

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIDADES INTELIGENTES E
SUSTENTÁVEIS

FERNANDO PADULA NOVAES

A GESTÃO E O ARQUIVAMENTO DOCUMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA
DE CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS

São Paulo

2022

FERNANDO PADULA NOVAES

**A GESTÃO E O ARQUIVAMENTO DOCUMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA
DE CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho (UNINOVE).

Orientador: Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto

São Paulo

2022

Novaes, Fernando Padula.

A gestão e o arquivamento documental como política pública de cidades inteligentes e sustentáveis. / Fernando Padula Novaes. 2022.

209 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2022.

Orientador (a): Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto.

1. Gestão documental. 2. Documento digital. 3. Cidades inteligentes.

FERNANDO PADULA NOVAES

**A GESTÃO E O ARQUIVAMENTO DOCUMENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA
DE CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS**

Projeto de Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho (UNINOVE), como requisito da disciplina Seminário de Dissertação.

Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto – UNINOVE

Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto - UNINOVE

Prof. Dr. Rodrigo de Oliveira Salgado - Mackenzie

São Paulo

2022

À equipe do Arquivo Público do Estado de São Paulo pela experiência vivida e pelo repertório conquistado, o que me auxiliou a desenvolver esta dissertação de mestrado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Instituição Universidade Nove de Julho (UNINOVE), na figura do Diretor do curso de Cidades Inteligentes e Sustentáveis, Prof. Dr. Wilson Levy, pela oportunidade e estímulo que resultaram nesta pesquisa.

Agradeço, pela parceria e dedicação, o orientador deste trabalho, Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto.

Agradeço ao Thiago Nicodemo, Ieda Bernardes, Camila Brandi e toda a equipe do APESP e SAESP pelo contínuo e memorável trabalho.

Agradeço ainda à minha família, pela compreensão diante da ausência ocorrida durante os meses de curso.

Um agradecimento especial ao professor Fernando Marar e aos amigos Rose Marie Inojosa, Stanley Plácido, Sângela Cotrim e Bruno Lopes Correia pelas inúmeras trocas de experiências, bem como pelo incentivo e companheirismo que me fortaleceram na caminhada de produção deste conteúdo.

RESUMO

Este trabalho tem o intuito de evidenciar a emergência e a importância de uma adequada política de gestão e preservação de documentos como política pública em cidades inteligentes e sustentáveis, iluminada pelo modelo de gestão documental do Arquivo Público Do Estado De São Paulo (APESP). Além da sua importância histórica, a preservação dos documentos em suporte de papel ou suporte digital deve ser assegurada, e os avanços tecnológicos necessários para evitar a obsolescência dos documentos no futuro precisam ser observados. Fica claro nas pesquisas sobre arquivamento documental que os autores e pesquisadores do tema discutem quais documentos, públicos ou privados, devem ser mantidos e preservados como acervo documental. Abordaremos a produção e salvaguarda de documentos, seja ela física ou digital, por meio de uma gestão documental.

Palavras-chave: Gestão Documental. Documento Digital. Cidades Inteligentes.

ABSTRACT

This work aims to highlight the emergence and importance of an adequate document management and preservation policy as a public policy in smart and sustainable cities, illuminated by the document management model of APESP. In addition to its historical importance, the preservation of documents in paper or digital support must be ensured and the necessary technological advances to avoid the obsolescence of documents in the future must be taken care of. It is clear on the research on document archiving that the authors and researchers on the subject discuss which documents, public or private, should be kept and preserved as a documental collection. And at the moment, we talk about safeguarding documents, whether it's physical or digital, through document management.

Keywords: Preservation. Document Management. Digital Support. Archiving.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Plano de classificação e tabela de temporalidade de documentos das atividades-fim	23
Figura 2 — Anúncio de documentos públicos na era digital	27
Figura 3 — Despacho do Governador de São Paulo publicado na edição do dia 11 de novembro de 1983 , no Diário Oficial do Estado	38
Figura 4 — Objetivos de desenvolvimento sustentável	42
Figura 5 — Teoria das três idades	72
Figura 6 — Tabela de classificação funcional.....	80
Figura 7 — Gestão de bens materiais e patrimoniais	81
Figura 8 — Gestão de recursos humanos	82
Figura 9 — Localização espacial do Arquivo Público do Estado de São Paulo	88
Figura 10 — Acervo iconográfico APESP. 1ª sede própria, após mais de cem anos.	88
Figura 11 — APESP – Apresentação. (croqui do futuro prédio do arquivo).....	89
Figura 12 — Acervo APESP. (foto atual do arquivo/2020) no mesmo endereço.....	90
Figura 13 — Caixas de arquivo.....	96
Figura 14 — Metros lineares de arquivamento APESP	96
Figura 15 — Tabelas de temporalidade.....	97
Figura 16 — Documentos criados no SPDoc (em milhares).....	99
Figura 17 — Evolução SPDoc.....	100
Figura 18 — Mapa Paulista de Gestão Documental.....	107
Figura 19 — Pesquisa Referente à Gestão Documental e acesso à informação nas prefeituras paulistas	108
Figura 20 — Pesquisa Sobre Gestão Documental e Acesso à Informação nos Municípios Paulistas.....	108
Figura 21 — Pesquisa Sobre Gestão Documental e Acesso à Informação nos Municípios Paulistas.....	109
Figura 22 — Pesquisa Sobre Gestão Documental e Acesso à Informação nos Municípios Paulistas.....	110
Figura 23 — Plano de classificação e tabela de temporalidade de documentos	110
Figura 24 — Guia técnico de transparência municipal	112

Figura 25 — Percentual de órgãos que instituíram a Comissão Permanente de Avaliação Documental.....	115
Figura 26 — Percentual de tribunais, seções judiciárias e conselhos que estabeleceram providências para a redução do passivo arquivístico.....	115
Figura 27 — Diagnóstico dos arquivos do Poder Judiciário.....	116
Figura 28 — Dados relacionados ao Diagnóstico dos arquivos do Poder Judiciário.....	117
Figura 29 — Dados relacionados ao Diagnóstico dos arquivos do Poder Judiciário.....	118
Figura 30 — Dados relacionados ao Diagnóstico dos arquivos do Poder Judiciário.....	119
Figura 31 — Dados relacionados ao Diagnóstico dos arquivos do Poder Judiciário.....	120
Figura 32 — Carta para a preservação do patrimônio arquivístico digital.....	124
Figura 33 — Iniciativas internacionais sobre arquivos	125
Figura 34 — Evolução do modelo de requisitos MoReq (DLM Forum Foundation, n.d.)...	127
Figura 35 — Diretrizes do preservador e do produtor.....	129
Figura 36 — Diretrizes para a presunção de autenticidade de documentos arquivísticos digitais	129
Figura 37 — e-ARQ Brasil -Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos	131
Figura 38 — Aspectos de funcionalidade e metadados.....	134
Figura 39 — Esquema funcional do modelo OAIS.....	136
Figura 40 — Diretrizes para a Implementação de Repositórios Arquivísticos Digitais Confiáveis – RDC-Arq.....	137
Figura 41 — Portaria da Unidade do Arquivo Público do Estado de São Paulo, n. 1, de 1 jan. 2018	144
Figura 42 — Procedimentos para orientar a modelagem de documentos digitais	147

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Artigo 30 da Constituição Federal de 1988	52
Quadro 2 — Quadro adaptado com os Principais Instrumentos dos Projetos interPARES e UBC	128

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APESP	Arquivo Público do Estado de São Paulo
CAA	Centro de Arquivo Administrativo
CADA	Comissão de Avaliação de Documentos de Arquivo
CAM	Centro de Assistência aos Municípios
CEAI	Comissão Estadual de Acesso à Informação
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivos
CPAD	Comissões Permanentes de Avaliação Documental
CTDE	Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (Brasil)
DBTA	Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística
DEOSP	Departamento Estadual de Ordem Pública e Social de São Paulo
DOD	Departamento de Defesa do EUA
E-ARQ Brasil	Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo
MOREQ	Modelo de Arquivamentos Funcionais (União Europeia)
NA	Arquivo Nacional
PC	Plano de Classificação
PGDI	Programa de Gestão Documental Itinerante
PRODESP	Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo
PRONAME	Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário.
RDC-arq	Repositório Arquivístico Digital Confiável
SAESP	Sistema de Arquivo do Estado de São Paulo
SIARQ	Sistema de Arquivos da Universidade Estadual de Campinas
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SIGAD	Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TTD	Tabela de Temporalidade de Documentos
UAPESP	Unidade de Arquivo Público do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
APRESENTAÇÃO DO AUTOR — Passagem pelo APESP	22
1 PERCURSO DEMOCRÁTICO, PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA DOCUMENTAL E A relação entre documentos e CIDADES INTELIGENTES	30
1.1. ACESSO À INFORMAÇÃO, SISTEMA DE ARQUIVOS NA DEMOCRACIA	30
1.2 DOCUMENTOS COMO PATRIMÔNIO CULTURAL E MEMÓRIA / DIGITALIZAÇÃO	43
1.3 DOCUMENTOS E ARQUIVOS PÚBLICOS NO CONTEXTO CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS	51
2 GESTÃO DOCUMENTAL	63
2.1. CONCEITOS	63
2.2 SURGIMENTO DA GESTÃO DOCUMENTAL, TEORIA DAS TRÊS IDADES E NORMATIZAÇÃO SOBRE O TEMA.....	70
2.3 INSTRUMENTOS	75
3 PANORAMA DA GESTÃO DOCUMENTAL	79
3.1 ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO: A IMPLANTAÇÃO A IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DOCUMENTAL	79
3.2 PANORAMA DA GESTÃO DOCUMENTAL NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	103
3.3 ARQUIVAMENTO PÚBLICO E PODER JUDICIÁRIO	114
3.4 NORMAS E MODELOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS PARA GARANTIR A GESTÃO, PRESERVAÇÃO E ACESSO.....	123
3.5 PROGRAMA SÃO PAULO SEM PAPEL.....	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS	153
REFERÊNCIAS	160
ANEXO A — ENTREVISTA COM IEDA PIMENTA BERNARDES	166
ANEXO B — ENTREVISTA NADIA CSOKNYAI DEL MONTE KOJIO	179
ANEXO C — ENTREVISTA CAMILA BRANDI DE SOUZA BENTS	187
ANEXO D — ENTREVISTA COM THIAGO LIMA NICODEMO	195
ANEXO E — ENTREVISTA COM LETICIA GOMES BACALHAU	198
ANEXO F — ENTREVISTA COM IGOR BLUMER MARANGONE	201
ANEXO G — ENTREVISTA COM MARCELO HENRIQUE ASSIS	203

INTRODUÇÃO

A gestão local atua onde vivem as pessoas e se dão as relações sociais e socioambientais e é, deste ponto de vista, o espaço privilegiado das políticas públicas. Ali elas encontram seu sucesso ou seu fracasso, quer sejam desenhadas por instâncias federais e estaduais, quer tenham origem municipal.

As cidades, núcleos urbanos habitados pela maior parte da população mundial e do Brasil, não são naturalmente sustentáveis, pois no seu nascedouro não se previam os desafios que viriam a enfrentar. Com sua evolução desordenada, também não têm sido inteligentes no sentido de utilizarem os recursos humanos, materiais e tecnológicos de modo a promover o bem-viver das pessoas que nelas habitam e relações eficientes e efetivas entre o meio urbano e o meio rural, de onde provém parte importante da sua sustentação.

O conceito de *cidades inteligentes e sustentáveis* é uma nova utopia, no sentido de um objetivo a alcançar, concebida pela necessidade de enfrentamento dos desafios que se apresentam hoje às cidades do mundo e do Brasil.

Atualmente, 56% da população mundial vivem em áreas urbanas. A ONU estima que esse percentual chegue a mais de 60% em 2030 e a 70% até 2050. As áreas urbanas absorverão praticamente todo o crescimento futuro da população mundial e, assim, a questão que se coloca é: como as cidades devem se transformar para suportar esse futuro comum que, por outro lado, também é plural em razão das diferentes potencialidades, impacto regional e capacidade de adaptação de cada cidade e região.

Em junho de 2022, foi programada pela ONU, na Polônia, a décima primeira sessão do *The World Urban Forum (WUF)*, conferência sobre urbanização sustentável, reunindo representantes de 155 países, com o tema “Transformando nossas cidades para um futuro urbano melhor”. O documento-base registrou a necessidade de ter foco e preparação para o enfrentamento da evolução das inevitáveis crises urbanas, para onde convergem a emergência climática, as pandemias, a crise da biodiversidade e outros desastres naturais ou gerados pelo modo de vida humano.

A estimativa feita pelo IBGE, para 2016, já apontava 84% da população brasileira vivendo em meio urbano e ocupando 0,63% do território nacional.

A urbanização no Brasil foi desordenada e rápida a partir dos anos 1950, com êxodo rural e acúmulo de indústrias em poucas cidades. O êxodo rural, motivado pela mudança de modelo no campo, com a concentração em grandes propriedades, monoculturas e mecanização

do agronegócio, ao lado do processo de industrialização em poucas cidades com maior infraestrutura, gerou graves situações de desequilíbrio que não foram superadas.

As cidades não estavam e ainda não estão preparadas para atender as necessidades básicas do grande aumento populacional. Outras se esvaziaram por não conseguirem atrair e manter atividades que garantissem a sobrevivência de seus habitantes. O rápido aumento habitacional nas cidades, no geral, contribuiu para o desflorestamento e a poluição do ar, do solo, da água.

Assim, além da luta pela redução das desigualdades sociais, com provimento de infraestrutura e condições básicas de vida e geração de oportunidades de desenvolvimentos para as suas populações, as cidades precisam enfrentar a construção de resiliência urbana para os desafios globais e promover a regeneração do meio físico e das relações entre a população humana e os demais seres vivos, sem o quê todo o esforço será baldado.

Esses desafios, que se apresentam de forma sistêmica e precisam ser enfrentados, requerem informação para compreendê-los e a formulação e gestão de políticas públicas para manejá-los, com inovação em tecnologias sociais e informacionais.

No Brasil, como em outras partes do mundo, a vida de uma cidade e a de cada cidadão são diretamente impactadas pelas decisões dos poderes constituídos e pelas políticas públicas geradas e realizadas pelo poder executivo nas diferentes esferas de governo que, no nosso caso, abrangem a federal, a estadual e a municipal. Tal processo complexo de gestão gera e se traduz em **documentos**, que são os registros dos atos (planos, ações, resultados) desses agentes públicos e que, por isso, constituem fonte primordial de informação tanto para os cidadãos (das organizações privadas e da sociedade civil) como para as organizações públicas e os gestores que se sucedem e têm o dever de promover as políticas públicas.

São esses atores sociais que se deparam com os desafios que as cidades hoje apresentam: os de redução das desigualdades sociais, os de regeneração do meio físico e das relações, os de provimento de resiliência para o enfrentamento da crise climática, além das pandemias e dos conflitos. Para que possam trabalhar tantos desafios é preciso que tenham **acesso às informações**, com transparência, confiabilidade e facilidade, de modo que planos, programas e projetos se assentem em bases firmes e tenham efetivas possibilidades de realização, acompanhamento e correção de rumos.

As cidades inteligentes e sustentáveis, como uma utopia, um objetivo a alcançar, ainda estão longe da realidade da maioria das cidades do mundo e do Brasil. Os problemas se aprofundam e exigem maior rapidez para seu razoável manejo, e as tecnologias informacionais são indispensáveis para essa finalidade. Por essa razão, o presente trabalho visa focalizar a

importância da informação, do documento e da tecnologia da informação como uma das bases para a formulação e implementação de políticas públicas capazes de contribuir efetivamente para a transformação das cidades e a melhoria da vida de bem-estar dos cidadãos.

À proporção que as cidades vão se transformando paulatinamente em inteligentes e sustentáveis, vão produzindo documentos públicos, os quais, mesmo que cheguem a ser exclusivamente digitais, sempre permanecerão como registros imprescindíveis sob o aspecto administrativo, jurídico e histórico.

Por não nascerem inteligentes e sustentáveis, além da mudança de suporte físico para digital, que precisa ser feita com a soma dos conhecimentos dos técnicos em arquivos e em tecnologia da informação para que seja garantida a confiabilidade, autenticidade e acesso aos documentos digitais, as cidades vão ter de lidar com o legado dos documentos públicos em papel e, portanto, implantar uma política pública de gestão documental, possibilitando com isso a eliminação criteriosa de documentos desprovidos de valor histórico e probatório, gerando racionalidade dos recursos públicos. Mas também devem preservar e em condições adequadas os documentos de guarda permanente, fontes para pesquisa e para a boa governança. Tal política de gestão documental, que está preconizada em nossa Constituição Federal, deve ser aplicada para documentos em papel e digitais, como veremos no presente trabalho.

A temática de cidades inteligentes e sustentáveis é nova e crescente no meio acadêmico. A de gestão documental é mais antiga, ligada à arquivologia, e, embora pouco ou nada conhecida nas áreas de administração, gestão pública e tecnologia, já produziu sólidos referenciais. Portanto, nos parece extremamente relevante jogar luz sobre este tema, para que as cidades e seus gestores (ou futuros gestores) construam sua inteligência e sustentabilidade aliadas a uma política de gestão dos seus documentos, dados e informações, independentemente do seu suporte.

Para isso, demonstraremos a origem da gestão de documentos, nos EUA, no contexto pós-segunda guerra mundial onde, impulsionada pela tecnologia, a produção de documentos ganhava uma volumetria gigantesca. Surge então a gestão documental que, assim como a teoria das três idades dos documentos (1^a: corrente, 2^a: intermediária e 3^a: permanente) é calcada no conceito de que nenhum documento nasce para ser histórico, e sim para cumprir uma função administrativa. Assim também são os instrumentos de GD, planos de classificação e tabelas de temporalidade, que permitem classificar todos os documentos produzidos e definem os prazos de guarda, determinando se são documentos de guarda permanente ou se podem ser eliminados de forma criteriosa. Veremos que a gestão de documentos nasce para garantir a redução das

grandes massas de documentos produzidos, sem prejuízo para o registro da história da instituição, gerando racionalização e economia de recursos.

Na primeira idade o documento cumpre a finalidade para a qual foi criado, como, por exemplo, um contrato de manutenção de ciclovias. Na segunda idade o documento aguarda prazos prescricionais e precaucionais, sendo também objeto de auditoria pelos órgãos de controle; após esses prazos previstos nas tabelas de temporalidade, existem dois caminhos: a) os documentos desprovidos de valor histórico devem ser eliminados criteriosamente, e somente após publicação de edital de ciência e eliminação; e b) os de valor histórico devem ser recolhidos ao arquivo público, servindo como fonte de pesquisa, sendo estes o da terceira idade.

Os instrumentos de gestão documental, plano de classificação e tabela de temporalidade serão explicados e exemplificados usando como base os produzidos pelo APESP para os documentos do governo do Estado de São Paulo – atividade meio (comum a todos os órgãos da administração Paulista). O Plano de classificação mapeia e classifica todos os documentos produzidos, levando em conta a função, subfunção, atividade e documento, determinando uma sequência lógica de números para cada um. Já as tabelas de temporalidade definem os prazos de guarda nas diferentes idades, bem como autorizam, com segurança jurídica, a eliminação criteriosa e determinam a guarda permanente dos documentos, baseando-se no seu valor histórico e probatório.

