

Instituições arquivísticas municipais e transparência pública: estado da arte

Francisco Alcides Cougo Junior (Departamento de Arquivologia/UFSM)
Nicole Postai Ostwald (Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação/UFRGS)

Resumo: Em 1988, a Constituição Federal definiu como deveres do Poder Público a gestão, a preservação e o acesso aos documentos produzidos e acumulados em função das atribuições do Estado. A premissa constitucional foi desenvolvida pelas leis 8.159/1991 e 12.527/2011. O primeiro dispositivo, especificamente, define os marcos gerais para a formulação e implementação de uma política nacional de arquivos. A lei afiança que é atribuição dos entes subnacionais municipais a definição sobre os critérios de organização e vinculação dos arquivos municipais. Com a finalidade de contribuir para esta definição, o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), órgão responsável por definir a política nacional de arquivos em todo o país, apregoa que as cidades brasileiras adotem a Resolução nº 27/2008, que orienta sobre a criação de instituições arquivísticas municipais. Apesar dos avanços legais, contudo, investigações preliminares mostram que a maior parte das cidades brasileiras até hoje não instituiu arquivos municipais. Considerando tal panorama, neste trabalho propomos um estado da arte sobre as produções normativo-científicas que tratam da relação entre instituições arquivísticas públicas e o fortalecimento das políticas de transparência nos municípios brasileiros.

Palavras-chave: instituições arquivísticas públicas; transparência; municípios.

Resumo expandido

A Constituição Federal estabelece que é dever do Poder Público – em todas as suas esferas de atuação – promover a gestão, a preservação e o acesso aos documentos arquivísticos produzidos ou acumulados por órgãos e entidades da administração. O preceito foi devidamente regulamentado pelas leis 8.159/1991 e 12.527/2011 – a primeira, institui os marcos gerais para o estabelecimento de uma política nacional de arquivos; a segunda, dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos entes do Poder Público no que tange ao acesso à informação. A Lei de Arquivos estabelece as disposições gerais sobre a gestão, a preservação e o acesso aos documentos arquivísticos produzidos em âmbito federal. Ao mesmo tempo, o dispositivo define que estados e municípios devem estabelecer os critérios de organização e vinculação de seus arquivos. Em 2008, com a finalidade de impulsionar e mediar o cumprimento das obrigações legais nas cidades brasileiras, o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) – órgão responsável por definir a política nacional de arquivos – publicou a Resolução nº 27, que dispõe sobre o dever dos estados e municípios “de criar e manter Arquivos Públicos, na sua específica esfera de competência”. Os arquivos públicos, de acordo com o Conarq, são organismos fundamentais “para promover a gestão, a guarda e a preservação de documentos arquivísticos e a disseminação das informações neles contidas” (Brasil, 2008). São, ainda, imprescindíveis “para

assegurar o cumprimento efetivo dos princípios normativos preconizados pelas leis de Acesso à Informação, da Transparência e da Responsabilidade Fiscal” (Conarq, 2014, p. 20)

Apesar dos avanços na legislação, a instalação de instituições arquivísticas públicas nos municípios brasileiros ainda esbarra em uma série de entraves. De acordo com dados do Conarq (2020), das 5.570 cidades do país, apenas 382 contam com arquivo público institucionalizado. Além da falta de institucionalidade, praticamente inexistem informações precisas a respeito de questões consideradas basilares para o funcionamento adequado destes organismos – como embasamento legal, orçamento, recursos humanos e infraestrutura (física e tecnológica). A ausência de dados precisos sobre a existência, o funcionamento, a manutenção e as atividades dos arquivos públicos municipais – vinculados por lei ao Sistema Nacional de Arquivos – representa um entrave não apenas para compreender o estado real da gestão e da preservação dos documentos arquivísticos públicos produzidos pelas cidades brasileiras, mas, especialmente, para a efetiva implementação de políticas de transparência e acesso à informação no âmbito municipal.

Tendo em vista este contexto, o presente trabalho objetiva ampliar o debate sobre os desafios dos municípios brasileiros no que tange ao estabelecimento de instituições arquivísticas públicas e a efetivação de políticas de transparência. Parte-se da hipótese de que a falta ou fragilidade dos arquivos públicos municipais no Brasil impacta direta e negativamente no estabelecimento de políticas públicas de transparência por parte do Poder Público. A fim de elucidá-la – e por tratar-se de pesquisa qualitativa –, o trabalho foi construído à luz do método analítico-conceitual, tendo por enfoque um estado da arte sobre a produção normativo-científica sobre o tema. O recorte proposto para o referido estado da arte refere-se ao período que abrange os anos de 1991 (data da promulgação da Lei de Arquivos) a 2025. Para tanto, ao longo da investigação, foram utilizadas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, empregadas junto às bases Portal da Legislação, Base de Dados em Ciência da Informação (BRAPCI) e Base de Dados em Arquivística (BDA).

Como síntese parcial dos resultados, salienta-se que, a despeito da importância do tema, ainda são poucos os estudos sobre políticas públicas arquivísticas em âmbito municipal. E que apenas uma parcela destes estudos têm buscado compreender o papel das instituições arquivísticas no desenvolvimento de políticas de transparência e acesso à informação. Destacam-se, neste sentido, as produções do próprio Conselho Nacional de Arquivos (2008; 2014) a respeito dos arquivos públicos municipais e a publicação de dois manuais elementares sobre o tema. Ademais, em relação à produção acadêmica propriamente dita, são de elementar importância investigações publicadas entre 2003 e 2024, nos formatos de artigo científico, trabalho de conclusão de curso e tese de doutorado. As pesquisas em questão têm analisado a relação entre arquivos públicos municipais e transparência pelos mais diferentes prismas: da importância das instituições arquivísticas municipais à autoridade por elas almejada; da ausência de arquivos públicos aos

desafios de sua implementação; dos recursos e eles disponibilizados aos novos arranjos institucionais possíveis para seu desenvolvimento (centros de documentação, consórcios públicos etc.).

Referências

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 jan. 1991.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). **Resolução nº 27**, de 16 de junho de 2008. Estabelece diretrizes para a avaliação de documentos acumulados em instituições de saúde. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 nov. 2021. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/index.php/resolucoes-do-conarq>. Acesso em: 28 mai. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). **Criação e desenvolvimento de arquivos públicos municipais: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). Relatório técnico sobre censo de arquivos públicos instituídos no Brasil. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/aceso-a-informacao/relatorio-de-atividades/relatorio_censo_arquivos_2020_apendice.pdf/view. Acesso em: 26 mai. 2025.