legislação arquivística e, conseqüentemente, o desenvolvimento de uma política pública arquivística. Destacam-se os obstáculos que impactam a aplicação das diretrizes legais e a criação de uma política arquivística sólida: o desconhecimento e a desvalorização das práticas arquivísticas, a ausência de normas e manuais de gestão de documentos, as condições precárias de armazenamento, a falta de procedimentos de gestão, a baixa implantação, o desenvolvimento de atividades das comissões setoriais de avaliação de documentos (CSADs), a falta de integração entre leis e políticas, e as dificuldades de governança e participação pública.

Esses empecilhos, quando correlacionados com os dados do diagnóstico, evidenciam que a implementação da legislação arquivística e o desenvolvimento de uma política pública arquivística eficaz no Amazonas enfrentam desafios multifacetados. A falta de conscientização, a carência de infraestrutura, a deficiência nas práticas de gestão e a falta de integração entre diferentes leis e princípios contribuem para um cenário desfavorável. Para superar esses obstáculos, é fundamental investir na educação e sensibilização sobre a importância dos arquivos, melhorar as condições de armazenamento e recolhimento, promover a implementação adequada das CSADs e integrar as leis relevantes de forma coesa, ao mesmo tempo que se prioriza a governança e a participação pública.

Considerações finais

Conforme apresentado na introdução, pensar as políticas públicas arquivísticas em uma realidade como a do Poder Executivo de um estado brasileiro é uma atividade hercúlea. Contudo, a área de arquivologia necessita de trabalhos exploratórios que

revelam a situação no que tange à existência ou não dessas políticas, propiciando bases para a construção de uma política nacional de arquivos.

Apesar de não existir instrumento jurídico explícito que crie ou regule políticas arquivísticas no estado do Amazonas, observam-se legislações que partem de problemas sociais para resolver tais questões públicas. Essas políticas se enquadram como políticas sociais, políticas universais, políticas regulatórias, políticas reais e políticas de Estado.

Destacam-se as incidências dos mesmos ou semelhantes problemas de carências de recursos financeiros, mão de obra especializada, questões que envolvem as tecnologias de informação e comunicação, apoio político das instâncias superiores etc. Dessa forma, as políticas arquivísticas do Apeam levam a uma reflexão dessas políticas em contextos regionais de arquivos públicos estaduais e na política nacional de arquivos.

Na literatura que aborda a temática deste trabalho, é possível observar uma divergência terminológica, que se manifesta na utilização de termos como “política nacional de arquivos”, “política arquivística” e “política institucional de arquivos” como sinônimos. Além disso, é evidente a necessidade de uma análise mais profunda para compreender essa questão de forma mais precisa. É importante perceber que essa divergência não deve ser vista de forma isolada, mas sim como parte de um conjunto de ações que precisam ser construídas com base nas necessidades específicas de cada entidade, órgão, município ou estado envolvido.

Além disso, é crucial reconhecer que a compreensão dessa questão não é singular, mas sim multifacetada. A política arquivística deve ser entendida como um conjunto de medidas e estratégias que são moldadas de acordo com as características e demandas de cada contexto. Para isso, é essencial considerar as discrepâncias regionais que podem influenciar diretamente na formulação de uma política nacional de arquivos.

Portanto, ao pensar uma política nacional de arquivos, é imprescindível levar em consideração não apenas as divergências terminológicas, mas também as particularidades e peculiaridades de cada região. Somente através desse entendimento abrangente e contextualizado será possível desenvolver uma abordagem eficaz e adaptada às necessidades específicas de cada localidade. Podem-se observar de maneira implícita, no Poder Executivo do estado do Amazonas, algumas ações de preservação do patrimônio documental do estado, protagonizadas pelo Apeam; ações de gestão de documentos, com a publicação dos seus instrumentos – plano de classificação de documentos (PCD), tabela de temporalidade de documentos (TTD) – e resoluções que foram normatizadas pelas comissões permanentes de avaliação de documentos, nesse caso publicadas pela

Secretaria de Estado de Administração e Gestão (Sead). Quanto às políticas de acesso à informação, foram assumidas pelo Sistema de Ouvidoria do Estado, que administra as demandas da transparência passiva. No caso de ações que contemplem a proteção de dados pessoais, visualizam-se iniciativas embrionárias que merecem normalizações objetivas e específicas. Todavia, não constituem políticas de preservação de documentos, de gestão de documentos, de acesso à informação ou de proteção de dados pessoais.