Serão, então, abordados os conceitos de *Documentos*, *Documento de Arquivo*, *Arquivo*, *Arquivo Público*, *Documento Digital* e *Gestão de Documentos*, baseados na arquivologia, ciência social aplicada, na revisão de literatura sobre o tema e na legislação brasileira e paulista. Também apresentaremos as características do documento, independentemente do suporte, sendo elas: a autenticidade, a confiabilidade e a necessidade de acesso no longo prazo.

Tomaremos como estudo de caso o Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP), que foi criado em 1892, embora seu fortalecimento tenha se dado no bojo do processo de redemocratização do País. Nesse contexto, o APESP passou a ser uma instituição híbrida com um pé na História e um pé na gestão. Abordaremos o acervo do APESP, bem como a peregrinação até a sede própria e, posteriormente, o novo prédio, que possibilita, além de condições ideais para a preservação dos documentos de guarda permanente, a ampliação da capacidade de armazenamento, sendo os últimos recolhimentos os acervos da EMPLSA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano), FUNDAP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo) e CPOS (Companhia Paulista de Obras e Serviços), sucessora do DOP (Departamento de Obras Públicas).

Nesse percurso democrático veremos que em 1984, primeiro governo eleito em SP pós regime militar, foi criado o sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP), tendo o APESP como seu órgão central, cujo decreto está mencionado acima, juntamente com outros. Veremos a estruturação do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do estado de São Paulo, bem como a evolução da estrutura do APESP, até a sua mudança da Secretaria de Cultura para a Casa Civil e suas sucessoras, passando assim a estar em uma Secretaria mais adequada para atuar transversalmente com todos os órgãos do governo do Estado.

Demonstraremos, também, a evolução da gestão documental no território paulista por meio dos números de tabelas-fim oficializadas pelos órgãos e, também, os dados de eliminações. São dois indicadores: um revela o número de instrumentos elaborados e oficializados; e o outro apresenta a utilização prática dos instrumentos de gestão documental.

A redemocratização também produziu uma nova Constituição Federal, a carta de 1988, que já garantia o direito ao acesso à informação, a obrigação dos entes federados pela gestão documental, bem como elevava os documentos à condição de patrimônio cultural. Abordaremos o preconizado pela nossa CF/1988, mais especificamente o artigo 5 incisos XIV e XXXIII (que tratam do acesso à informação); os artigos 23 e 24 em seus incisos III e VII respectivamente (que tratam da proteção aos documentos e ao patrimônio histórico); o artigo 30, IX (que trata da referida proteção, no âmbito municipal); o artigo 2, inciso IV (que eleva os documentos à condição de patrimônio cultural); e, por sua vez, o parágrafo segundo do mesmo artigo 216, que estabelece a obrigação da gestão documental.

Portanto, a gestão documental, o acesso à informação e a proteção ao patrimônio cultural estão garantidos pela Constituição. Abordaremos o seu desdobramento na Lei Nacional de Arquivos, Lei 8.159/1991 (LEARQ) e na Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011 (LAI). No caso do estado de São Paulo, apresentaremos os decretos desde o de número 22.789/1984, que trata da criação do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP), passando pelos que correspondem aos números 48.897 e 98/2004, que instituem a política de arquivos e oficializam seus instrumentos (plano de classificação e tabela de temporalidade), até chegarmos ao decreto que regulamenta a LAI em território Paulista (58.052/2012) e deixa clara a importância e o papel da gestão de documental na garantia do direito ao acesso às informações. Demonstraremos ainda a existência de órgãos normativos no caso federal, o CONARQ (Conselho Nacional de Arquivos); e, no caso estadual, o APESP. Ambos produzem sólido arcabouço normativo e orientativo para os entes federados.

Os entes federados, aqui incluídas as cidades, precisam dar acesso, ter arquivos e fazer a gestão de seus documentos no sentido de demonstrar a importância da disponibilidade de

informação confiável para a formulação e implementação de políticas públicas. Assim, ao longo do presente trabalho, detalharemos essa legislação, buscando iluminar sua efetivação com o exemplo do APESP, além de dados dos municípios paulistas e do Poder Judiciário. Em suma, serão dados e informações sobre a produção dos instrumentos de gestão documental bem como sobre a sua aplicação.

Também será apresentado o panorama dos arquivos nos municípios paulistas, acrescidos de um dado sobre a implantação em alguns estados, trazidos à presente pesquisa por meio de entrevistas. Os dados do Conarq colocam São Paulo na liderança da implantação de arquivos, mas ainda de forma tímida, uma vez que não atinge 25% dos municípios. Mas este cenário, conforme ficará comprovado nas páginas seguintes, já é um avanço significativo em relação ao ano 2000, sendo esse avanço atribuído pelos técnicos ao CAM (Centro de Assistência ao Municípios) e às parcerias com MP-SP (Ministério Público) e TCE-SP (Tribunal de Contas do Estado). A última instituição citada produziu um guia para orientar a implantação de arquivos, a gestão documental, transparência e acesso à informação. Além de ser didático, oferta minutas para os municípios paulistas.

O propósito é relacionar os arquivos com o conceito de *Cidades Inteligentes e Sustentáveis* bem como com os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No já mencionado estudo de caso do Arquivo Público do Estado de São Paulo, também será exposto o caso da instituição de um sistema de protocolo único no estado (SPDOC) onde, com a participação dos técnicos do APESP, garantiu-se, além de um sistema para facilitar a localização de documentos físicos nas diversas secretarias, no início dos anos 2000, o mais rico estado da federação ainda tinha um sistema de protocolo para cada órgão e os processos que tramitavam entre eles iam recebendo números diferentes.

Por outro lado, com a presença do APESP, foi possível agregar regras arquivísticas ao mesmo, ou seja, ter os planos de classificação e as tabelas de temporalidade no sistema, permitindo assim a classificação dos documentos já no ato de criação, facilitando a sua organização e automatizando o acompanhamento dos prazos de guarda e todo o ciclo de vida até a eliminação ou seu recolhimento, no caso dos documentos de guarda permanente.

Na sequência, relatamos o processo de implantação de um sistema de produção e gestão de documentos digitais, o *São Paulo Sem Papel*, aderente às regras arquivísticas, bem como as normas e a literatura existente sobre o tema, com relato da análise de soluções de produção de documentos digitais, até chegar na escolha do sistema sigadoc do TRF2.

Por falar em documentos digitais, demonstraremos que já existem no País bases de pesquisas e normas internacionais, sólidas recomendações, literatura, referenciais e modelos

que possibilitam – quer seja para o desenvolvimento de sistemas de produção e gestão de documentos digitais, quer seja para preservar os documentos de guarda permanente – uma evolução sustentada. Portanto, é possível garantir uma evolução sustentada, baseada em referenciais e na ciência. Vale destacar que arquivistas e profissionais de tecnologia devem trabalhar juntos para a realização deste objetivo.

O estudo propõe-se a analisar a gestão e o arquivamento documental como política necessária às cidades inteligentes e sustentáveis. Afirma-se, em síntese, a tese de os documentos e arquivos públicos estarem diretamente relacionados com o desenvolvimento e funcionamento das cidades inteligentes e sustentáveis.

Especificamente no caso da APESP, havia profundo conhecimento técnico por parte dos servidores e membros do órgão, que era dotado de potência, recursos e normas suficientes para publicar e oferecer orientações e formações técnicas para os demais setores da Administração Pública. No entanto, estes setores, seus gestores e a própria sociedade não demonstravam grande interesse pela matéria, embora estivesse prevista como uma obrigação constitucional para todos os entes federados.

O impulso para o desenvolvimento do estudo originou-se deste desconhecimento ou ignorância da Administração Pública a respeito da necessidade de realizar a gestão e preservação digital ou em papel de documentos. Assim, o propósito inicial da pesquisa foi convencer a Administração Pública e até mesmo a sociedade sobre a importância e sobre as vantagens da gestão documental. Além disso, outra motivação foi a emergência de esse tema entrar na agenda tanto da gestão pública em geral como das cidades inteligentes e sustentáveis em particular.

O trabalho tem a pretensão de, para além da administração pública, chamar a atenção da academia no sentido de passarem a incluir essa temática na área de gestão, de administração, TI e em especial de cidades inteligentes e sustentáveis. Pois, como veremos, podem existir cidades sem papel, mas não sem documentos. Além disso, as obrigações constitucionais e legais valem para o papel e para o digital, assim como os instrumentos de gestão documental.

Os aspectos positivos e a importância da gestão documental estão diretamente relacionados às funções a serem cumpridas por cada espécie de documento. Ademais, os documentos e, por consequência, sua gestão, podem ser interpretados e identificados como fundamentais para a implantação e o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis a partir de 4 (quatro) pontos distintos: da regulação, do planejamento, da participação e da inovação.

Para o desenvolvimento do presente estudo, optou-se por adotar o modelo metodológico misto, valendo-se tanto do raciocínio indutivo quanto do raciocínio dedutivo, tendo-se em vista a necessidade de interpretar e analisar o Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP), bem como a legislação aplicável e outras diretrizes, à luz das lições da doutrina da arquivologia.

Quanto aos procedimentos de pesquisa, fez-se uso da bibliográfica, documental e da legislativa, levantamento de dados, informações e entrevistas. Em relação à abordagem, o procedimento adotado foi de pesquisa qualitativa e quantitativa, pois se atribuiu significado ao fenômeno estudado por meio da interpretação e análise dos dados obtidos. A respeito da natureza, o estudo foi desenvolvido sob um enfoque aplicado, com o propósito de gerar novos conhecimentos e produzir soluções, aplicáveis e replicáveis, para problemas específicos relacionados à gestão e ao arquivamento documental das cidades inteligentes e sustentáveis. Quanto aos objetivos, o conteúdo propõe-se a explorar, descrever e explicar o fenômeno examinado.

Finalmente, em suma, o corpo textual se organizará em conformidade com a seguinte estrutura: após esta introdução, virá o depoimento sobre minha experiência profissional no Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP). O **capítulo 1** abordará o percurso democrático, a preservação da memória, reforçando o papel do APESP, bem como a relação entre documentos e arquivos públicos e cidades inteligentes e sustentáveis. Ato contínuo, no **capítulo 2** serão feitas as considerações necessárias sobre a disciplina de gestão documental e conceitos fundamentais da área. Em seguida, abordar-se-á o panorama da gestão documental no **capítulo 3**, demonstrando-se a experiência do APESP, iluminada por dados dos municípios paulistas e do Poder Judiciário, assim como a implantação do sistema *São Paulo Sem Papel*. Ao final, serão apresentadas considerações conclusivas sobre o tema eleito para estudo.

APRESENTAÇÃO DO AUTOR — PASSAGEM PELO APESP

Tendo passado por experiências de gestão pública, como servidor público do Estado de São Paulo desde 1999, pude observar, de uma perspectiva mais ampla, os usos e a importância da gestão e arquivamento documental como política pública para a realização da utopia das cidades inteligentes e sustentáveis, capazes de prover bem-estar e oportunidades para todas as pessoas e, ao mesmo tempo, enfrentar os complexos desafios contemporâneos globais e nacionais que desaguam nas cidades.

Meu primeiro contato com o Arquivo Público do Estado de São Paulo foi no período em que fui chefe de gabinete da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS), de 2003 a 2007. Havia, então, uma enorme quantidade de documentos pertencentes a Central de Triagem e Encaminhamento (CETREN), criada em 1972, que tinha como função atender a população carente moradora ou em trânsito na capital e no interior do estado. Fomos então buscar orientação do APESP de como lidar com essa massa documental acumulada. Descobrimos que os prontuários da CETREN, por seu valor probatório e histórico, eram de guarda permanente e precisavam ser preservados e, portanto, não poderiam ser eliminados. Porém, estavam desorganizados e armazenados em condições inadequadas. Com as orientações dos técnicos do APESP, organizamos um mutirão com os nossos servidores e, ao final, obtivemos 3.913 caixas-arquivo com prontuários de assistidos da CETREN recolhidos para o Arquivo.

Quando na SEADS, tínhamos reuniões dos Chefes de Gabinete, com frequência bimestral no Palácio dos Bandeirantes, onde eram abordados temas comuns a todas as Secretarias. Numa delas ouvi um relato sobre a constituição de um grupo de trabalho para criar um protocolo único no governo do Estado de São Paulo.

Entre 2007 e 2016, estive como chefe de gabinete da Secretaria Estadual de Educação, e novamente os caminhos se cruzam com o APESP. O Arquivo deu início ao Programa de Gestão Documental Itinerante, que apoiamos, e passou inicialmente pelas 22 escolas mais antigas da capital, além de orientação para as equipes centrais sobre aplicação da tabela-meio do estado. Posteriormente, em 2014, fez capacitações sobre como deveriam ser os procedimentos para o recolhimento da documentação anterior a 1940, considerada pelo Decreto nº 60.145, de 11 de fevereiro de 2014 como de *guarda permanente*.

Nessa época, solicitei audiência ao Coordenador do APESP para tratarmos da adesão ao Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações (Spdoc). O objetivo era ter um sistema de protocolo único, uma vez que o nosso era antigo,

obsoleto e não se comunicava com os demais sistemas das outras secretarias. Era comum um processo da Educação tramitar por pastas como Fazenda, Planejamento, Gestão, Procuradoria Geral do Estado, Governo, Casa Civil e Gabinete do governador. Com as demais secretarias o fluxo era menos intenso, e a profusão de sistemas, ainda maior. Na reunião, verifiquei que não seria rápida a implantação, mas existia um caminho do qual os técnicos do Arquivo não abriam mão: era preciso elaborar o Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade dos Documentos finalísticos da Educação, pois o protocolo único, agora batizado de SPDoc, estava atrelado a regras arquivísticas e, portanto, desde o momento em que o documento fosse cadastrado no sistema, ele já estaria classificado facilitando, assim, a sua gestão até o destino, sendo eliminação ou guarda permanente e, conseqüentemente, recolhido ao APESP. Retornando para a Secretaria, um pouco frustrado, mas sem desistir, chamei o coordenador da Comissão de Avaliação de Documento e Acesso e solicitei que iniciasse a elaboração da nossa tabela-fim.

Figura 1 — Plano de classificação e tabela de temporalidade de documentos das atividades-fim



Fonte Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

A primeira imagem é a capa da publicação do Plano de Classificação e Tabela de Temporalidades de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades-meio, por ocasião de sua 2ª edição, fruto do decreto n. 63.382, de 09 de maio de 2018, que atualizou o 1º decreto de 2004. A segunda é a capa do Roteiro para elaboração do Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade de Documentos das Atividades-Fim.

Em 2016 , tive de decidir entre dois convites na gestão estadual. Escolhi ir para o Arquivo por alguns motivos: 1) era uma experiência nova na administração; 2) já possuía simpatia pelo tema e ligeiro conhecimento; 3) a pouca valorização da instituição me desafiava; 4) ser chefe de gabinete eu já havia sido de duas pastas e a função guarda grande semelhança e não me motivava. Em 21 de abril de 2016 fui nomeado no Diário Oficial do Estado Coordenador da Unidade do Arquivo Público do Estado (UAPESP).

Encontrei a instituição bem estruturada, com vinculação da Secretaria de Governo (órgão estratégico e transversal na administração estadual), quadro de servidores de 216 pessoas muito qualificadas e bem formadas na temática dos arquivos, orçamento próprio e sede própria bem equipada. Equipe qualificada e na quantidade necessária é essencial não apenas para a continuidade dos trabalhos, mas também para os desafios que as inovações tecnológicas apresentam.

Na chegada, em conversa com servidores de todas as áreas, fui descobrindo: a existência da arquivologia (ciência social aplicada, com cursos em dezenas de universidades) a potência da instituição devido ao conhecimento acumulado e às normas que conseguiram publicar, além de orientações técnicas e formações. Por outro lado, vivenciei um certo ressentimento, pois, apesar de todas as características positivas acima expostas, os arquivos não eram uma preocupação da administração dos diversos órgãos da administração estadual.

Então fixei uma tarefa que era aproximar o Arquivo da Administração. Como desde 1999 atuava na administração, acabei conhecendo muitas pessoas e usei esse *network* a favor do APESP. Assim, fui pedindo audiência nas diversas Secretarias. As duas publicações, cujas capas expusemos acima, faziam parte do meu *kit* para os gestores dos órgãos. Foi uma verdadeira peregrinação para sensibilizar a alta administração sobre a importância de produzir os instrumentos de gestão documental. Aproveitava para falar da relevância de se aplicar a tabela-meio e atrelava isso à economia de recursos. Para exemplificar: 80% dos documentos da área-meio, aquela que é comum a todos os órgãos, é eliminável em algum prazo. Ao não aplicar a tabela, era necessário ter áreas cada vez maiores e aumento do custo. Alguns órgãos optavam pela locação de espaços ou pela terceirização da guarda dos seus documentos. Para as empresas de guarda terceirizada, quanto mais documentos arquivados, mais lucro. Sem falar que, muitas vezes, essa guarda não era precedida de nenhuma classificação e organização dos documentos, dificultando ainda mais sua localização.

No APESP aprendi que não existe arquivo morto. Essa visão está atrelada ao conceito de que os documentos não nascem para ser históricos, mas sim para cumprir uma função administrativa, seja um ofício, um contrato, uma lei ou um relatório de gestão. Alguns, por

adquirirem um valor histórico ou probatório, devem ser preservados para garantir direitos ou preservar a memória.

Vale ainda ressaltar que as reações das pessoas do primeiro escalão, quando eu começava a falar sobre plano de classificação e tabela de temporalidade eram (com honrosas exceções), de desconhecimento e até dignas de riso. Mas íamos explicando de que se tratava e quais eram as vantagens de se praticar a gestão documental. Um passo para, mais tarde, podermos falar de documentos digitais.

Outra ação que busquei foi a de convidar o maior número possível de gestores públicos para visitar o APESP. É impossível conhecer as instalações, seus depósitos, o laboratório de restauro e outros setores e não se encantar. Além disso, havia dois outros motivos: o primeiro era mudar a visão ou estereótipo de que o Arquivo seria um galpão cheio de poeira, desorganizado e com funcionários ocupados apenas em espanar seus papéis. Afinal, existe muito trabalho e conhecimento técnico na instituição; o segundo era demonstrar aos gestores que, caso eles elaborassem as tabelas, os documentos de guarda permanente poderiam ser recolhidos para o APESP. Ali eles teriam todo tratamento, preservação e seriam disponibilizados para pesquisa.

Em alguns casos, havia resistência em se recolher a documentação com valor histórico ou probatório, embora no órgão não houvesse climatização, acondicionamento e condições adequadas para a preservação e o acesso a esses documentos. Quando o órgão garantia um correto acondicionamento e acesso, deixávamos para um segundo momento e focávamos naqueles que não possuíam e precisavam ser priorizados no recolhimento.

Quando se pratica a gestão documental, passado o uso primário e para o qual o documento nasceu, o documento deve ir para a guarda intermediária onde aguarda prazos prescricionais e precaucionais. Passada essa fase, aqueles com valor histórico e probatório vão para os Arquivos públicos onde devem ser preservados. Os demais, passada avaliação criteriosa, devem ser eliminados mediante a publicação de editais públicos de ciência e eliminação, garantindo-se assim a racionalização de espaços e economia de recursos públicos.

Como Coordenador do Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP) de 2016 a 2020, vivi com apreço o modelo de gestão documental do SAESP, bem como a importância do *Programa São Paulo Sem Papel*.

O trabalho na instituição permitiu o acompanhamento da produção de instrumentos de gestão documental (planos de classificação e tabelas de temporalidade dos documentos das atividades-meio dos órgãos da administração estadual paulista). A natureza do *Programa São Paulo Sem Papel*, com documentos natos digitais, consolida a visão de uma cidade sem papel,

mas com documentos na qual é fundamental a gestão de sua documentação. Assim, é possível preservar a memória, garantir direitos dos cidadãos, apoiar a administração e/ou racionalizar o gasto de recursos públicos.

O testemunho e participação nas tratativas de implantação de sistema de produção e gestão de documentos digitais no Estado de São Paulo fortaleceu minha visão sobre os princípios arquivísticos e sobre a importância de se garantir os princípios de imparcialidade, autenticidade, naturalidade e organicidade aos documentos arquivísticos. Para isso é necessária a existência de um Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), que atenda à legislação que cuida desse setor, a análise do ambiente de produção, manutenção/uso e preservação dos documentos, ampliação da temporalidade em um RDC-Arq e manutenção da cadeia de preservação e custódia.

Na observância das demandas do APESP, conheci, na prática, a importância da gestão de documentos, da legislação sobre o tema na literatura nacional e internacional, bem como o complexo processo de implementação das políticas públicas nos municípios do Estado de São Paulo e as dificuldades da gestão, ainda que com todo o amparo de produção de material e apoio técnico do SAESP, a se deparar com a emergência do tema, no contexto de cidades inteligentes e sustentáveis.

Pude constatar vários avanços nos últimos anos quanto ao modelo de gestão documental implementado pela APESP e o atual desafio de aprimorar esse modelo e executá-lo em larga escala, ao menos nos municípios do Estado de São Paulo.

Diante de um cenário de incertezas constantes mudanças tecnológicas, a equipe do APESP propôs (e o Arquivo Público promoveu) o seminário “Documentos Públicos na Era Digital: soluções e desafios da gestão, preservação e segurança da informação” com o objetivo de “contribuir para a preservação, autenticidade e disponibilidade dos documentos públicos digitais, ao longo do tempo, em benefício das gerações atuais e futuras”.

Figura 2 — Anúncio de documentos públicos na era digital



Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

Em paralelo íamos fazendo conversas com o Arquivo Nacional e com especialistas, e eu ia aprendendo um pouco sobre o mundo dos arquivos digitais, sobre o risco da obsolescência tecnológica e de adulteração, entre outros. Posteriormente conseguimos incluir o arquivo nas discussões sobre o tema e nos grupos de trabalho. Defender regras arquivísticas, explicar e conscientizar em contraposição à pressão de órgãos fortes do governo por uma rápida transformação digital não foi fácil.

Existia, por parte dos técnicos do Arquivo, que eram especialistas e profundos conhecedores da gestão documental, algum receio e até um conservadorismo quanto a essa migração. Mas era preciso canalizar a inteligência e a potência do RH do APESP para a defesa das normas e princípios arquivísticos. Por outro lado, havia também o desejo de transformar o SPdoc em sistema de produção de documentos digitais, mas isso demandaria tempo e recursos financeiros. Por outro lado, em especial a Secretaria da Fazenda pressionava pela adoção de um sistema já implantado em outras esferas de governo. O sistema em questão já havia sido avaliado pelo Arquivo Nacional e pela Fiocruz, entre outros, e não era aderente aos requisitos mínimos da arquivística.

Em conversa com o Arquivo Nacional, que dispunha de uma equipe dedicada à questão dos documentos digitais, soubemos da existência de um sistema chamado SIGADOC, desenvolvido pelo TRF2 (Tribunal Regional Federal da Segunda Região). Em um primeiro

momento ainda existia o temor ao mundo digital, pois, mais seguro e conhecido, era o do papel, além do quê havia o desejo de ver o SPdoc crescer. Aos poucos a insegurança foi dando lugar à ousadia; e a adrenalina do desafio e o desejo de uma criação própria, à adoção de um outro sistema em função de uma ameaça: a transformação digital disruptiva, sem preocupação com a autenticidade, confiabilidade, preservação e acesso de longo prazo.

Foram muitos altos e baixos, muitos momentos em que imaginávamos ter “perdido” a batalha pela defesa das regras arquivísticas. Para mim, por um lado, a cada momento, um novo aprendizado, um conjunto de normas, publicações, pesquisas e referências existentes, mas, por outro, a constatação de que a situação ainda se encontrava muito restrita à área da arquivologia. Era preciso levar esse conhecimento aos gestores e “traduzi-lo” para que compreendessem a sua utilidade.

Um trecho da entrevista da Dra. Luciana Durant, para a revista *Acervo* (v 28/2015) do Arquivo Nacional, foi muito marcante para mim. Ela afirma que os arquivistas: “[...]devem parar de falar exclusivamente para os “convertidos” e atuar ativamente em conferências, simpósios e *workshops* de outros setores/profissões os quais desejam influenciar, tais como provedores de nuvem e profissionais do meio jurídico.”

A entrevista é concluída com a seguinte frase: “Eu gostaria de dizer aos arquivistas contemporâneos: “Apenas saiam e disseminem sua mensagem o mais longe possível! Se vocês não expressarem seus requisitos, ninguém vai perguntar”.

Foram muitas reuniões técnicas de análise e também muitas visitas à Secretaria de Governo, Prodesp, Planejamento e Gestão e PGE. Entre o início e o fim desse processo decorreu a gestão de três governadores, dois secretários de governo e dois presidentes da Prodesp. Em 2018 houve a decisão pelo Sigadoc por parte da secretaria de governo, e quase publicamos o decreto de institucionalização do programa e de seu comitê. Terminada as eleições, tomamos a iniciativa, aproveitando o *network* a serviço da instituição, e fomos conversar com a equipe de transição do novo governo. Era um período de muita instabilidade, mas plantamos a semente do projeto que, àquela altura, já tinha sua prova de conceito e seus pilotos.

Mais alguns altos e baixos ocorreram, mas por fim o Sigadoc foi adotado pelo Governo de São Paulo; e a minuta de decreto, construída pelo Arquivo. Após aprimoramentos pela PGE, foi publicada pelo governador e o APESP participou ativamente da implantação do sistema que foi denominado *São Paulo Sem Papel*. Entrávamos na era digital, com respeito às regras arquivísticas e com muito por aprender ainda.

Essa experiência vivida intensamente busca demonstrar que há, no campo da informação, amparo para o propósito das cidades inteligentes e sustentáveis no que se refere à

produção, gestão e preservação de documentos natos digitais, com arcabouço teórico e legal suficiente para respaldar uma inovação sustentada. Nesse processo foi desenvolvido o Guia Técnico de Transparência Municipal (parceria entre o APESP e o Tribunal de Contas do Estado, o TCE) que tem por objetivo orientar os municípios na gestão de documentos, no acesso à informação e na transparência.

O SAESP é um modelo de referência nacional e internacional, decorrente de muito engajamento humano e técnico, passadas mais de três décadas de sua implantação. Isso o torna passível de replicação nas cidades.

Atualmente, como Secretário Municipal de Educação, quando visito uma escola ou algum órgão, mesmo já há quase dois anos longe do Arquivo e me deparo com uma placa indicando “arquivo morto”, me dá uma sensação ruim e lá vou eu explicar sobre gestão documental. O mundo dos arquivos me impregnou, positivamente para sempre, motivo pelo qual insisto na temática apresentada para este trabalho, certo da importância que eles têm para os cidadãos e para a gestão pública e, particularmente, como suporte para o encaminhamento de políticas públicas que trabalhem os desafios que se apresentam às cidades inteligentes e sustentáveis.

Garantir o acesso à informação confiável parece um ponto essencial para o desenvolvimento de uma gestão pública e para uma cidade que se proponha a ser inteligente e sustentável, enfrentando seus desafios e promovendo o bem-estar da população.

1 PERCURSO DEMOCRÁTICO, PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA DOCUMENTAL E A RELAÇÃO ENTRE DOCUMENTOS E CIDADES INTELIGENTES

1.1. ACESSO À INFORMAÇÃO, SISTEMA DE ARQUIVOS NA DEMOCRACIA

O acesso à informação consiste em um dos principais pilares das democracias contemporâneas, e hoje é tratado como um direito fundamental pela maioria das Constituições.

De acordo com esse direito, as informações de interesse público ou geral devem estar à disposição de qualquer interessado ou mesmo da própria coletividade, ao passo que as informações de interesse privado devem ser acessíveis apenas aos seus titulares ou pessoas devidamente autorizadas. Trata-se, portanto, de direito que apresenta tanto uma dimensão coletiva quanto uma dimensão individual (SILVA, 2014).

Em sua dimensão individual, o direito de acesso à informação visa a assegurar que os particulares tenham acesso às informações que lhe digam respeito. Ademais, impede que estas informações, de natureza estritamente particulares, sejam acessadas por terceiros ou outras pessoas sem autorização, sob pena de pagamento de indenização por danos morais, nos termos do art. 5º, inc. X, da CRFB/1988:

X - São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (BRASIL, 1988).

Por outro lado, em sua dimensão coletiva, o direito de acesso à informação se propõe a franquear para todos os interessados o acesso às informações de interesse público produzidas, armazenadas e mantidas pela Administração Pública, ressalvadas as informações que se mostrem indispensáveis à segurança do País.

Convém destacar que o acesso à informação, embora seja um direito fundamental, não é absoluto, à semelhança dos demais direitos fundamentais assegurados por nossa ordem constitucional. Isto porque o acesso à informação se encontra limitado pela intimidade privada e pelas informações e dados sensíveis de natureza privada, isto é, que dizem respeito exclusivamente ao indivíduo (PAULO, 2016).

No caso do Brasil, o direito fundamental de acesso à informação está previsto no art. 5º, incs. XIV e XXXIV, da CRFB/1988:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (BRASIL, 1988);

XXXIV - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988)

No Estado brasileiro existem algumas instituições, órgãos e deveres constitucionais, criados para efetivar e concretizar o direito fundamental de acesso à informação. Como exemplo, citamos o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (Decreto nº 4.923/2003), vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU) e os serviços de atendimento ao cidadão (SACs), oferecidos por diversos órgãos e entidades da Administração Pública, em suas diversas esferas, além dos deveres constitucionais de prestação de contas, instituídos pela própria CF/1988.

A respeito dos exemplos apresentados, convém destacar o relativo aos deveres constitucionais de prestação de contas, devido à sua intensa contribuição para a efetivação do acesso à informação no âmbito da Administração Pública Federal.

Com efeito, esses deveres decorrem da aplicação dos princípios da publicidade e, sobretudo, da transparência, que obrigam certos entes e autoridades públicas a divulgar, ainda que não haja requerimento nesse sentido, certas informações cujo teor é presumidamente tratado como de interesse da coletividade, de modo a materializar o acesso à informação, em sua dimensão coletiva, conforme esclarecido.

Nesse sentido, não resta dúvida quanto à contribuição, para o acesso à informação, do dever constitucional do Presidente da República de prestar, anualmente, ao Congresso nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior, nos termos do art. 84, inc. XXIV, da CF/1988:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior (BRASIL, 1988).

A mesma contribuição se verifica ao se analisar o dever constitucional de prestar contas que se impõe a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e valores que, de alguma forma, em maior ou menor medida, se relacionem com o patrimônio da União, conforme preceitua o art. 70, parágrafo único, da CF/1988:

Art. 70. (...) Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros,

bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Em se tratando especificamente do Estado de São Paulo, dentre as instituições, órgãos e deveres legais, criados essencialmente para efetivar e concretizar o direito fundamental de acesso à informação, está o Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP), um dos principais objetos de estudo eleitos para o desenvolvimento deste trabalho.

Além de cumprir o papel originário muito importante na preservação da documentação histórica e probatória, o APESP também é responsável por desempenhar uma função democrática especial, sobretudo no contexto social paulista, na medida em que promove o acesso à informação por meio da disponibilização dos seus arquivos, registros e serviços.

O APESP define-se como o órgão responsável por receber, preservar, organizar e disponibilizar à coletividade todos os documentos e registros de natureza histórica produzidos pela Administração Pública Paulista. Consiste em um dos maiores arquivos públicos do Brasil, e seu acervo é muito importante para diversas pesquisas e estudos e para o resgate e preservação da memória paulista.

O APESP, detentor de numeroso acervo, não se limita a armazenar, preservar e disponibilizar documentos e registros públicos. Também é o responsável pela gestão do Sistema de Arquivos do Estado e pela LAI (Lei de Acesso à Informação). Hoje, o APESP ocupa o posto de órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP) e sua função por excelência é gerir e coordenar a implantação da política arquivística no âmbito do Estado de São Paulo, bem como dispor sobre as normas e procedimentos para o recebimento, classificação, organização e manipulação dos arquivos e registros públicos paulistas, desde sua criação até a destinação final.

Essa importância conferida ao APESP não o acompanha desde a sua criação em 1892. A mudança se inicia no bojo do processo de redemocratização do País, no final da década de 1970 e início da de 1980, e, no caso específico do APESP, em 1984 precisamente, o que veremos ainda nesse tópico. De todo modo, somente em data posterior à inauguração da nova ordem constitucional em 1988 é que o APESP passa a ostentar uma condição de prestígio e relevância na Administração Pública Paulista devido aos avanços importantes do órgão no campo da gestão de documentos, do acesso à informação e da implantação de sistema de produção de documentos digitais, como será demonstrado ao longo do presente trabalho.

É oportuno mencionar, ademais, a recente legislação sobre o acesso à informação, a Lei nº 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI). Sua regulamentação em São

Paulo se deu pelo Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012. O APESP auxiliou e participou na elaboração da redação do referido decreto.

O decreto paulista foi assertivo quando define a gestão documental como condição necessária para o acesso à informação. Nesse contexto, tornou-se estratégica a atuação do APESP como órgão central do SAESP e responsável pela política de gestão documental.

Outra inovação do decreto foi a organização de uma central de atendimento ao cidadão CAC, na estrutura do APESP, com a responsabilidade de coordenar os serviços de informação ao cidadão SICs, instalados em todos os órgãos e entidades da administração estadual. A integração foi possível com o desenvolvimento de um sistema, para registro e controle de todos os serviços de informação: o sistema SIC.SP. Enquanto unidade gestora dos SICs, a CAC monitora os tempos de resposta e o andamento dos recursos, além de orientar o cidadão sobre onde e como obter as informações que deseja.

O Decreto estadual nº 60.144 de 2014 organizou e instituiu a Comissão Estadual de Acesso à Informação (CEAI), que passou a ser presidida pelo APESP. A CEAI funciona como 3ª (terceira) e última instância de recurso, a quem o cidadão pode recorrer.

Como o APESP é um dos principais órgãos responsáveis pela concretização do acesso à informação no âmbito da Administração Pública Paulista, não há dúvida quanto aos efeitos da LAI sobre o seu funcionamento em termos gerais.

A razão de ser da Lei de Acesso à Informação é garantir e — ao mesmo tempo — aperfeiçoar o acesso à informação previsto no art. 5º, incs. XIV e XXXIII; art. 37, § 3º, inc. II; e art. 216, § 2º da CF/1988. De acordo com esses dispositivos, o direito de acesso à informação ou o direito à liberdade de informação apresenta *status* constitucional e possui 2 (dois) sentidos possíveis: (1) a liberdade de informação ativa, definida como a liberdade de informar, relacionada à liberdade de imprensa e à liberdade de expressão; e (2) a liberdade de informação passiva, caracterizada pela liberdade de obter informações, por meio dos meios de comunicação ou dos órgãos e entidades do Estado (SILVA, 2014).

O APESP está diretamente relacionado ao segundo sentido de liberdade de informação, sendo um dos principais órgãos responsáveis pelo fornecimento de informações no Estado de São Paulo, motivo pelo qual seu funcionamento deve observar as diretrizes estabelecidas pela LAI em seu art. 3º para conferir eficácia ao direito fundamental de acesso à informação:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Por se tratar de norma disciplinadora de direito fundamental, todas as diretrizes do art. 3º da LAI devem ser observadas pelos entes federados no exercício de suas atividades democráticas relacionadas ao acesso à informação de interesse público.

Esse fenômeno constitucional e legislativo, cujo propósito é fomentar a democracia por meio do acesso à informação, não é uma exclusividade do Brasil ou do Estado de São Paulo por meio do seu Arquivo Público. De acordo com Sousa em seu texto “*Arquivo, democracia e acesso à informação pública: breve panorama da experiência internacional*”, o número de leis que regulamenta o direito de acesso à informação nas democracias ocidentais teve expressivo aumento nas últimas décadas, e disto resulta a consolidação e assimilação do conceito de *direito de acesso à informação* nesses sistemas políticos (SOUSA, 2019, p. 60-71).

O reconhecimento do direito de acesso à informação como fundamental e a sua promoção, por intermédio de institutos, órgãos e mecanismos legais, são resultado de uma longa trajetória percorrida pelas democracias contemporâneas, a qual pode ser observada com a simples análise da legislação internacional-

A primeira previsão a ser notada é o artigo 19 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* de 1948. Em sequência, o direito de acesso à informação é tratado pelo artigo 19 do *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos* de 1966. Poucos anos depois, é enunciado no artigo 13 da *Convenção Americana dos Direitos Humanos* de 1969. Em 1981, torna-se objeto do artigo 9º da *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*. Por fim, passa a estar previsto nos artigos 10 e 13 da *Convenção das Nações Unidas contra Corrupção* de 2003.

Ademais, o referido reconhecimento gradual pelas democracias é evidenciado pelo projeto de cooperação técnica firmado entre a Controladoria Geral da União (CGU) e a UNESCO para elaboração da lei de acesso à informação brasileira. Em determinado trecho do projeto, há citação expressa no sentido de que:

(...) a informação entendida como um bem público e o acesso a ela como um direito humano inalienável e universal esteve e está, portanto, no centro de debates fundamentais que acompanham a própria consolidação das democracias (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2010, p. 3).

No caso do Brasil, embora já explicitasse o direito de acesso à informação em sua Constituição desde 1988, como vimos anteriormente, foi somente em 2011 que o País passou a concretizar efetivamente esse direito, com a regulamentação da LAI (Lei nº 12.527/2011).

Em atenção a essa movimentação legislativa nacional e internacional, a Administração Pública Paulista adotou várias medidas para concretizar as disposições da LAI, que impõe necessariamente aos órgãos públicos, dentre outras competências, **uma boa gestão documental**.

Como destaca Ieda Pimenta Bernardes, em sua entrevista para este trabalho:

A gestão documental é uma condição necessária para o acesso à informação. [...] Se considerarmos o acesso à informação um dos principais pilares do Estado Democrático de Direito, é forçoso reconhecer a importância da gestão documental para a consolidação democrática.¹

Neste ponto, convém retornar ao processo de redemocratização do País, para destacar que o Estado de São Paulo foi o precursor do acesso à informação, por meio da criação de um sistema de arquivos, o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP), enquanto instrumento de administração, instituído em 1984, pelo Decreto estadual n. 22.789, como já mencionado, cujo órgão central era o próprio APESP.

A seguir veremos um pouco mais dessa história democrática de criação do SAESP, fazendo lembrar, como salientou Ieda Pimenta Bernardes, que não foi prevista uma estrutura no APESP para exercício da função de órgão central do sistema. Abordaremos no capítulo 3 o avanço da estrutura do arquivo Paulista.