No entanto, apesar de uma vasta legislação que regulamenta o conjunto de políticas arquivísticas, não se vislumbra a sua aplicação. No *Diagnóstico Arquivístico do Sistema de Arquivos e Gestão de Documentos do Estado do Amazonas* (Amazonas, 2022b), observa-se a falta de institucionalização dos setores de gestão de documentos e arquivos, sendo que 64,7% estariam vinculados a outros departamentos, o que prejudicaria a implementação de uma política arquivística estadual.

Considerando ainda o diagnóstico supracitado, destaca-se também a ausência de normas e manuais de gestão de documentos, apesar da existência de um grande volume documental armazenado, na sua maioria em estado de conservação ruim. Quanto à faixa etária dos servidores lotados nos arquivos dos órgãos pertencentes ao sistema estadual de arquivo, o perfil é de servidores com 40 a 59 anos de idade, tendo apenas o ensino médio (Amazonas, 2022b). Tais características contribuem para a ineficiência de uma política pública arquivística.

Ao analisar as legislações, destaca-se que falta uma avaliação e mesmo uma reprogramação, pois, a partir dos dados revelados no diagnóstico, não há uma implementação plena dos instrumentos, fazendo-se necessária uma investigação sobre os motivos dessa não implementação. Pontos fracos e ameaças obtidos por meio da análise Swot podem revelar os problemas que impedem o cumprimento, que envolvem falta de infraestrutura, pessoal qualificado, questão financeira, entre outros.

Quanto às políticas públicas de acesso à informação arquivística, identificam-se normativas que remetem a essa ação desde o ano de 2007, tendo sido regulamentada a Lei de Acesso à Informação no estado do Amazonas no ano de 2016. Contudo, existe uma divisão do órgão responsável por essa ação de acesso à informação: ora é responsabilidade do Sistema Estadual de Ouvidorias (Se-OUV), ora é responsabilidade do Sistema de Arquivos e Gestão de Documentos do Estado do Amazonas (Saged/AM).

Ao observar o acesso à informação sendo executado por dois sistemas, o Se-OUV e o Saged/AM, pode-se perceber diferenciação entre arquivo corrente, intermediário e permanente. Constatou-se que o acesso aos documentos arquivísticos que se encontram em fase corrente e intermediária é de responsabilidade do Sistema de Ouvidorias, visto que essa documentação está custodiada nos

órgãos, bem como a transparência ativa, por meio da disponibilização de informações nos sites das secretarias. O acesso aos documentos permanentes que seriam de caráter histórico é de responsabilidade do Sistema de Arquivos, que tem o Arquivo Público como órgão central. Como o Arquivo Público não possui site, não foi possível visualizar a transparência ativa. Nesse quesito, observa-se um problema no acesso à informação, bem como na prestação de contas do estado aos cidadãos e à sociedade.

Em suma, considerando a análise da legislação do estado do Amazonas, bem como o diagnóstico realizado no Sistema de Arquivos e Gestão de Documentos do Estado do Amazonas (Amazonas, 2022b), percebe-se a falta de uma política arquivística, a qual necessita de governança arquivística, requer uma reformulação das estratégias administrativas, um conjunto de ações arquivísticas em rede e de forma colaborativa (Jardim, 2018). Ainda de acordo com Jardim (2018), a construção de modelos de governança arquivística requer um maior conhecimento e debate sobre o tema por parte dos arquivistas em geral, além de análises aprofundadas de experiências nacionais e internacionais de gestão de serviços e instituições arquivísticas.