No canal “Arquivo Público de São Paulo” do Youtube, é possível acessar o documentário “APESP : Arquivo e Democracia”, no qual vários personagens engajados, que acompanharam toda a história do arquivo até os anos de 2015, trouxeram inúmeras contribuições históricas para desenhar esse percurso democrático que, embora não tenha sido orgânico, foi sistematizado e muito bem cuidado ao longo de sua trajetória por todos aqueles que contribuíram para que o APESP se tornasse na instituição que é hoje, e para que conquistasse, ao longo do tempo, políticas públicas que se tornaram referências para a ampliação dos sistemas de gestão e arquivamento espalhados pelo País.

O referido documentário é narrado de maneira muito organizada e coerente com a verdadeira história democrática do arquivo. Vale lembrar que o SAESP foi criado no governo

¹ Ver a entrevista integral nos anexos desta dissertação.

Montoro na época do processo de redemocratização do Brasil. Em determinado momento, o narrador destaca que:

O Arquivo Público do Estado de São Paulo é a unidade da administração pública estadual que formula e implementa política de arquivos por meio da gestão, do recolhimento da preservação e da difusão do patrimônio documental produzido e acumulado pelos órgãos e entidades estaduais ao longo do tempo. Ao cumprir sua missão institucional, assegura o pleno acesso às informações a fim de subsidiar as decisões governamentais, apoiar o cidadão na defesa dos seus direitos e incentivar a produção de conhecimento científico e cultural.²

O Sistema de Arquivo do Estado de São Paulo (SAESP) é o responsável pelo gerenciamento das atividades arquivísticas, de modo a controlar a organização e a preservação dos documentos diários, bem como pela coordenação das atividades documentais do APESP. Isso é resultado da conciliação das novas ideias da ciência arquivística, feita à luz da administração sistêmica dos documentos, o fio condutor da política paulista de gerenciamento dos arquivos.

Essa trajetória paulista, ainda segundo o documentário, foi desenhada por intelectuais e políticos especialistas que criaram um sistema de arquivos integrado ao poder executivo. O foco da proposta de um sistema de arquivo era promover a integração de todos os arquivos de natureza estadual, entre os órgãos e as entidades, com o objetivo de padronizar normas e procedimentos técnicos relacionados ao controle e manipulação de documentos públicos.

Entre os principais responsáveis por essa trajetória, está José Sebastião Witter, um importante historiador, que exerceu a função de supervisor do Arquivo do Estado de São Paulo. No exercício de sua função de supervisor, entre 1977 e 1988, atuou ao lado de Inês Etienne Romeu, diretora do APESP de 1984 a 1989, junto com a qual promoveu pesquisas e trabalhos, estes iniciados no Rio de Janeiro, com o propósito de elaborar normas técnicas, na sede da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

O Professor Witter, relatando que se dirigia duas vezes por mês ao Rio de Janeiro, como mencionado acima, assim declarou “[...]a primeira vez que se fala em Sistema Nacional de Arquivos, foi lá, então São Paulo faz o sistema estadual de arquivos”.

Ao longo dessa atuação conjunta, perceberam a necessidade de legislar sobre todo o processo de gestão de documentos e arquivos. Nesse sentido, a Prof. Daise Aparecida Oliveira, Diretora do Departamento de Arquivo Público Prefeitura de Itatiba, SP, ainda no documentário supracitado, evidencia a importância de uma política bem estruturada sobre a gestão de

² Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JTmQHsfZ_1k />. Acesso em: 25 nov. 2021.

documentos. Relata ainda que os servidores do APESP, duas especialistas do Rio de Janeiro Helena Correa Machado e Marilena Leite Paes e ela própria, passaram a fazer parte de um grupo de trabalho com esse objetivo.

O documentário mencionado relata ainda que, 1984 ao mesmo tempo em que caminhava a campanha das Diretas-já, se reivindicava o acesso aos documentos da ditadura, visando a reparação dos abusos praticados pelo regime. Direitos políticos e humanos caminhando, no bojo do processo de redemocratização.

No mencionado documentário Neire do Rossio Martins Coordenadora do Sistema de Arquivos da Universidade Estadual de Campinas (SIARQ – UNICAMP) relata que a existência de um grupo, composto por Heloisa Liberalli Belotto, Ana Maria de Almeida Camargo, José Sebastião Witter, Inês Etienne Romeu e Adaíse Oliveira, “que se reunia no Arquivo do Estado de São Paulo, exclusivamente para estudar arquivística”.

Quando chefe do executivo estadual, Franco Montoro, primeiro governador paulista eleito pelo voto popular após a ditadura, compreendeu o papel central dos arquivos para a construção de um Estado Democrático de Direito. Ainda segundo o documentário o governador se convenceu que a gestão eficiente dos documentos produzidos diariamente em todos os órgãos públicos, são a garantia do acesso a informação e a preservação da memória Por consequência, nomeou uma comissão de estudos para a organização do sistema estadual de arquivos.

Figura 3 — Despacho do Governador de São Paulo publicado na edição do dia 11 de novembro de 1983, no Diário Oficial do Estado

D.O.E.; Sec. I, São Paulo, 83 (214), sexta-feira, 11 nov. 1983

Cultura

Secretário

João Pacheco e Chaves

Despacho do Governador, de 10-11-83

No Of. GS-1 333-83-SC, em que é interessada a Secretaria da Cultura, sobre estudos para organização de um Sistema Estadual de Arquivos:

"Diante do que me representou o Secretário Extraordinário da Cultura, tendo em vista a necessidade imperiosa de preservação da memória histórica, através da conservação criteriosa dos papéis e documentos da Administração Estadual, designo os abaixo indicados para comporem a Comissão Especial de Estudos destinada a organização de um Sistema Estadual de Arquivos, relacionado ao Arquivo do Estado:

Professor José Honório Rodrigues, da Academia Brasileira de Letras;

Professor Zélio Alves Pinto, Diretor do DEMA, Secretaria da Cultura;

Professor José Sebastião Witter, Diretor do Arquivo do Estado;

Professor Paulo Sérgio Pinheiro, Assessor Especial do Governador;

Professora Ana Maria de Almeida Camargo, Arquivo do Estado;

Professor Ricardo Maranhão, Diretor do DACH, Secretaria da Cultura;

Professor Carlos Guilherme Mota, Chefe do Departamento de História — USP;

Professor José Roberto do Amaral Lapa, Chefe do Departamento de História — UNICAMP;

Professor José Ribeiro Júnior, UNESP;

Professora Helena Liberali Bellotto, Instituto de Estudos Brasileiros — USP;

Professor Marco Aurélio Garcia, Arquivo de História Social Edgard Lenzenrotth — UNICAMP;

Professor Sérgio Bilotta — FUNDAP;

Professor Norman Potter, Secretaria Municipal de Cultura. Encaminhe-se à Secretaria da Cultura para as providências cabíveis.

Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo (2022).

Como resultado desse esforço, foi assinado por Franco Montoro, então Governador, em 19 de outubro de 1984, o Decreto estadual nº 22.789, de 19 de outubro de 1984, que destacou em seu discurso o seguinte:

Considero esta solenidade de significação histórica, pelo que representa no sentido da preservação da nossa memória, de nossa história e pela importância que vejo na cultura como base do nosso desenvolvimento (MONTORO, 1984).

Além disso, o referido decreto de criação do SAESP, em 1984, apresentou estas considerações:

Considerando que todos os documentos arquivísticos gerados pela atuação do Governo do Estado de São Paulo constituem parte integrante de seu patrimônio arquivístico;

Considerando que o patrimônio arquivístico é um bem público cuja integridade cabe ao Estado assegurar;

Considerando que a destruição indiscriminada de documentos efetuada sem critérios pode acarretar prejuízos irrecuperáveis à Administração e à História;

Considerando que as atividades de administração dos documentos arquivísticos compõem-se de diversas fases que devem ser desenvolvidas de modo harmônico e integrado, respeitando-se as especialidades de cada órgão gerador de documentação; [...] (SÃO PAULO [Estado], 1984).

Já em seu artigo 2º, o decreto de criação do SAESP definiu os objetivos do sistema de arquivos paulista:

[...] I - assegurar a proteção e apresentação dos documentos do Poder Público Estadual, tendo em vista o seu valor administração e histórico e os interesses da comunidade;

II - harmonizar as diversas fases da administração dos documentos arquivísticos, atendendo às peculiaridades dos órgãos geradores da documentação;

III - facilitar o acesso ao patrimônio arquivístico público de acordo com as necessidades da comunidade (SÃO PAULO [Estado], 1984)..

O Decreto estadual nº 22.789 contemplou, em função dos estudos mencionados anteriormente, orientações desenvolvidas pela Arquivologia, que havia avançado em termos teóricos e práticos, como no caso da teoria das três idades e teoria da avaliação. Veremos mais a esse respeito nos capítulos 2 e 3.

O acontecimento foi celebrado em uma solenidade com a presença do governador Franco Montoro, o Secretário de Cultura, Jorge Cunha Lima, o Prof. José Maria Jardim, representante do Arquivo Nacional, a diretora e ex-diretores do Arquivo, funcionários do Arquivo e convidados. Sobre esse acontecimento, Witter afirma que:

Este, talvez, seja um dos momentos mais gratificantes de minha vida [...] Sinto esta hora muito semelhante àquela em que nasce um filho [...] Desta forma, quando vejo nascer o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, fico perguntando como ele se sairá neste mundo, onde chega para participar dos meandros da administração e tentar salvar “os papéis velhos” e organizar os “papéis novos.”³

Nesse período, o Arquivo era uma divisão da Secretaria de Cultura e se localizava dentro do Departamento de Museus e Arquivos⁴. Apesar dessa condição subordinada, foi instituído como órgão central do Sistema de Arquivos do Estado.

³ **Arquivo Boletim Histórico e Informativo**, v. 5, n. 4, p. 115/116, out /dez 1984.

⁴ Decreto nº 5929 de 15 de março de 1975.

Ato contínuo, em 15 de maio de 1985, foi realizado o I Encontro para a Implantação do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, com técnicos do Arquivo e representantes das diversas Secretarias de Estado, cujo propósito era efetivar a implantação do referido sistema e, conseqüentemente, atender aos interesses democráticos da sociedade (TESSITORE, 1985, p.53-59).

De acordo com os termos apresentados, existe uma forte relação entre o direito de acesso à informação, o arquivo público e os valores e princípios essenciais a uma democracia. Nessa relação podem ser acrescentadas também as cidades inteligentes. Assim, importa destacar que as democracias garantem o direito de acesso à informação aos cidadãos, bem como demandam a sua participação no processo decisório, características comuns às cidades inteligentes.

Em sua entrevista, Camila Brandi destaca que a gestão documental e políticas de preservação viabilizam rastreabilidade e o acesso rápido aos documentos “Atreladas ao arcabouço legal que regulamenta o acesso aos documentos, consolidam-se importantes mecanismos de transparência, controle social e fortalecimento da democracia”.⁵

No mais, as cidades inteligentes prezam pela participação da população, entidades governamentais ou privadas e pesquisadores, com o intuito de que os debates sociais, fundamentais para o crescimento dessas localidades, possam fomentar o desenvolvimento, por meio de pesquisas científicas.

Para atender às novas concepções participativas entre as instituições governamentais e privadas, bem como a participação civil como um todo, o conceito de *cidades inteligentes* destaca-se por idealizar o desenvolvimento econômico, social e cultural através de investimentos em Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) como estratégia utilizada pelo poder público para uma melhor transparência política. De todo modo, “o surgimento do termo *cidades inteligentes* e suas características perpassam o surgimento das TIC e sua influência na gestão e compartilhamento de dados nos centros urbanos” (LEMOS, 2013).

Nessas cidades, ter arquivos públicos que garantam o acesso às informações e aos dados fortalece a participação popular e aprimora a gestão pública, além de permitir que os documentos passados facilitem o seu planejamento futuro.

Segundo Costa, Novaes e Massonetto (2020), as TICs são instrumentos de conexão entre governo e sociedade, por meio das quais há uma facilidade de comunicação que propicia

⁵ Cf. a entrevista na íntegra nos anexos desta dissertação.

uma rápida interação entre ambos, a qual ocorre por intermédio de um sistema integrado e planejado de compartilhamento de dados, que são:

[...] de grande valia para os gestores em cidades inteligentes, pois proporcionam um canal direto para que o Estado expresse as medidas que vêm sendo tomadas em prol dos serviços públicos e, em contrapartida, a população possa informar-se acerca das conveniências que facilitam sua vida em comunidade (COSTA; NOVAES; MASSONETTO, 2020).

Nesse contexto, Komninou (2014) reforça também a necessidade de investimento e preocupação com a disseminação de dados e de informações de maneira eficiente e eficaz, a fim de auxiliar na criação de pesquisas e projetos de inovação para essas localidades.

Ao se pensar na organização e fortalecimento de uma Cidade Inteligente e Sustentável (CIS), visando políticas públicas de gestão documental para dar suporte à sustentabilidade desse conceito de *cidade*, podemos analisar a realidade brasileira e promover o encontro dos pilares entre a política pública para a CIS e os conceitos arquivísticos no que se refere à gestão documental. Veremos mais sobre arquivos e cidades inteligentes e sustentáveis em um outro tópico deste mesmo capítulo.

Outrossim, para Soares (2020) o desenvolvimento sustentável é um tema que deve ser amplamente discutido pelos diversos segmentos da sociedade no mundo. Esse entendimento se define pela ideia de que o desenvolvimento sustentável é “[...] o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”, um conceito extraído diretamente do relatório inovador denominado *Nosso bem comum*, publicado em 1987 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020). Para a mencionada autora, esse desenvolvimento sustentável está essencialmente conectado com o papel social dos arquivos. Nesse sentido, a atuação do arquivista, em respeito à sua função pública, deve contribuir com a busca e com desenvolvimento de uma sociedade mais justa, sustentável, igualitária e empoderada. Em suma, uma sociedade melhor, cujos principais objetivos estão listados na imagem abaixo:

Figura 4 — Objetivos de desenvolvimento sustentável



Fonte: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/estrategia-e-gestao/ods/>

A imagem acima simboliza os 17 (dezessete) Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), que fazem parte da Agenda para 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Foi acordada em 2015 por 193 (cento e noventa e três) Estados-Membros da ONU, e é resultado de um processo participativo. A Agenda de 2030 é um plano com objetivo de enfrentar os principais desafios da nossa sociedade nos tempos atuais. O documento se divide em quatro partes: Declaração, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Acompanhamento, Avaliação da Agenda 2030 e Implementação.

Na Plataforma da Agenda 2030⁶ pode-se visualizar as metas nacionais dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que também apresenta os seus indicadores, com os quais é possível acompanhar a sua implementação.

Em seu texto “Gestão dos arquivos para o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável das Nações Unidas”, Soares, A. P. A. (2020) alimenta o debate sobre o papel dos arquivos declarando que: “a gestão documental permeia todos os ODS, uma vez que a informação arquivística é recurso não somente para o gerenciamento administrativo dos governos, instituições públicas e privadas, mas também auxilia os gestores na tomada de decisões assertivas em busca do desenvolvimento sustentável.” Afirma ainda que:

No que tange aos arquivos, deve ser mencionada a Declaração de Madrid, emitida quando na realização do Seminário Internacional denominado: O lugar dos arquivos: Acesso à Informação, Transparência e Memória. Evento promovido pela Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB), o Programa de Cooperação Iberoarquivos, a

⁶ Indicadores brasileiros para os objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/>>.

Associação Latino-americana de Arquivos (ALA) e a Subdireção Geral dos Arquivos Estatais do Ministério de Cultura e Esporte da Espanha, em virtude das atividades comemorativas da declaração do ano de 2019 como “Ano Ibero-americano dos Arquivos para a Transparência e a Memória”, o seminário aconteceu em Madrid em 12 de novembro de 2019. Tal declaração busca contribuir na implementação da Agenda 2030, por meio de suas ações e programas de cooperação, destaca o objetivo 16 da referida agenda como uma competência de que deve ser exercida pelos arquivos, isto é, combater a corrupção, criar instituições eficazes e transparentes, proteger as liberdades fundamentais e garantir o acesso público à informação (SOARES, 2020).

De acordo com a Declaração de Madrid, “os arquivos permitem uma efetiva prestação de contas e asseguram a participação na tomada de decisões, promovendo uma gestão pública eficiente, responsável e transparente”. No mais, as cidades inteligentes prezam pela participação da população, entidades governamentais ou privadas e pesquisadores, no intuito de que os debates sociais, fundamentais para o crescimento dessas localidades, possam fomentar o desenvolvimento através de pesquisas científicas.

A implantação e implementação de uma política de gestão documental, mencionada anteriormente (mas que iremos aprofundar no capítulo 2.), permite que os municípios, bem como as cidades inteligentes, identifiquem os documentos de guarda permanente (dotados de valor histórico e probatório) que devam ser resguardados para sempre, garantindo e contribuindo para a preservação da memória.

1.2 DOCUMENTOS COMO PATRIMÔNIO CULTURAL E MEMÓRIA / DIGITALIZAÇÃO

A memória coletiva é importante elemento de coesão social. E ela é relida e refeita porque é filha do presente, e é sempre reelaborada para responder às solicitações de cada momento histórico, suas pressões, seus desafios. A Administração Pública tem o dever de garantir que os registros dos atos que são de sua atribuição e que impactam a vida coletiva estejam disponíveis para essa elaboração e reelaboração da memória coletiva.

Bernardi (2020) afirma que “É possível observar ainda, o documento como suporte da memória”. Com isso, se reforça, segundo ele, a “importância de uma investigação documental para a historiografia”. Por outro lado, aponta que “é preciso ter ciência que a produção de informações cresce de modo substancial e em uma velocidade constante”. Com relação a esse aspecto, mencionaremos mais à frente a gestão documental e a aprofundaremos no capítulo seguinte

Na visão de Macedo Cardoso (2020), “[...] história, memória e arquivo estão vinculados uns aos outros por meio dos documentos”. Continua, afirmando: “Os documentos revelam-se

como um conjunto de provas/testemunhos da história, constituindo-se em matéria prima essencial para o exercício da pesquisa.”

Em se tratando dos arquivos como lugar de memória e patrimônio cultural a ser preservado, segundo Costa, Novaes e Massonetto (2020), os Arquivos Públicos, como instituição, são responsáveis pela tutela de documentos e informações, mantendo a integridade dos mesmos através de uma preservação física ou digital.

Entendendo a importância dos arquivos documentais como testemunhos históricos e compreendendo o alcance mundial que a *internet* proporciona a esses acervos, a forma digital de arquivamento passa a ser um meio de preservá-los como patrimônio da humanidade, em uma demanda de caráter cultural e de caráter institucional, ampliando seu acesso.

Como obrigação constitucional, esse longo alcance da informação tem como papel fundamental resgatar e preservar a memória coletiva e de interesse comum, permitindo a reverberação e compreensão de acontecimentos históricos, sejam eles institucionais ou não, e caracterizando o desenvolvimento de uma cidade como *inteligente e sustentável*.

Os arquivos existem pelo mundo há bastante tempo. O APESP, por exemplo, há 130 anos. Hoje defende-se o entendimento de que nada nasce para ser histórico e sim para desempenhar alguma atribuição.

Sobre a utilização dos documentos públicos municipais, Heloisa Bellotto (2013) afirma que “passada sua utilização primária, a documentação acumulada, já devidamente avaliada e livre das informações sem valor permanente, passaram a constituir o ‘celeiro informacional da administração’ para efeitos da **memória** e da história” (grifo nosso).

Em 1988, a Constituição Federal já previa, em seu artigo 23, como competência comum a todos os entes da federação, a proteção aos documentos bem como outros bens de valor histórico. Já o artigo 24 afirma que compete aos mesmos entes legislar concorrentemente sobre a “proteção ao patrimônio histórico, cultural”. Por sua vez o artigo 216, em seu inciso IV, elevou os documentos **à condição de patrimônio cultural brasileiro**. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Para que se preservem os documentos de valor histórico, resguardando-se a memória de uma cidade e de seu povo, é preciso aplicar a gestão documental e seus instrumentos, sendo possível, assim, a classificação dos documentos de guarda permanente.

Na verdade, a nossa Constituição de 1988 também já garantia a gestão de documentos. E essa atribuição de responsabilidade é válida para todos os entes da federação. Em 1991 a lei de arquivos regulamentou as normas previstas em nossa Carta Magna. Já aqui, no Estado de São Paulo, em 2004, podemos destacar dois marcos, os Decretos estaduais n. 48897 e n. 48898, que tratam da gestão de documentos, avaliação, classificação, destinação e eliminação,

recolhimento e do plano de classificação e tabela de temporalidade da atividade-meio, como gestão documental aplicada.

O que se pode traduzir, em suma, é que se garante não só a eliminação criteriosa de documentos desprovidos de valor histórico e probatório, como também a preservação de outros para a pesquisa, salvaguardando, assim, a memória.

O plano de classificação e a tabela de temporalidade dos documentos tornam-se instrumentos fundamentais de gestão, inclusive para documentos nato digitais. Tecnologia e gestão documental assumem a necessidade de caminhar juntas, garantindo todo o ciclo de vida dos documentos, possibilitando a racionalização de recursos públicos e a preservação da memória. Mas ao longo dos anos, no ímpeto de implantar alguma nova tecnologia, pode-se perder ou alterar documentos, informações, dados e, por consequência, a história de uma cidade.

Temos, como exemplo, a época da microfilmagem, da digitalização e da guarda terceirizada de arquivos usando as mais diferentes tecnologias. Resolvem de imediato, transferem o problema, mas se elas estiverem agregadas à gestão documental, evita-se gastar mal os recursos, evitam lixo digital, podendo-se guardar o que de fato importa e deixar de guardar documentos que poderiam não estar mais em guarda intermediária mas sim em guarda permanente. Por isso, é bom ter um plano prático de aplicação dos instrumentos de gestão documental, usando tecnologias para isso. Dessa forma, é possível garantir a guarda dos documentos de valor histórico, preservando-se a memória de uma cidade.

Documento é uma informação em um suporte. O suporte está mudando do papel para o digital. Apenas mudar a produção para o eletrônico não é a solução, pois a potencialidade de produção de lixo eletrônico é enorme e não justifica o gasto com armazenamento ou ampliação de nuvem.

A temática se mostra tão relevante que Nicodemo, ao discorrer sobre a digitalização de documentos, sobre o tratamento dos documentos, sobre o nascimento digital e sobre a transição do papel para o digital, afirma que:

Haverá produção com maior velocidade e profusão, com poucas estratégias seguras para preservar esses documentos no futuro. Há poucas garantias da preservação para o futuro. Arquivo digital SP tem investimentos em infraestrutura, desenvolvimentos de novas tecnologias para novas políticas. Isso envolve novos treinamentos, setores, pesquisa, rituais, que ainda estão tenros em sua construção. Existem os subgrupos no trabalho: automação de processos, modernização de infraestrutura, políticas públicas, capacitação técnica e preparação do ambiente. É projetar um sistema orgânico, para lidar com os arquivos permanentes, de preservação histórica [...] Ao digitalizar um documento, ele pode ser eliminado ou digitalizado, acompanhe certos protocolos, como mais importante a gestão documental, avaliando a massa documental, pela tabela de temporalidade. Este instrumento que faz a transição de forma segura. A Lei de acesso à informação não deixa dados sensíveis expostos. A transparência do

governo para o que pode está para o que pode ser exposto e o que precisa ser sigiloso. O pressuposto é que haja uma gestão documental orgânica. Política de preservação para sistemas inteligentes de gestão de bancos de dados. Gestor da lei de acesso aos dados. Registros precisam ser usados de forma inteligente. Dados públicos são muito importantes, para além dos conglomerados de informação como facebook e outros (NICODEMO, 2021).⁷

Na mesma linha, Camila Brandi em sua entrevista afirma: “O uso das TICs como as grandes mediadoras das relações sociais e a potência da produção em rede, elevaram as informações ao *status* de um dos bens mais valiosos em nossa sociedade. Sintetizado no termo Sociedade da Informação”⁸. Faz lembrar ainda que o mundo está cada vez mais tecnológico, reforça que o crescimento continuará progressivamente, e destaca o papel dos Arquivos nesse cenário, afirmando que cabe a eles “garantir que a solução tecnológica de produção de documentos digitais seja capaz de atender aos requisitos obrigatórios e metadados mínimos, a fim de proteger a autenticidade, integridade e disponibilidade dos documentos arquivísticos produzidos em ambiente digital.”

A preservação da memória digital ou digitalizada nos remete a uma reflexão que Flores (2018) expõe em seu texto “Transformação digital por inovação sustentada ou tecnologias disruptivas em arquivos” no qual define e trata da inovação sustentada, aquela que se materializa através de referenciais e arcabouço teórico, nos quais a inovação tecnológica é abordada a partir da ciência, da academia e da cientificidade.

Segundo o autor, a inovação sustentada necessita de estudo aprofundado e revisão de literatura, sendo o produto desenhado, definido e aprimorado segundo a demanda da sociedade, citando como exemplos de tecnologia disruptiva: Netflix, Uber, AirBnB. O autor reforça, contudo, que a disrupção tecnológica pode não ser totalmente boa, uma vez que o lançamento de um novo produto no mercado pode acontecer sem base em estudo. Mas reforça que a ciência atuará posteriormente no aprimoramento do produto, baseada em estudos.

Segundo Palácios (2002), na Web, a conjugação de Memória com Instantaneidade, Hipertextualidade e Interatividade, bem como a inexistência de limitações de armazenamento de informação, potencializam de tal forma a Memória que cremos ser legítimo afirmar-se que temos nessa combinação de características e circunstâncias uma ruptura com relação aos suportes mediáticos anteriores.

Desta forma, podemos interpretar a *internet* como memória coletiva da humanidade, visto que seu acesso pode ser alcançado de qualquer parte do mundo que detenha tal ferramenta

⁷ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=bPJ54SoDrMg>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

⁸ A entrevista está integralmente transcrita nos anexos desta dissertação.

digital. Por outro lado, temos o risco de perda gigantesca da memória coletiva, como foi o que aconteceu, por exemplo, com o Orkut, que registrava fotos, textos de milhões de pessoas, e desapareceu.

Por outro lado, em seu trabalho *Pesquisa documental: diálogos e caminhos através da História cultural*, Manuela Ciconetto Bernardi reforça o aspecto de que “a internet, com a digitalização, possibilita a recuperação de informações que antes não estavam disponíveis ou que o acesso era difícil” (TOLEDO; GIMENEZ, 2012 apud BERNARDI, 2020).

Do ponto de vista dos lugares de memória – instituições arquivísticas (arquivos), bibliotecas e museus –, a digitalização de acervos documentais remete a uma prática de preservação que assume também a garantia de que a reprodução não comprometa os parâmetros de comprovação da originalidade e autenticidade do documento original. Porém, o acesso ampliado pelo meio eletrônico aos conjuntos documentais depositados em instituições de referência nacional ou regional introduz outras questões sobre as possibilidades abertas ao uso social e atual dos documentos, segundo Tavares (2012). Sem dúvida, a digitalização de documentos originais auxilia a sua preservação, pois reduz seu manuseio e, por outro lado, amplia as possibilidades de acesso às informações e dados.

Ainda segundo a referida autora, uma das vertentes de preservação referentes ao uso das tecnologias digitais para preservar e disseminar documentos está voltada à produção de informação digital elaborada em sistemas informatizados, em computadores pessoais ou dispositivos móveis, que será irrecuperável no futuro diante da própria obsolescência tecnológica dos meios em que a informação foi gerada.

Esse é um aspecto que conecta a preocupação com a produção, gestão, preservação e acesso de documentos digitais com a inovação sustentada que mencionamos anteriormente e que veremos mais à frente no presente trabalho: as referências nacionais e internacionais sobre essa temática, relacionando, assim, os textos dos dois autores. Convém lembrar ainda que se trata de uma temática de suma importância para o cumprimento dos preceitos constitucionais mencionados neste capítulo, assim como um aspecto da maior relevância e que tem sido relevado por gestores e pela academia da transição para cidades inteligentes e sustentáveis.

Bernardi (2020) vai na mesma linha quando aborda a *internet* e a digitalização em seu trabalho, argumentando: “Apesar de existirem custos devido à guarda e ao acesso, os pontos positivos ao utilizar este recurso se sobressaem, como é o caso da conservação dos documentos, já que os originais não serão manipulados, além da ampliação e democratização de acesso da população”.

Corroborando, em sua entrevista, Camila Brandi afirma que “a digitalização é importante aliada na preservação, permitindo o acesso sem o manuseio do documento original e ainda potencializa as ações de difusão, permitindo a divulgação do acervo de forma remota, pelo *site* da instituição”.⁹

Nesse contexto, Tavares (2012) reforça o papel das instituições públicas e privadas em assegurar a preservação da memória em meios digitais, num contexto de apropriação dispersa dos conteúdos localmente produzidos e de redefinição dos padrões, valores e ordenamentos socioculturais, que no passado vinculavam memória e identidade.

Preservar é uma medida de segurança que permite a transferência da informação para gerações futuras; porém, esse debate ainda é um tema sem definição e, apesar de várias estratégias, ainda não é possível comprovar a sua eficácia a longo prazo (BAGGIO; FLORES, 2013).

Outrossim, observa-se que, na pós-modernidade, há uma valorização do documento quando a sociedade o eleva à condição de patrimônio cultural, no sentido de ampla apropriação das tradições. Ora, se o patrimônio é também um valor, assim como o é o documento em relação aos materiais da História, isto resultaria em legitimação. Neste ínterim, fica mais evidente a representação da fala do autor sobre a importância de desenvolver um sistema de digitalização dos documentos, bem como a aplicação desta prática no desenvolvimento das cidades e na preservação de suas memórias coletivas (BAGGIO; FLORES, 2013).

Apesar disso, ao identificarmos que se trata de mecanismos de informação e cultura documental, acessíveis e identificados como bens comuns, podemos denominá-los apenas *patrimônio cultural*. As políticas públicas de arquivos e gestão documental são necessárias à permanência de uma memória social que acontece a partir de traços deixados por outras gerações e que podem ser perpetuados por meio de uma logística de arquivamento desses recortes da História, apresentados por intermédio dos documentos.

À medida que se compreende a importância dos arquivos documentais como testemunhas históricas, assim como o alcance mundial que a *internet* proporciona a esses acervos, a forma digital passa a ser uma forma de torná-los mais acessíveis como patrimônio da humanidade, em uma demanda de caráter cultural e de caráter institucional. Como obrigação constitucional, esse longo alcance da informação tem como papel fundamental resgatar e preservar a memória coletiva e de interesse comum, permitindo a reverberação de acontecimentos históricos.

⁹ Entrevista disponível nos anexos da dissertação.

Sayão (2010 apud SANTOS; FLORES, 2015) jogam luz sobre esse aspecto da transformação digital, que, a nosso ver, deve estar presente no contexto de implantação de soluções digitais nas cidades inteligentes e sustentáveis; e, além disso, fazem um alerta: a obsolescência tecnológica e a fragilidade das mídias de armazenamento, principais causadoras da perda de documentos digitais, podem levar à perda da memória digital [...].

A aplicação da gestão documental e de seus instrumentos permite o acesso à documentação pública de forma rápida e segura, bem como a redução de espaços necessários para a guarda intermediária de documentos e a preservação dos documentos com valor histórico e probatório. Nesta oportunidade, vale lembrar que os espaços podem ser tanto físicos, para a guarda de documentos em suporte papel, quanto virtuais, para a guarda de documentos digitais.

Há, porém, segundo Bernardes e Delatorre (2008), a necessidade de aplicar um programa de gestão de documentos, antes mesmo da implantação de um *software* de gestão eletrônica de documentos.

Segundo Canavilhas (2004) a *internet* facilitou o acesso à informação ao diminuir as barreiras entre o espaço e o tempo, de forma global, por meio da *web*. Este “manancial de informação”, como chama o autor, (representa uma memória social, dinâmica, organizada e navegável e, ao mesmo tempo, remete ao sentido da palavra *comunicação*).

A garantia dessa memória, presente em documentos elevados à condição de patrimônio histórico, que podem ser digitalizados ou digitais, depende da preservação digital, nestes termos:

A preservação digital consiste na capacidade de garantir que a informação digital permaneça acessível, interpretável e autêntica, mesmo na presença de uma plataforma tecnológica diferente. Identificam-se no trabalho as estratégias de preservação digital, bem como os critérios e políticas de preservação digital (BAGGIO; FLORES, 2013, p.11).

Os Arquivos Públicos como instituição são responsáveis tanto pela tutela de documentos, informações e dados como pela manutenção da integridade dos mesmos, por meio da preservação física ou digital. Assim, os documentos públicos arquivados e disponibilizados por intermédio de ferramentas digitais propiciam tomadas de decisões mais rápidas e apresentam grande potencial informativo para o governo.

Beck e Levy (2018) afirmam que “O Arquivo Público tem papel fundamental nesse processo, desde a preservação da memória a dados fundamentais que podem subsidiar governança no poder público e do serviço ao bem comum”. Em continuidade, os autores supracitados afirmam que, no que se refere ao quesito da sustentabilidade, “[...] ao preservar a

memória de uma sociedade, o Arquivo contribui para construção da sustentabilidade social, tal como na transparência dos dados que não são confidenciais”.

No entender de Ieda Pimenta Bernardes

[...] vale lembrar que a “memória” de um governo é um lastro para a boa governança, um insumo estratégico para a tomada de decisões e que o patrimônio arquivístico, em papel ou digital, é um “bem público”, de valor intangível, que o Poder Público tem o dever de proteger e preservar[...].¹⁰

Cardoso (2020) reforça a “aproximação entre História e Arquivo destacando a importância dos documentos para a prática da pesquisa histórica e para a preservação da memória”.

Na era do conhecimento, o Arquivo precisa se conectar com as tendências tecnológicas, de modo que os indivíduos consigam suprir as suas necessidades contemporâneas de acesso à informação; e, em consonância com as TICs, o arquivo deve ser utilizado de maneira informacional por qualquer cidadão. Faz-se necessário que seja acessível a todos, para o exercício da cidadania e da democracia, para debates e decisões futuras mais assertivas, envolvendo os cidadãos nesse processo.

Segundo Cardoso (2020) ,

[...] a memória se apresenta, portanto, como uma questão fundamental na sociedade da informação, uma vez que deixa de ser compreendida de forma genérica para ser vivenciada como inerente a manutenção da coletividade, e para a identificação individual dos sujeitos [...].

Massonetto concedeu entrevista para o canal “Um Brasil” junto a Humberto Dantas e Gustavo Maia, ao debater sobre a temática: “Estado tem o desafio de construir uma cidade inteligente sem proprietários.” A mesa foi intermediada pelo entrevistador Jaime Spitzcovsky, que lançou a proposição: Estado tem o desafio de construir uma cidade inteligente sem proprietários. O que isso significa para a vida cotidiana dos cidadãos e qual o impacto disso na gestão pública?¹¹

Para Massonetto, a conceituação de *cidade inteligente e sustentável* é compreendida como um arranjo urbano, sociotécnico, complexo e dinâmico. Na descrição do que chama de

¹⁰ Entrevista disponível nos anexos da dissertação.

¹¹ UM BRASIL. Cidades inteligentes: gestão e tecnologia a serviço das pessoas. YouTube, 18 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=WSXoM7YrJTg>>. Acesso em: 4 mar. 2022.

cidade, o desenho é mais amplo do que o recorte político. Segundo Massonetto, as cidades são perpassadas pelo fenômeno da digitalização.

1.3 DOCUMENTOS E ARQUIVOS PÚBLICOS NO CONTEXTO CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS

É possível evidenciar a relação direta das cidades inteligentes e sustentáveis (CIS) com os documentos e, por consequência, com os arquivos públicos. Mas, antes, vamos tratar dos municípios como entes federados.

A nossa Constituição Federal de 1988, no artigo art. 1º, aborda a composição e define os *entes federados*, explicitando que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, os municípios compõem, segundo o artigo 18 da CF/1988, a organização político-administrativa brasileira, com autonomia garantida pela Carta Magna. Dentre os princípios que devem ser observados, previstos no artigo 37º, também da CRFB/1988, o da *legalidade* se destaca, o qual impõe à administração pública o dever de exercer suas atividades de acordo com as determinações legais.

De acordo com Hely Lopes Meirelles:

[...] o município, como unidade político-administrativa, surgiu de fato com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos. Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas em troca de sua sujeição e obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas que podiam ser desde direitos privados até o privilégio de poder eleger seus governantes e dirigir a própria cidade. As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas municípios. (MEIRELLES, 2006, p. 33).

Por outro lado, o Código Civil brasileiro (Lei nº 10.406, de 10/01/2002), no inciso III do art. 41, define *município* como "pessoa jurídica de Direito público interno", que responde às normas constitucionais e de Direito administrativo.

O Glossário do Atlas do Censo Demográfico 2010 do IBGE conceitua *município* como:

Unidade autônoma de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa do Brasil. Sua criação, incorporação, fusão ou desmembramento depende de leis estaduais, que devem observar o período determinado por lei complementar federal e a necessidade de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações envolvidas, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Os municípios são regidos por leis orgânicas, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal do Brasil, e na constituição do estado onde se

situam, e podem criar, organizar e suprimir distritos. A localidade onde está sediada a prefeitura municipal tem a categoria de cidade.

Domicia (2020) relembra a característica singular da nossa federação, que trata os municípios como entes autônomos e independentes. Além disso, destaca que:

A autonomia dos municípios não é irrestrita, pois está sujeita aos limites determinados pela 66 própria CF/1988. Os municípios são dotados de autonomia administrativa, que consiste na capacidade para organizar os seus serviços; autonomia financeira, que consiste na capacidade de arrecadação de suas rendas e ao seu uso, sempre respeitada a orientação legal; autonomia política que garante a eleição dos seus agentes políticos — Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores; e a autonomia organizativa, que consiste na elaboração da Lei Orgânica Municipal — LOM — sem interferência dos demais membros da Federação. A autonomia legislativa, que confere ao Município – como ente Federado – legislar por meio da Câmara sobre assuntos de interesse local, instituindo normas que serão de cumprimento compulsório pelos cidadãos e por aqueles que autorizam a ação municipal.