O presente trabalho não pretende esgotar a temática das políticas arquivísticas no Poder Executivo do estado do Amazonas, nem se mostrar uma verdade absoluta quanto à compreensão da existência ou não de políticas públicas arquivísticas, mas trazer à tona este debate a partir de uma realidade que merece melhor aprofundamento e novos olhares no pensar e fazer arquivísticos.

Referências

- AMAZONAS. Lei n. 5.775, de 10 de janeiro de 2022. Dispõe sobre a criação do Programa de Transformação Digital dos Serviços Públicos. 2022a. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/11733/5775.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023.
- AMAZONAS. Secretaria de Administração e Gestão. Arquivo Público do Estado. Diagnóstico do Sistema de Arquivos e Gestão de Documentos do Estado do Amazonas: 2019. Manaus: Sead, 2022b. Disponível em: <http://www.sead.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Diagnostico-do-SAGED-2019.pdf>. Acesso em 27 abr. 2023.
- AMAZONAS. Instrução normativa n. 001/2021 – GS/Sead. Estabelece as normas gerais e os procedimentos relativos à gestão de documentos e processos, ao funcionamento e à estruturação do Sistema Integrado de Gestão de Documentos Eletrônicos (Siged), no âmbito da administração direta, indireta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*, Poder Executivo, Manaus, AM, n. 34.518, 9 jun. 2021a.
- AMAZONAS (Estado). Subcontroladoria-Geral de Transparência e Ouvidoria (SGTO). Relatório de Gestão. 2021b.
- AMAZONAS. Decreto n. 42.727, de 8 de setembro de 2020. Institui o Sistema Integrado de Gestão

- Eletrônica de Documentos (Sigid). Diário Oficial do Estado do Amazonas, Poder Executivo, Manaus, AM, n. 34.328, p. 6-8, 8 set. 2020.
- AMAZONAS. Decreto n. 40.636, de 7 de maio de 2019. Regulamenta a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos no âmbito do Poder Executivo estadual e institui o Sistema Estadual de Ouvidorias (Se-OUV) e o Conselho Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Poder Executivo, Manaus, AM, n. 33.995, p. 4-7, 7 maio 2019a.
- AMAZONAS. Arquivo Público do Estado do Amazonas. Planejamento estratégico do Arquivo Público do Estado do Amazonas. 2019b.
- AMAZONAS. Decreto n. 37.898, de 23 de maio de 2017. Aprova o plano de classificação e tabela de temporalidade de documentos das atividades-meio, produzidos pela administração pública do estado do Amazonas. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Poder Executivo, Manaus, AM, n. 33.528, p. 1-9, 23 maio 2017a.
- AMAZONAS. Decreto n. 37.899, de 23 de maio de 2017. Institui o Sistema de Arquivos e Gestão de Documentos do Estado do Amazonas (Saged/AM) e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Poder Executivo, Manaus, AM, n. 33.528, p. 9, 23 maio 2017b.
- AMAZONAS. Decreto n. 38.019, de 29 de junho de 2017. Regulamenta a Comissão Central de Avaliação de Documentos e as comissões setoriais de avaliação de documentos, criadas pelo decreto n. 37.899, de 23 de maio de 2017. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Poder Executivo, Manaus, AM, n. 33.553, p. 1-2, 29 jun. 2017c.
- AMAZONAS. Secretaria de Administração e Gestão. Manual Técnico do Sistema de Arquivos e Gestão de Documentos do Estado do Amazonas. Manaus, 2017d.
- AMAZONAS. Decreto n. 36.819, de 31 de março de 2016. Regulamenta o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo estadual. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Poder Executivo, Manaus, AM, n. 33.253, p. 1-4, 31 mar. 2016.
- AMAZONAS. Lei delegada n. 75, de 18 de maio de 2007. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Administração e Gestão (Sead). Diário Oficial do Estado do Amazonas, Poder Executivo, Manaus, AM, n. 31.104, p. 11-13, 18 maio 2007a.
- AMAZONAS. Decreto n. 27.071, de 18 de outubro de 2007. Institui o Sistema Estadual de Arquivos e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Poder Executivo, Manaus, AM, n. 31.207, p. 1-2, 18 out. 2007b.
- AMAZONAS. Constituição do Estado do Amazonas. Manaus, AM, 5 out. 1989. Disponível em: <https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Ano%201989/Arquivo/CE%201989.htm> Acesso em: 27 abr. 2023.0
- AMAZONAS. Decreto n. 7.017, de 18 de fevereiro de 1983. Institui o Sistema Estadual de Arquivos e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Poder Executivo, Manaus, AM, n. 25.196, p. 1-2, 16 fev. 1983.
- AMAZONAS. Decreto n. 2.355, de 25 de agosto de 1972. Dispõe sobre a nova estrutura da Secretaria de Estado de Justiça e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Poder Executivo, Manaus, AM, n. 22.586, p. 1-3. 25 ago. 1972.
- ARREGUY, Cintia Aparecida Chagas; VENÂNCIO, Renato Pinto. Políticas públicas e legislação arquivística no Brasil. Informação Arquivística, v. 6, n. 2, 2017. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/download/96367>. Acesso em: 27 abr. 2023.
- BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Redação dada pela lei n. 13.853, de 2019. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 27 abr. 2023.
- BRASIL. Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Brasília, DF, 23 abr. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm. Acesso em: 27 abr. 2023.
- BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 50, inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; [...]. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 27 abr. 2023.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Organizado por Cláudio Brandão de Oliveira. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002. 320 p.