A Constituição Federal estabeleceu em seu CAPÍTULO IV, na parte intitulada *Dos municípios*, em seu artigo 30, aquilo que compete aos municípios, conforme o quadro a seguir:

Quadro 1 — Artigo 30 da Constituição Federal de 1988

CONSTITUIÇÃO FEDERAL
Art. 30. Compete aos Municípios:
I - Legislar sobre assuntos de interesse local;
II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
III - Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
IV - Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
VI - Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
VI - Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
VII - Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
VIII - Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX - Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Fonte: Constituição Federal (1988).

Com base no exposto, vislumbra-se que os princípios gerais, que estão previstos em nossa Constituição e que regem a administração pública em todos os entes federados, são os da “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Por consequência, não pode haver informalidade em sua atuação.

Importa neste momento abrir um espaço para falar de cidade e de município. O município é um território com delimitação clara, criado por lei. Também são assim as divisões dos estados, pois o conjunto dos territórios dos municípios de um estado representam a totalidade da área deste último. Complementando, todo município possui um prefeito, um vice e uma Câmara de Vereadores, cuja quantidade de membros varia conforme o número da

população. Ademais, os municípios possuem área urbana e rural. O Município de São Paulo, por exemplo, tem 1/3 da sua área com características rurais, segundo seu plano diretor.

Outrossim, a CF/1988, em seu artigo 29, define que o município:

[...] reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado[...].

As cidades, por sua vez, são as áreas urbanas dos municípios, as quais estão delimitadas por lei e contidas no chamado *perímetro urbano*. Muitas áreas urbanas de um determinado município são conurbadas com outras, como São Paulo com Guarulhos, na zona leste, ou Taboão da Serra, na zona sul, apenas para citar dois exemplos. Segundo o IBGE, *cidade* “é a localidade onde está sediada a Prefeitura Municipal. É constituída pela área urbana do distrito-sede e delimitada pelo perímetro urbano estabelecido por lei municipal”.

Quem possui autonomia administrativa, financeira, legislativa e política, como vimos acima, são os municípios e não as cidades. Estas fazem parte dos municípios. Por isso, embora o programa da universidade trate de *cidades inteligentes e sustentáveis*, abordamos os municípios no presente trabalho, pois são eles que possuem condições legais para elaborar planos e executar ações que transformem suas cidades em inteligentes e sustentáveis.

Essa autonomia constitucional dos municípios, de natureza política e administrativa, é evidenciada por Domicia (2020): reconhece-se que as iniciativas locais, mais próximas do controle cívico e social, são as mais bem equipadas para compreender as necessidades de suas populações e que, portanto, têm maior responsabilidade na abordagem dos problemas fundamentais das populações locais.

Convém esclarecer que mais de 55 % da população humana vive, neste século XXI, em cidades, e a ONU prevê que, até 2050, esse percentual subirá para 70%¹². Algumas delas exercem tal poder de atração que crescem desmesuradamente, sem que os poderes públicos garantam o provimento de condições básicas para a grande parte dessa população quanto à extensão do saneamento básico, mobilidade urbana, oferta de habitação, além de serviços de saúde e educação para todos.

Esse crescimento ilimitado traz grandes dificuldades para a manutenção da saúde ambiental devido à retirada da cobertura vegetal, retificação e poluição dos cursos de água,

¹² ONU PREVÊ QUE CIDADES abriguem 70% da população mundial até 2050. **Centro Regional de Informação das Nações Unidas (UNRIC)**, Bruxelas — Bélgica, 19 fev. 2019. Disponível em: <<https://unric.org/pt/onu-preve-que-cidades-abriguem-70-da-populacao-mundial-ate-2050/>>. Acesso em: 19 maio 2022.

além do afastamento de outros seres vivos do convívio da família humana, que passa a depender de regiões distantes para ter água potável e alimentação.

No Brasil, que possui 5.568 municípios, a distribuição da população no território é bastante desigual: 14 cidades têm mais de 1 milhão de habitantes e concentram 1/5 da população brasileira, enquanto quase a metade dos nossos municípios tem menos de 10 mil habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2000).

Nota-se, assim, que, de um lado, o campo se esvazia com as grandes propriedades e monoculturas mecanizadas, que empregam proporcionalmente poucos trabalhadores; e, de outro, a cidade torna-se polo de atração, porque reúne serviços e possibilidades, inclusive de trabalho remunerado, que nem sempre são alcançáveis para todos. Por consequência disso, não há dúvida quanto ao problema que as metrópoles e grandes cidades enfrentam, como sustentado por Gomes (2019): “As metrópoles constituem o maior desafio estratégico do planeta, se elas adoecem, o planeta torna-se insustentável.”

Nesse sentido, são muitas as dramáticas situações que se articulam formando esse grande desafio estratégico. É necessário orientar as cidades para a sustentabilidade, inclusive para responder à inevitável adaptação às mudanças climáticas e à redução das desigualdades – as duas grandes dificuldades contemporâneas – que desaguam, especialmente, nas grandes cidades.

Isso não é simples, implica a atribuição de prioridade ao saneamento (água limpa, esgoto, drenagem) e a restauração de parte da cobertura vegetal que, em quase todos os centros urbanos foi devastada, o que trouxe inúmeros problemas, inclusive de saúde para seus habitantes. Ademais, demanda a garantia de mobilidade limpa e eficiente, de produção energética, de abastecimento regionalizado, de segurança urbana, de acesso aos serviços de educação, saúde e outros. Enfim, um conjunto de aspectos sistêmicos que constituem um modo sustentável de viver, tudo isso, garantindo os direitos e a qualidade da participação dos cidadãos. Uma parte desses repositos da sustentabilidade envolve a gestão inteligente da cidade.

A cidade inteligente emergiu nos anos 1980, com a visão crescente de que é indispensável utilizar tecnologia da informação e comunicação (TIC) para melhorar a eficiência operacional e a qualidade da oferta, além do acesso a bens e serviços, privados e públicos, nos aglomerados urbanos.

De fato, cidades inteligentes devem incluir tecnologias em visão sistêmica e multisetorial em prol do desenvolvimento urbano sustentável.¹³ Em 2020, o Ministério do

¹³ WORLD RESOURCES INSTITUTE BRASIL (WRI). Página oficial, São Paulo, 2022. Disponível em: <www.wribrasil.org.br>. Acesso em: 10 maio 2022.

Desenvolvimento Regional apresentou a *Carta Brasileira para Cidades Inteligentes*, a qual foi o “resultado de um esforço coletivo para a construção de uma estratégia nacional para cidades inteligentes, passo fundamental para que o país avance em direção ao desenvolvimento econômico com redução das desigualdades”¹⁴, fruto de uma cooperação entre Brasil e Alemanha.

Nesse documento oficial, é possível encontrar a indicação de que:

[...] as cidades inteligentes que queremos são: diversas e justas; vivas e para as pessoas; conectadas e inovadoras; inclusivas e acolhedoras; seguras, resilientes e autorregenerativas, economicamente férteis, ambientalmente responsáveis; articuladoras de diferentes noções de tempo; articuladoras de diferentes noções de espaço; consciente e que atuem com reflexão; atenta e responsáveis com seus princípios.

Do ponto de vista de programas e projetos para alcançar essa dimensão sistêmica, são necessárias milhares de soluções, cuja potência repousa em estarem articuladas. A cidade inteligente pode conectar os semáforos, que recebem dados de sensores e carros para responder ao tráfego em tempo real, reduzindo o congestionamento e aumentando a segurança dos motoristas e pedestres.

Além disso, pode-se aprimorar a iluminação pública, com a utilização de postes de altura adequada e equipados com *led*, visando à eficiência energética; pode-se melhorar a segurança pública com a instalação de câmeras em pontos estratégicos e nos uniformes dos policiais, garantindo a economia circular dos resíduos sólidos; pode-se conectar serviços públicos de modo a permitir que os cidadãos acessem com maior facilidade e segurança. Enfim, há uma infinidade de soluções que implicam o uso das TICs¹⁵. Pode-se dizer, portanto, que as CIS são locais equipados por diferentes tecnologias digitais, como inteligência artificial, *internet* das coisas, computação em nuvem, entre outras. Tudo com o objetivo de melhorar a gestão de serviços públicos.

Em se tratando de tecnologia, na sua entrevista, Ieda Pimenta Bernardes, aponta que:

A incorporação crescente de recursos tecnológicos à prestação de serviços públicos e aos processos internos de trabalho para a execução de funções e atividades

¹⁴ CARTA BRASILEIRA PARA CIDADES INTELIGENTES. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; Ministério das Comunicações; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2020.

¹⁵ A plataforma *Bright Cities* produz um serviço de análise de *performance* de dez áreas da gestão urbana: governança, educação, saúde, urbanismo, meio ambiente, segurança, mobilidade, empreendedorismo e tecnologia e inovação de uma cidade, utilizando dados obtidos a partir de 160 indicadores, alinhados com os objetivos da Agenda 2030 da ONU e indica cidades regionais e globais de referência, com base em Mi de 36 mil cidades incluídas na plataforma. Disponível em: www.brighcities.city.

institucionais também exige dos Arquivos Públicos um papel protagonista na definição de requisitos e regras de negócio para o desenvolvimento de sistemas e demais ferramentas informatizadas com a finalidade de garantir a gestão, preservação e segurança de documentos, dados e informações governamentais, inclusive em ambiente digital.

Corroborando com esse entendimento, em sua entrevista, Nadia Kojio defende que é necessário que “as cidades não se restrinjam apenas a utilizar soluções modernas e inovadoras para o seu cotidiano, mas que incluam, em suas agendas regulatórias a questão da gestão documental e o tratamento, a preservação e acesso de longo prazo”.

Por sua vez, Camila Brandi afirma que “as TICs podem catalisar a integração de serviços e a participação de seus cidadãos e organizações para melhor gerir e planejar as cidades, e os Arquivos podem contribuir neste processo”.¹⁶

Contudo, para que uma cidade possa ser, de fato, inteligente, não basta que a administração desenvolva um ou outro projeto. São necessárias soluções integradas e de longo prazo, o que, além do planejamento de investimentos, demanda que a administração pública não seja realizada a partir de terra arrasada a cada troca de governo. Ademais, exige que a democracia assegure o necessário grau de continuidade das políticas públicas.

Nessa empreitada complexa e inevitável, à qual se somam as pressões relativas às mudanças climáticas e às desigualdades socioambientais sobre a gestão das cidades, é possível questionar qual seria o papel dos arquivos e como eles podem, de um lado, subsidiar planos, programas, projetos para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis, de modo a garantir a questão da continuidade e da adaptação desses mesmos planos, ao longo do tempo.

Para evidenciarmos a relação das CIS com documentos e, por consequência, com arquivos públicos, preliminarmente tomemos emprestado os três aspectos ~~trabalhados no~~ ~~curso,~~ sobre cidades inteligentes: regulação, participação e inovação da Universidade Nove de Julho. Todos eles se relacionam com documentos públicos, como veremos a seguir.

Vejam os caso da regulação. As cidades são espaços urbanos mediados imprescindivelmente por leis. Estas leis, em seu conceito *latu* de normas, podem ser, e muitas vezes são, indutoras de políticas públicas inteligentes e sustentáveis.

Pode-se citar como exemplos de leis indutoras e norteadoras: um Plano Diretor Estratégico, uma Lei Orçamentária e uma Lei de Uso e Ocupação do Solo, entre tantas outras. Tais normas, para se originarem, dependem da apresentação de um projeto. O projeto, por sua

¹⁶ Todas as entrevistas citadas estão disponíveis na [Íntegra](#) nos anexos deste trabalho.

vez, exige uma exposição de motivos, ou seja, uma explicação do seu *por quê* e do seu *para quê*. Ambos são documentos.

É imperioso, pois, que os seus destinatários conheçam (ou, pelo menos, tenham a possibilidade de conhecer), de forma antecedente, os atos, fatos e motivações que formam o seu conteúdo, ou seja, as situações que lhes servem como fins e resultam no que se pretende.

A referida motivação pode ser composta por vários elementos, como um estudo ou um parecer jurídico. Mas não é só: durante a tramitação nas respectivas Câmaras Municipais, tais elementos passam por comissões, que produzem relatórios e são submetidos à votação que produzem atas. Enfim, tudo são documentos, que em seu conjunto, formam um arquivo, o qual exige experiência para se fazer gestão documental, evitando a perda de, qualquer unidade, garantindo a rastreabilidade de informações, controlando processos de tramitação para avaliação e aprovação de documentos, e otimizando fluxos de trabalho e de distribuição dos documentos.

Diante disso, conclui-se que o planejamento urbano está consubstanciado em projetos, planos e leis. Assim, mais uma vez se evidencia a relação entre a CIS e os documentos. Esse aspecto é corroborado pelos já citados autores Beck e Levy (2018), que mostram a importância dos arquivos para os governantes, uma vez que ao “[...] armazenarem dados para realizar o planejamento urbano e demais políticas públicas, o Arquivo Público contribui bastante, nesse quesito”.

Na mesma linha Camila Brandi afirma: “O acervo preservado pode também subsidiar a revisão, planejamento, desenvolvimento ou aprimoramento de políticas públicas nas mais diversas áreas, da esfera pública ou privada, além de servir de fonte para produção de novos conhecimentos”.¹⁷

Existe, inclusive, uma ISO (*International Organization for Standardization*) que aborda o tema de *Cidades Inteligentes*, na Norma ISO 37122: Cidades e Comunidades Sustentáveis – Indicadores para Cidades Inteligentes.

Na mesma linha, o Conselho Internacional de Arquivos (CIA) afirma: “Documentos de arquivo são geridos desde a criação para preservar seu valor e significado. Arquivos são fontes confiáveis de informação para ações administrativas responsáveis e transparentes.”

Importa notar, ainda, que a participação da população, por meio de consultas ou audiências públicas, deve ser estimulada e potencializada no contexto de cidades inteligentes. A participação pode ser no sentido de alterar parte do texto de uma lei, sendo oportuno lembrar,

¹⁷ Entrevista disponível nos anexos da dissertação.

como já mencionado, que o projeto e a lei são documentos. Por outro lado, a participação pode definir prioridades no investimento público, como por exemplo a construção de um parque.

A fim de materializar a decisão, fruto da participação popular, será necessário um projeto básico e outro executivo (que são documentos), bem como será preciso realizar um contrato (outro documento público) para execução da obra, que é precedida de uma licitação (cujo processo também é um documento, e, no caso, composto, pois tem dentro de si vários documentos). Seria, então, um processo de contratação de obra pública, especificamente um parque.

Ainda sobre participação da população em geral e do cidadão especificamente, é preciso que esses busquem o conhecimento de determinado assunto, por meio dos documentos e dados. Em tal situação, afirmam os autores Beck e Levy (2018): “O Arquivo assume papel fundamental ao subsidiar a sociedade civil com a informação que a ela é necessária, ou seja, um papel emancipatório nos tempos atuais, pois permite o controle social das políticas públicas.”

Na mesma linha, em sua entrevista, Camila Brandi, faz lembrar que os Arquivos são promotores do direito de acesso à informação, quer seja de interesse individual ou coletivo. Nesse sentido eles “contribuem decisivamente para o fomento de práticas cidadãs e podem colaborar nos processos de transformação social, visando a construção de uma sociedade mais plural, representativa, inclusiva, com maior equidade, mais sustentável e menos desigual”.

Afirma ainda que o acesso às informações, às origens, à História, são ferramentas e processos de empoderamento da sociedade. “Uma sociedade empoderada tem melhores condições de avaliar, fazer escolhas e agir, tomando decisões que afetem suas vidas tanto na dimensão econômica, como social ou ambiental”.¹⁸

Outro aspecto é o da inovação, que não pode ser um fim em si mesmo, mas sim um meio de transformação das cidades. A implantação de ações de inovação vai requerer e gerar documentos, para atingir essa finalidade.

Ainda na linha do planejamento urbano, é possível reduzir as desigualdades presentes nos territórios contando com a participação popular e fazendo uso da inovação para tanto. Todo esse processo, quer seja regulatório, democrático ou inovador, é permeado por documentos produzidos ou acumulados pelo poder público, para o desempenho de suas atividades.

Outra questão relevante é que podemos até ter o surgimento de uma cidade inteligente desde a sua criação, mas, invariavelmente, teremos a transformação gradativa de cidades em

¹⁸ *Idem.*

idades inteligentes e sustentáveis. Nessa transformação podemos verificar as seguintes situações:

Em primeiro lugar, a implantação de um sistema de produção e gestão de documentos nato-digitais. Aqui vale lembrar, considerando-se todo o exposto nos parágrafos anteriores, que podemos ter cidades sem papel, mas não sem documentos. Nesse sentido, veremos no presente trabalho a importância de as cidades terem uma política de gestão de documentos, precedendo a implantação de sistemas, aspecto já mencionado anteriormente e que será aprofundado no presente trabalho oportunamente.

Em segundo lugar, com o legado de documentos no suporte papel, a chamada *massa documental acumulada*. Parte dela pode ser eliminada após avaliação criteriosa, pois é desprovida de valor secundário (histórico e probatório). Outra parcela deverá ser preservada e disponibilizada para pesquisa, preservando-se o patrimônio documental e a memória, e facilitando a informação para tomada de decisões. Para tanto, são necessários o desenvolvimento e a aplicação dos instrumentos de gestão documental, o plano de classificação e a tabela de temporalidade das atividades-meio e fim, que veremos ao longo deste trabalho.

Outrossim, existe a obrigação constitucional de estados e municípios quanto à gestão da sua documentação e à preservação do patrimônio documental. As CIS terão o seu patrimônio documental composto por documentos no suporte papel, documentos digitalizados e documentos nato digitais. Vale lembrar que a legislação brasileira só autoriza a eliminação de documentos digitalizados se esses não forem de guarda permanente. Para esses, a digitalização pode ser usada como política de preservação ou difusão (facilitando o acesso para à pesquisa acadêmica ou para os gestores públicos). Já os documentos de guarda permanente, fonte para pesquisa, devem ser preservados, quer sejam em papel ou digitais.

Além disso, conhecer os dados e as informações contidas em relatórios, estudos, planos, projetos, etc., é fundamental para a racionalização do gasto público e o apoio ao planejamento local. A demanda cada vez mais crescente por informações, dados e transparência por parte dos governos na busca por uma gestão mais eficiente é outro aspecto que liga arquivos com as cidades inteligentes.

Nessa mesma linha afirmam os autores Beck e Levy (2018): “Quanto à sustentabilidade econômica, os próprios arquivos preservados e os dados e informações neles contidos auxiliam os governantes e gestores públicos a formularem da melhor forma as políticas públicas.”

Em complementação, na visão de Ieda Pimenta Bernardes, “o Arquivo é uma instituição parceira na construção de cidades mais inteligentes e sustentáveis, uma vez que pode fornecer

os melhores insumos para a tomada de decisões: documentos autênticos, dados e informações confiáveis para ações administrativas responsáveis e transparentes”.¹⁹

Diferente não é o entendimento de Oliveira (2019), em sua pesquisa com 13 Arquivos públicos, tratados “como centros informacionais no contexto de cidades inteligentes ibero-americanas”. A autora afirma: “Constatou-se a estreita relação entre as ações dos arquivos públicos ibero-americanos em relação às cidades inteligentes.”

Ainda segundo a referida autora, o aumento das ações em cidades inteligentes está diretamente relacionado à disponibilização de informações relativas à gestão, à cultura, à economia, à política, etc. Nesse sentido, conclui com a seguinte afirmação: “[...] o arquivo público precisa ser tido como uma instituição estratégica para o governo e para a comunidade”.

O entender de Thiago Nicodemo, coordenador do APESP, em sua entrevista, quando perguntado sobre a relação de cidades inteligentes e gestão documental, é o seguinte:

A Gestão documental seja em papel, seja em um SIGAD é o pressuposto para que as informações possam ser cruzadas de forma sustentável, bem como o tratamento em termos de transparência pública (acesso à informação, voltado para o cidadão), sigilo documental, e proteção de dados sensíveis e pessoais. Via de regra os dados que as cidades podem utilizar são aqueles públicos, filtrados pelo que mencionei aqui como tratamento. Outra questão importante é a sustentabilidade: se não houver gestão na produção dos documentos, toda a vez que um banco de dados é tratado para o fim de aprimoramento de política pública e de governança a operação de tratamento terá que ser repetida.

Podemos, ainda, relacionar os arquivos e as cidades inteligentes no campo da inovação. Como dito pelos autores Beck e Levy (2018), “atualmente, os Arquivos Públicos devem ser ‘inteligentes’ (*smart* em inglês)”. Nesse sentido, cabe destacar o desenvolvimento e a disponibilização de dois *softwares* livres no campo dos arquivos: são eles o AtoM e o Archivemática.

O AtoM (ICA-AtoM) foi criado pelo Conselho Internacional de Arquivos (CIA), objetivando disponibilizar gratuitamente para as instituições detentoras de acervos uma ferramenta fácil de trabalhar e que possibilita o acesso aos seus documentos de forma virtual. Até 2020, além do APESP, outras 250 instituições espalhadas pelo mundo já haviam aderido ao AtoM (segundo o *site* da instituição). O Archivemática, por outro lado, é um Repositório Arquivístico Digital Confiável RDC-Arq.

Segundo o Guia de Usuário para o Sistema Archivemática, cujo desenvolvimento foi fruto de uma parceria entre o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict)

¹⁹ Entrevista disponível nos anexos da dissertação.

e o Arquivo Nacional (AN), o RDC-Arq é um “ambiente que oferta preservação e acesso, pelo tempo que estes se fizerem necessários, voltado a documentos de cunho arquivístico no formato digital”.

O mesmo guia ainda define o Archivematica como sendo um “sistema de preservação digital de *software* livre, gratuito e de código aberto projetado para manter os dados baseados em padrões de preservação digital e o acesso em longo prazo para coleções de objetos digitais”.

Assim, não resta dúvida quanto ao fato de as informações e de os dados de qualidade serem essenciais para uma boa gestão pública, a qual, por sua vez, é fundamental para a garantia de serviços públicos de qualidade.

Nesse contexto, convém mencionar que o papel dos municípios vem aumentando, com processos de municipalização nas áreas de assistência social, saúde e educação. Em suma, podemos ainda dizer que, além dos equipamentos pertencentes às três áreas mencionadas anteriormente, são de sua responsabilidade: a varrição, a coleta de lixo, o asfalto e a iluminação das ruas e avenidas, as calçadas, o transporte público, a sinalização do trânsito, os parques municipais e as praças.

Com o objetivo de dar conta dessas e de outras obrigações, que geram um conjunto de funções para a administração pública municipal, esta realiza uma série de atividades, seguindo os princípios constitucionais, produzindo uma série de atos administrativos e gerando um gigantesco contingente de documentos públicos.

Além disso, para a realização das suas funções, por meio de atividades, os municípios realizam licitações, que podem ou não ser na forma de pregão eletrônico, a depender da legislação. Por exemplo: o município contrata o serviço de varrição, o recape ou o asfalto de uma rua, a vigilância ou a limpeza para equipamentos públicos. Todos esses processos são compostos por documentos públicos: o memorando de solicitação, o termo de referência, a pesquisa de preços, o parecer da procuradoria, o edital de licitação, a ata do pregão, o contrato, etc.

Podemos também pensar em obras de construção ou reforma de equipamentos públicos, ou de pontes e viadutos. Todos vão seguir a lei de licitações, lei do processo administrativo e irão produzir ou acumular documentos, os quais podem ser acessados por órgãos de controle, pelo cidadão ou pela própria administração municipal. Possuem valor probatório dos atos praticados pela gestão. Ademais, os referidos documentos são também produzidos e acumulados naturalmente e de forma orgânica, manifestando a importância da existência do arquivo público e de políticas públicas que contribuam para a promoção dos valores democráticos.

2 GESTÃO DOCUMENTAL

Antes de apontar os conceitos de *documento*, *documento de arquivo*, *arquivo*, *arquivo público* e *documento arquivístico digital*, bem como colocar a gestão documental e seus instrumentos, é importante entender como a Carta Magna trata a documentação de valor permanente. Nela, como mencionado no capítulo anterior, os documentos são elevados à condição de patrimônio cultural brasileiro:

Art. 216 - **Constituem patrimônio cultural brasileiro** os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...]

IV – As obras, objetos, **documentos**, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; [...] (grifo nosso).

A Constituição Federal de 1988 trata ainda da proteção ao patrimônio documental, por parte dos entes federados:

Art. 23 É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

III – **proteger os documentos**, as obras e outros bens de valor histórico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”;

Art. 24 Compete à União, aos Estados, e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico.

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...] (grifo nosso).

2.1. CONCEITOS

Preliminarmente, faz-se necessário conceituar, segundo alguns autores e órgãos públicos, os termos identificados a seguir, essenciais ao desenvolvimento de nossa análise:

- a) Documento;
- b) Documento de arquivo ou arquivístico;
- c) Arquivo,
- d) Arquivo Público e;
- e) Documento digital.

O presente trabalho está sendo apresentado através do conceito de *documento de arquivo* e *documento arquivístico digital* por serem os documentos produzidos e acumulados

nos municípios. Nesse sentido, o recorte utilizado é influenciado pelo processo de classificação e arquivamento exercido pelos municípios. Schellenberg (2006) aponta a valoração contida no processo arquivístico, identificando os documentos de arquivo como:

Os documentos de qualquer instituição pública ou privada que hajam sido considerados de valor, merecendo preservação permanente para fins de referência e de pesquisa e que tenham sido depositados ou selecionados para depósito, num arquivo de custódia permanente. (SCHELLENBERG, 2006, p. 41).

No entanto, as definições dos conceitos de *documento*, *arquivo*, *documento arquivístico*, *documento arquivístico digital* e *arquivo público*, tais como entendidos pela ciência da arquivologia e pelo ordenamento jurídico brasileiro e paulista, assim como a identificação dos elementos basilares destes conceitos, são essenciais ao desenvolvimento de nossa pesquisa.

a) Documento

De acordo com o Conselho Nacional de Arquivos, documento é uma:

Informação registrada, independente da forma ou do suporte, produzida ou recebida no decorrer das atividades de uma instituição ou pessoa, dotada de organicidade, que possui elementos constitutivos suficientes para servir de prova dessas atividades (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS; CÂMARA TÉCNICA DE DOCUMENTOS ELETRÔNICOS, 2004, p. 7).

Segundo o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (DBTA), o documento é “unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 73).

Preliminarmente, podemos verificar que o mesmo dicionário conceitua *informação* como: “elemento referencial, noção, ideia ou mensagem contidos num documento” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 107).

Para Duranti e Preston (2008), o documento consiste em uma “unidade indivisível de informação constituída por uma mensagem fixada num suporte (registrada) com uma sintaxe estável” . Ou seja, para os autores, um documento teria forma fixa e conteúdo estável (DURANTI; PRESTON, 2008, p. 811).

Na visão de Schellenberg, *documento* pode ser definido como:

[...] todos os livros, papéis, mapas, fotografias ou outras espécies documentárias, independentemente de sua apresentação física ou características expedidos ou recebidos por qualquer entidade pública ou privada no exercício de seus encargos legais ou em função das suas atividades e preservados ou depositados para

preservação por aquela entidade ou por seus legítimos sucessores como prova de suas funções, sua política, suas decisões, métodos, operações ou outras atividades, ou em virtude do valor informativo dos dados neles contidos (SCHELLENBERG, 2006, p. 41).

Anteriormente, o mesmo autor demonstrou a relevância e o papel dos documentos para a administração e para a sociedade, afirmando que

[...] os documentos, mesmo os mais antigos, sempre são necessários às atividades do governo. Refletem as origens e o crescimento deste. São a principal fonte de informação de todas as suas atividades. Constituem os instrumentos administrativos básicos por meio dos quais é executado o trabalho governamental. Contêm provas de obrigações financeiras e legais que devem ser preservadas para protegê-lo. Englobam o grande capital da experiência oficial de que o governo necessita para dar continuidade e consistência às suas ações, tomar determinações, tratar de problemas sociais e econômicos, bem como de problemas de organização e métodos. Em suma, constituem os alicerces sobre os quais se ergue a estrutura de uma nação (SCHELLENBERG, 1974, p. 10).

Assim, o documento é entendido em seu caráter dúplice como produto ou resultado do decorrer de uma atividade, como elemento essencial a ela, isto é, o instrumento por meio do qual a atividade governamental é realizada.

b) Documento de arquivo ou arquivístico

O Decreto nº 48.897 de 2004, do Estado de São Paulo define *documento de arquivo*, em seu artigo 3º, como “[...] todos os registros de informação, em qualquer suporte, inclusive o magnético ou óptico, produzidos, recebidos ou acumulados pelos órgãos e entidades referidos no artigo 1º deste decreto.”. Trata-se de todos os órgãos públicos do governo do estado de São Paulo, incluindo administração direta e indireta. O decreto inovou já incluindo “entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos e organizações sociais, definidas como tal pela Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, no exercício de suas funções e atividades.”

O Conselho Nacional de Arquivos conceitua *documento de arquivo* como “documento produzido (elaborado ou recebido), no curso de uma atividade prática, como instrumento ou resultado de tal atividade, e retido para ação ou referência” (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS; CÂMARA TÉCNICA DE DOCUMENTOS ELETRÔNICOS, 2020, p. 24). O mesmo pode ser entendido sobre os documentos digitais, os quais o ente define como “documento arquivístico codificado em dígitos binários produzido, transmitido e armazenado

por sistema computacional” (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS; CÂMARA TÉCNICA DE DOCUMENTOS ELETRÔNICOS, 2020, p. 7).²⁰

Para Delmas (1996), o documento de arquivo é caracterizado por sua finalidade. O autor pontua que o documento arquivístico, por definição, consiste num documento criado ou recebido por uma única pessoa ou organização em um determinado momento, no curso e para o desempenho de suas atividades diárias, independentemente de sua data, forma ou suporte físico. A natureza de um documento não é determinada por sua forma, seu suporte físico, sua data ou método de redação, mas *por sua finalidade*. É ao mesmo tempo um instrumento de ação e um registro de ação, com valor comprovativo, informativo e de preservação.

O documento de arquivo, conforme conceitua Gomes (2020), possui por definição de caráter único e orgânico. Isso porque a documentação de arquivos não pode ser coletada, selecionada ou obtida. Ou seja, não são materiais que se pode comprar em livrarias, sebos, leilões. Os documentos de arquivo surgem naturalmente como resultado das atividades e ações específicas de seus sujeitos produtores, não havendo, portanto, documentos idênticos, por serem únicos.

Ancona (2004) destaca as principais características dos documentos, fazendo lembrar a importância de sua manutenção. Diz o autor que qualquer atividade, seja ela eletrônica ou não, condizente com a gestão documental deve garantir as especificidades dos documentos, a fim de que a contextualização e a manutenção do valor probatório dos mesmos não se percam.

Essas especificidades podem ser descritas em quatro características principais:

- a) imparcialidade: Trata dos arquivos inerentemente verídicos. O autor ressalta que esta é uma característica dos documentos de arquivo, e não de seus criadores, uma vez que estes são naturalmente parciais aos seus próprios interesses;
- b) autenticidade: Trata dos documentos confiáveis por sua veracidade, para quem deles necessita para agir. São preservados por seus produtores (ou sucessores) como registro das atividades passadas, e mantidos para serem acessados, se necessário;
- c) naturalidade: Trata dos arquivos acumulados naturalmente e mantidos para os objetivos práticos da administração;
- d) organicidade: Provém da “naturalidade”, pelo fato de os documentos de arquivo acumularem-se de forma natural, progressiva e contínua. De tal característica decorre a garantia da coesão espontânea e estruturada dos documentos arquivísticos.

²⁰ Cf. Conselho Nacional do Arquivo, Res. 20, art. 1º., §2º.

Desta forma, identificamos como elemento comum nas definições apresentadas a prevalência das características de autenticidade, organicidade e da finalidade probatória dos documentos arquivístico.

c) **Arquivo**

O conceito de *arquivo* pode ser mais abrangente, como podemos verificar no Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (DBTA), que traz as seguintes definições:

Arquivo: (1) Conjunto de documentos produzidos e acumulados por uma entidade coletiva, pública ou privada, pessoa ou família, no desempenho de suas atividades, independentemente da natureza do suporte. Ver também fundo. (2) Instituição ou serviço que tem por finalidade a custódia, o processamento técnico, a conservação e o acesso a documentos. (3) Instalações onde funcionam arquivos. (4) Móvel destinado à guarda de documentos (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 27).

Para Schellenberg em sua obra *Arquivos Modernos* (2006), os arquivos são documentos de qualquer instituição pública ou privada que tenham sido considerados de valor e que, por este motivo, mereçam ser preservados de forma permanente, para fins de referência e de pesquisa, em um arquivo de custódia permanente. Por conseguinte, o autor ressalta o papel axiológico do arquivista implícito na atividade de seleção dos documentos que compõem o arquivo. Afirma ele:

O arquivista moderno, penso eu, precisa de fato dar nova definição ao termo “arquivos” de maneira mais adequada às suas próprias exigências. O elemento *seleção* deve estar implícito na sua definição de arquivos, pois o maior problema do arquivista atual consiste em selecionar, da massa de documentos oficiais criados por instituições públicas ou privadas de todos os gêneros, os arquivos que se destinam à preservação permanente (SCHELLENBERG, 2006, p. 40).

Para Paes (2009), existem dúvidas quanto à origem do termo *arquivo*. No entanto, a autora conta que alguns outros autores afirmam que sua origem foi a Grécia antiga, com a denominação *asché*, atribuída ao palácio dos magistrados. Segundo esta corrente, que apoia a ideia da origem grega do arquivo, o termo teria evoluído para *archeion*, local de guarda e depósito dos documentos.

Maldaner (2010), no entanto, diz que Ramiz Galvão (1909), grande responsável pelo acervo documental físico da Biblioteca Nacional, considera que o tema é derivado da palavra *archivum*, palavra de origem latina que, no sentido antigo designava o lugar de guarda de documento e outros títulos. Quanto à finalidade do arquivamento documental, a autora diz que, para Galvão, a principal finalidade é servir à administração, tornando-se base de conhecimento

da História com o passar do tempo. A autora, no entanto, discorda de Ramiz Galvão, entendendo que a função básica do arquivo é a disponibilidade das informações nele contidas, sob sua salvaguarda.

Complementarmente, a autora aponta características básicas dos arquivos que auxiliam a compreendê-los como acervo documental, tal qual a distinção de documentos exclusivos de criação e recepção por uma repartição. Afirmar a autora: “Não se considera *arquivo* uma coleção de manuscritos históricos, reunidos por uma pessoa”, uma vez que os documentos devem servir de prova das transações realizadas. A autora diz ainda que um documento destacado de seu conjunto, do todo a que pertence, significa muito menos do que quando em conjunto.

O Conselho Nacional de Arquivos, em sua publicação e-Arq Brasil de 2022, aprovada pela Resolução 50 do Conarq, apresenta duas definições para *arquivo*, sendo a primeira “conjunto de documentos produzidos e acumulados por uma entidade coletiva, pública ou privada, pessoa ou família, no desempenho de suas atividades, independentemente da natureza do suporte”. A segunda está relacionada ao arquivo enquanto instituição ou serviço, que assim define: “Instituição ou serviço que tem por finalidade a custódia, o processamento técnico, a conservação e o acesso a documento arquivístico.”

Por meio das várias definições de *arquivo* aqui apresentadas, é possível perceber o papel central atribuído à finalidade de custódia e de acesso aos documentos realizado pelo arquivo enquanto constituído de elementos fundamentais à sua definição conceitual.

d) Arquivo Público

Em relação ao arquivo público, a Lei Federal de Arquivos n.º 8.159, art. 7º, § 1º define:

Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias.

No âmbito do Estado de São Paulo, é o Decreto nº 48.897, de 2004 que traz a definição:

Artigo 1º - Entende-se por arquivos públicos os conjuntos de documentos produzidos, recebidos e acumulados por órgãos públicos, autarquias, fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, empresas públicas, sociedades de economia mista, entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos e organizações sociais [...].

A Lei Federal de Arquivos define ainda qual órgão público deve ser o responsável pelos documentos nos entes federados em seu art. 17, que dispõe: “A administração da documentação

pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais”. No caso brasileiro, tal competência é atribuída ao Arquivo Nacional (AN); no Estado Paulista, ao APESP. Ambos são, também, considerados arquivos públicos enquanto instituições.

Para Schellenberg, esta é condição para um material ser considerado *arquivo*: “[...]os documentos devem ter sido criados e acumulados na consecução de algum objetivo. Numa repartição de governo, este objetivo é o cumprimento de sua finalidade oficial. Cumprir algum propósito (...). Se foram produzidos no curso de uma atividade” (SCHELLENBERG, 1974, p. 15).

Assim, é possível inferir que o arquivo público deva ser composto por documentos de caráter oficial que tenham sido produzidos ou recebidos no curso de uma atividade administrativa, legislativa ou judiciária por um órgão público, tendo por objetivo a realização de sua função.

e) Documento digital ou Documento arquivístico digital

Para o Conselho Nacional de Arquivos, *documento digital* é “informação registrada, codificada em dígitos binários, acessível e interpretável por meio de sistema computacional” e *documento arquivístico digital* “é um documento digital reconhecido e tratado como um documento arquivístico” (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS; CÂMARA TÉCNICA DE DOCUMENTOS ELETRÔNICOS, 2020, p. 25), e complementa, afirmando “que foi produzido (elaborado ou recebido), no curso de uma atividade prática, como instrumento ou resultado de tal atividade, e retido para ação ou referência” (MODELO DE REQUISITOS PARA SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS, 2022).

Similarmente, o Decreto Estadual nº 64.355, de 2019, que “Institui o *Programa São Paulo Sem Papel*, seu Comitê de Governança Digital e dá providências correlatas”, traz várias definições em seu Artigo 2º. Nos termos do inciso VIII deste artigo, considera “documento digital um documento codificado em dígitos binários, acessível e interpretável por meio de sistema computacional”.

Em sua entrevista, Ieda Pimenta Bernardes esclarece que os documentos de arquivo:

são definidos por suas características intrínsecas (autenticidade, imparcialidade, integridade, organicidade, naturalidade e unicidade) e não pelo suporte de registro da

informação. Nesse sentido, todas as operações técnicas de tratamento de documentos em papel continuam válidas para documentos digitalizados ou nato-digitais.²¹

2.2 SURGIMENTO DA GESTÃO DOCUMENTAL, TEORIA DAS TRÊS IDADES E NORMATIZAÇÃO SOBRE O TEMA

A gestão de documentos é um processo complexo que perpassa desde a produção, a utilização e a conservação dos documentos até sua destinação final. A origem da gestão documental está diretamente relacionada à crescente produção de documentos, bem como a seu acúmulo desordenado e custoso, que atingiu patamares ainda maiores durante e após a Segunda Guerra Mundial. A evolução tecnológica do período impulsionou uma explosão na produção de documentos e, a partir disso, o surgimento do conceito e a necessidade de execução da gestão de documentos.