- BRASIL. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF, 8 jan. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm#:~:text=LEI%20No%208.159%2C%20DE%208%20DE%20JANEIRO%20DE%201991.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20nacional,privados%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias Acesso em: 27 abr. 2023.
- DURCE, Caroline Lopes. Requisitos para implementação de políticas arquivísticas institucionais: estudo do caso da Universidade de Brasília. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Faculdade de Ciência da Informação, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, 2013. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18031/1/2013_CarolineLopesDurce.pdf. Acesso em: 27 abr. 2023.
- DURCE, Caroline Lopes; SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. Políticas arquivísticas institucionais. *Arq. & Adm.*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, jan./jun. 2013. Disponível em: https://www.brapci.inf.br/_repositorio/2018/01/pdf_7778155d78_0000029344.pdf. Acesso em: 23 abr. 2023.
- JARDIM, José Maria. Governança arquivística: um território a ser explorado. *Revista do Arquivo*, ano 4, v. 7, out. 2018. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/07/dossie.php. Acesso em: 29 nov. 2022.
- JARDIM, José Maria. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. *Arq. & Adm.*, v. 5, n. 2, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/51586>. Acesso em: 27 abr. 2023.
- SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2006. p. 21-42.
- SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 27 abr. 2023.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *Cadernos da AATR – BA*. Bahia, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.
- VENÂNCIO, Renato Pinto. A legislação arquivística brasileira: análise da legislação estadual a partir das funções arquivísticas. II SEMINÁRIO LATINOAMERICANO DE LEGISLACIÓN ARCHIVISTICA. Universidade de los Lagos, Santiago, Chile, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/38960381/A_legisla%C3%A7%C3%A3o_arquiv%C3%ADstica_brasileira_an%C3%A1lise_da_legisla%C3%A7%C3%A3o_estadual_a_partir_das_fun%C3%A7%C3%B5es_arquiv%C3%ADsticas. Acesso em: 26 abr. 2023.

Recebido em 29/11/2022

Aprovado em 4/8/2023