Relembrando que o Estados Unidos já na década de 1940 trata sobre o tema, Indolfo (2007) afirma:

A visão expressa na definição desse conceito na legislação americana era, nitidamente, mais administrativa e econômica do que arquivística, uma vez que se tratava, essencialmente, de otimizar o funcionamento da administração, limitando a quantidade de documentos produzidos e o seu prazo de guarda (INDOLFO, 2007, p. 30).

Ainda segundo a autora, foi a partir da Segunda Guerra Mundial que a situação se tornou insustentável, levando à criação de várias comissões para discussão e mecanismos legais, como as *Comissões Hoover* (1947 e 1953, respectivamente) e o *Federal Records Act*, de 1950. Assim, iniciou-se o chamado *records management program*, com o objetivo de realizar a gestão da documentação (INDOLFO, 2007, p. 32).

Sobre o aumento da produção documental, olhando para o governo federal dos Estados Unidos, Schellenberg faz o seguinte registro:

O volume destes, até a Guerra Civil (1861), era de cerca de 100 mil pés cúbicos (2.832 m³); entre essa e a I Guerra Mundial, cerca de 1,5 milhão (42.480 m³) e entre a I Guerra Mundial e o período da crise econômica, cerca de 3,5 milhões de pés cúbicos (99.120 m³). Durante a década de 1930, quando o governo enfrentava a depressão econômica e se preparava para outra guerra mundial, foram acrescentados outros 10 milhões (292.200 m³). Durante a II Guerra Mundial a produção atingiu a média anual de 2 milhões de pés cúbicos (56.640 m³), média que já foi ultrapassada após essa época (SCHELLENBERG, 2006, p. 66).

²¹ Entrevista disponível nos anexos da dissertação.

Para Paes (2004, p. 53), por conta do progresso científico e tecnológico, com maior concentração durante e após a Segunda Guerra Mundial “[...] a produção de documentos cresceu a níveis tão elevados que superou a capacidade de controle e organização das instituições, às quais se viram forçadas a buscar novas soluções para gerir as grandes massas documentais acumuladas nos arquivos”. Ainda segundo a autora, é nesse contexto que surgem os conceitos de *gestão de documentos* e da teoria das três idades, apresentados na sequência.

Segundo o historiador norte-americano Lawrence Burnet, a gestão de documentos é uma operação arquivística decorrente do acúmulo de documentos da sociedade moderna. Seu objetivo é reduzir seletivamente a quantidade de documentos, fazendo uma seleção daqueles que têm valor cultural futuro e os que têm importância para pesquisas. (*apud* Jardim, 2015, p. 19-50)

Na definição do Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística, temos que:

Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando à sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente (DICIONÁRIO BRASILEIRO DE TERMINOLOGIA ARQUIVÍSTICA, 2005 p.100).

Por sua vez, o Decreto Paulista nº 48.897/2004, em seu Artigo 8º, define a gestão documental e lhe atribui caráter de dever da administração pública, nos seguintes termos:

Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, classificação, avaliação, tramitação, uso, arquivamento e reprodução, que assegura a racionalização e a eficiência dos arquivos. Parágrafo único - É dever dos órgãos da Administração Pública Estadual a gestão de documentos como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico (SÃO PAULO [Estado], 2004).

De acordo com Bernardes e Delatorre (2008), o processo de gestão documental engloba o trabalho de definir especificações técnicas e procedimentos relativos à produção, processamento, classificação, avaliação, uso e arquivamento de documentos ao longo do seu ciclo de vida, a saber, 1ª, 2ª e 3ª idades (corrente, intermediária e permanente), e definir seu período de armazenamento e destino final. A gestão documental garante um controle eficaz desde a produção do documento até ao destino final: eliminação ou armazenamento permanente, e permite a localização do documento e acesso rápido à informação.

Complementarmente, Bernardes e Delatorre (2008) apontam que a realização de ações de gestão de documentos, conforme prevista em nossa Carta Magna, assegura aos órgãos públicos e privados o controle sobre as informações que produzem ou recebem, gerando, assim,

uma economia de recursos oriundos da manutenção dos acervos físicos, bem como a otimização e racionalização dos espaços físicos de guarda de documentos, além da agilidade na obtenção das informações.

No período do pós-Segunda Guerra, surge também a *teoria das três idades* do documento, segundo a qual eles nasceriam para cumprir uma função administrativa, como ocorre com os ofícios, contratos ou relatórios e com cada um dos documentos públicos. Nesse sentido, os documentos são identificados como *correntes*, *intermediários* e *permanentes*. No Brasil, esta interpretação está presente na definição contida na Lei nº 8.159/1991, Lei de Arquivos, que declara no seu art. 8º:

“§ 1º - Consideram-se documentos **correntes** aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas frequentes.”

“§ 2º - Consideram-se documentos **intermediários** aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.”

“§ 3º - Consideram-se **permanentes** os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados” (BRASIL, 1991, p. 2, grifo nosso).

O quadro abaixo simboliza a referida teoria:

Figura 5 — Teoria das três idades

1ª Idade FASE CORRENTE	Documentos vigentes e freqüentemente consultados.	Arquivo Corrente
2ª idade FASE INTERMEDIÁRIA	Final de vigência. Aguardam prazos de prescrição e precaução, raramente são consultados e aguardam destinação final: eliminação ou guarda permanente.	Arquivo Intermediário
3ª idade FASE PERMANENTE	Documentos que perderam a vigência administrativa porem são providos de valor secundário ou histórico-cultural.	Arquivo Permanente ou Histórico

Fonte: Bernardes e Delatorre (2008, p. 10).

Similarmente, o Decreto Paulista nº 48.897, de 2004, em seu artigo 5º, define os tipos de guarda dos documentos, distinguindo entre os que são de guarda temporária e os que são de guarda permanente. Assim como os documentos são identificados nas três idades, os tipos de arquivo também se alteram.

Marilena Leite Paes, em sua obra *Arquivo Teoria e Prática*, explica que os documentos têm valor temporário ou permanente, jamais devendo ser eliminados. Ao abordar a frequência

de uso dos documentos, distingue-os entre 1) os que frequentemente são usados como referência, 2) aos quais se faz referência com menos frequência ou quase não são usados e 3) aqueles que, após a conclusão do assunto, não sofrem nenhum uso ou referência (PAES, 2004, p. 104).

Ainda segundo Paes (1993), essa conotação e uso dos documentos têm um arquivo de *primeira idade ou corrente*, constituído de documentos em curso ou consultados frequentemente, que são conservados nos escritórios ou nas repartições que os receberam e os produziram ou em dependências próximas e de fácil acesso. O arquivo de *segunda idade ou intermediário* é constituído de documentos que deixaram de ser frequentemente consultados, mas cujos órgãos que os receberam e os produziram podem ainda solicitá-los para tratar de assuntos idênticos ou retomar um problema novamente focalizado. Não há necessidade, no entanto, de serem conservados próximos aos escritórios, uma vez que seu uso é ocasional. Além disso, sua permanência nesses arquivos é transitória, fazendo com que os arquivos recebam, às vezes, a denominação de “limbo” ou “purgatório”.

A título de exemplificação, podemos pensar em um contrato de limpeza que, após seu período de vigência (até 5 anos, segundo a lei de licitações 8.666/1993), deixa de ser corrente e passa a ser intermediário, uma vez que, embora não seja mais frequentemente consultado, ainda será objeto de auditoria pelo Tribunal de Contas, por exemplo.

Quanto ao *arquivo de terceira idade ou permanente*, por sua vez, é constituído de documentos que perderam todo seu valor de natureza administrativa, e que se conservam em razão de seu valor histórico e documental, constituindo meios de conhecer o passado e sua evolução. Estes são os arquivos propriamente ditos. Complementarmente, a autora afirma que “a cada uma dessas fases - que são complementares - corresponde uma maneira diferente de conservar e tratar os documentos e, conseqüentemente, uma organização adequada”. (PAES, 1993)

Voltando ao processo de contratação do serviço de limpeza, nesse caso só será guardada uma amostra para demonstrar como era feita essa atividade ~~me~~ em determinado momento da História. Mas não se guarda a totalidade dos processos de igual finalidade.

No Brasil, os dois principais fundamentos legais da gestão de documentos são a Constituição Federal e a Lei Nacional de Arquivos. Ambas deixam clara a obrigação dos entes federados em relação a gestão de documentos, como veremos a seguir. A nossa Carta Magna de 1988, em seu art. 216, § 2.º, determina: “Cabem à administração pública, na forma de lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Já a Lei Federal de Arquivos n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, art. 1.º, define que “É dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivo, como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico e como elemento de prova e informação”.

Complementarmente, a mesma Lei Federal, no Art. 17, faz referência à competência dos arquivos estaduais e municipais para administrar os documentos públicos e de caráter público, dos seus respectivos entes federados. Já em seu artigo 21, consigna: “A Legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos observado o disposto na Constituição Federal e nesta Lei.”

Nesse sentido, no âmbito do Estado de São Paulo, esta Lei é complementada pelo Decreto Estadual nº 48.897, de 2004, que dispõe “sobre os Arquivos Públicos, os documentos de arquivo e sua gestão, os Planos de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo, define normas para a avaliação, guarda e eliminação de documentos de arquivo e dá providências correlatas”.

No referido decreto, o Governo do Estado de São Paulo estabelece preliminarmente que “é dever do Poder Público promover a gestão dos documentos de arquivo, bem como assegurar o acesso às informações neles contidas[...]”. Paralelamente, o decreto aborda a importância da gestão documental ao afirmar a existência de “necessidade urgente de se definirem critérios para reduzir ao essencial os documentos acumulados [...]”. Além disso, reafirma que tal ação deve ocorrer “sem prejuízo da salvaguarda dos atos administrativos, constitutivos e extintivos de direitos, das informações indispensáveis ao processo decisório e à preservação da memória institucional”.

Por sua vez, o parágrafo único do artigo 8 do decreto 48.897/2004, em consonância com a nossa Constituição e com a Lei nacional de Arquivos, determina que “é dever dos órgãos da Administração Pública Estadual a gestão de documentos como **instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico**” (grifo nosso).

Em sua entrevista, Ieda Pimenta Bernardes aponta que a gestão documental abrange tanto os documentos físicos e digitais, como as informações e os dados governamentais. “Isso porque esses três objetos - documentos, dados e informações – são indissociáveis do ponto de vista de sua produção e da prática administrativa, ainda que preservem diferenças conceituais e exijam tratamentos específicos”.²²

²² Conforme referido anteriormente, a entrevista referida está disponível nos anexos desta dissertação.

A gestão documental pública está sujeita ao Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), ente vinculado ao Arquivo Nacional (AN), subordinado ao Ministério da Justiça, que tem por finalidade definir a política nacional de arquivos. Em 2008, considerando-se o caráter de dever público da gestão documental e a exigência de que cada ente federado tenha em sua estrutura um Arquivo Público para promover a gestão documental (desde a produção, uso, preservação e destinação final), garantindo o acesso aos documentos públicos, publicou-se a Resolução nº 27/2008, que definiu em seu artigo 2º que os Arquivos, por exercerem atividades típicas de Estado, deverão ser dotados obrigatoriamente de:

- I - Autonomia de gestão e posicionamento hierárquico na estrutura funcional do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que lhe permita desempenhar as prerrogativas definidas nessa Resolução.” (REDAÇÃO DADA PELA RESOLUÇÃO Nº 29)
- II - Infra-estrutura física, material e tecnológica adequadas para a guarda, armazenamento e preservação de documentos de acordo com as normas e legislação em vigor.
- III - Recursos orçamentários e financeiros para a implementação e manutenção das políticas arquivísticas estabelecidas.
- IV - Recursos humanos qualificados, dos quadros permanentes da Administração Pública, para dar cumprimento às especificidades de suas atividades.

Demonstradas as principais legislações e conceitos sobre a obrigação da gestão documental, bem como a preservação ao patrimônio documental, vale lembrar que muitos dos termos previstos na legislação têm origem na arquivologia, uma ciência social aplicada. Como ciência, dispõe de meios e instrumentos específicos para a realização de seus objetivos, explorados e expostos a seguir.

2.3 INSTRUMENTOS

A aplicação da gestão documental é realizada por meio de dois instrumentos: O Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade. Para Bernardes e Delatorre (2008), além de eficazes, estes dois instrumentos:

garantem a simplificação e a racionalização dos procedimentos de gestão, imprimindo maior agilidade e precisão na recuperação dos documentos e das informações, autorizando a eliminação criteriosa de documentos desprovidos de valor que justifique a sua guarda e a preservação dos de guarda permanente (BERNARDES; DELATORRE, 2008, p. 10).

A legislação Paulista, mais precisamente o Decreto nº 48.897/2004, também conceitua *instrumentos da gestão de documentos*, e assim consigna no Art. 10:

Artigo 10 - O Plano de Classificação de Documentos é o instrumento utilizado para classificar todo e qualquer documento de arquivo.

Parágrafo único - Entende-se por classificação de documentos a sequência das operações técnicas que visam a agrupar os documentos de arquivo relacionando-os ao órgão produtor, à função, subfunção e atividade responsável por sua produção ou acumulação.

Já na definição no Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (DBTA), a classificação dos documentos depende da sua distribuição por meio do plano de classificação, que define como:

[...]plano de classificação é o esquema de distribuição de documentos em classes, de acordo com métodos de arquivamento específicos, elaborado a partir do estudo das estruturas e funções de uma instituição e da análise do arquivo por ela produzido. Expressão geralmente adotada em arquivos correntes (ARQUIVO NACIONAL, 2005).

Deste modo, o Plano de Classificação permite organizar a documentação, facilitando o acesso aos documentos e permitindo a gestão dos mesmos. Por meio dela, busca-se afastar-se de uma cultura de não classificação, que provocaria uma acumulação desordenada da massa documental de um órgão.

Já a Tabela de Temporalidade de Documentos de Arquivo, segundo Bernardes e Delatorre, é resultado de uma atividade classificatória, que define prazos para sua guarda temporária, permanente ou eliminação segundo seu valor administrativos, fiscal, jurídico-legal, técnico e histórico (BERNARDES; DELATORRE, 2008, p. 11).

Segundo o DBTA, a tabela de temporalidade é o “instrumento de destinação, aprovado por autoridade competente, que determina prazos e condições de guarda tendo em vista a transferência, recolhimento, descarte ou eliminação de documentos” (ARQUIVO NACIONAL, 2005).

Por sua vez, o decreto paulista assim define em seu Artigo 19:

Artigo 19 - A Tabela de Temporalidade de Documentos é o instrumento resultante da avaliação documental, aprovado por autoridade competente, que define prazos de guarda e a destinação de cada série documental.

Parágrafo único - Entende-se por avaliação documental o processo de análise que permite a identificação dos valores dos documentos, para fins da definição de seus prazos de guarda e de sua destinação.

Em sua obra *Gestão Documental Aplicada*, citada em 161 publicações de acordo com o Google Acadêmico, Bernardes e Delatorre destacam que o Plano de Classificação é uma importante ferramenta de gestão documental, exigindo, para sua elaboração, profundo

conhecimento da estrutura, das funções e atividades dos órgãos produtores dos documentos, além do comprometimento dos profissionais de todas as suas áreas de atuação (BERNARDES; DELATORRE, 2008, p. 14).

A elaboração dos planos de classificação passa pelo levantamento da estrutura e das atribuições do órgão ou entidade, identificando os documentos produzidos para realizar essas atribuições, assim como suas funções, subfunções, atividades e séries documentais. Para exemplificar este processo, pode-se ter uma classificação na forma de: (1) Função – gestão de recursos humanos; (2) Sub Função - Seleção de desenvolvimento de RH; e (3) Atividade – capacitação e aperfeiçoamento de pessoal. A sequência referida gera uma diversidade de documentos, entre os quais destacamos alguns: a) atestado de frequência no curso; b) dossiê do curso; e c) relatório de avaliação do curso.

Em 2018, o APESP elaborou um Roteiro para elaboração de plano de classificação e tabela de temporalidade de documentos das atividades-fim nos quais conceitua, da seguinte forma, o uso dos dois instrumentos:

Com o Plano de Classificação garantimos a organização lógica e física dos documentos, recuperamos as informações em seu contexto original de produção e visualizamos as funções, subfunções e atividades do órgão produtor; com a Tabela de Temporalidade de Documentos registramos os resultados da avaliação documental, isto é, os prazos de guarda e a destinação final dos documentos: guarda permanente ou eliminação.

Justapostas, essas definições nos permitem uma melhor compreensão dos conceitos essenciais à análise da gestão documental no contexto paulista, a partir das contribuições dos legisladores federais e paulistas e de diversos autores da área da arquivologia. Em relação a seus instrumentos, é possível perceber a gestão documental como ancorada em dois instrumentos principais: O Plano de Classificação e o produto da atividade valorativa realizada na classificação, organizado na forma da Tabela de Temporalidade dos Documentos. Ambos os instrumentos funcionam como forma de garantia de um processo racional de organização física dos documentos arquivados, a partir da finalidade exercida pelo documento e pelo órgão que o produziu ou requisitou, determinando, a partir deste critério, o tempo de armazenamento dos documentos ou sua subsequente eliminação.

Tanto Bernardes e Delatorre (2008) como Schellenberg (2006) ressaltam a utilização de critérios objetivos para a realização da atividade classificatória, considerando a importância da preservação e da facilidade de acesso aos documentos como dependentes diretos de sua função administrativa, jurídica, histórica, fiscal ou técnica. Por conseguinte, também a utilização e

confeção do Plano de Classificação e da Tabela de Temporalidade dos Documentos devem seguir estes critérios.

3 PANORAMA DA GESTÃO DOCUMENTAL

Nos capítulos anteriores foi apresentado o percurso democrático, a LAI, os documentos enquanto memória, a relação entre cidades inteligentes e documentos/arquivos, os conceitos, bem como as normas e instrumentos da gestão de documentos. O capítulo 3 mostra o panorama da implantação da gestão documental no governo do Estado de São Paulo, tendo o Arquivo Público do Estado de São Paulo como centro, no Judiciário, e apresenta pesquisa sobre o tema feita com os municípios paulistas. Por fim aborda a implantação de sistema de produção de documentos digitais no Estado de São Paulo.

3.1 ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO: A IMPLANTAÇÃO A IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DOCUMENTAL

Como já definido em capítulo anterior e como descrito no artigo 3º da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (Lei de Arquivos), a gestão de documentos é o conjunto de procedimentos que vai desde a criação até a destinação final destes. A aplicação da gestão documental e seus instrumentos são o alicerce para possibilitar o acesso à documentação pública de forma rápida e segura, bem como a redução de espaços e custos necessários para a guarda intermediária de documentos, e a preservação dos documentos com valor histórico e probatório. É preliminar ter e aplicar um programa de gestão de documentos, antes mesmo da implantação de um *software* de gestão eletrônica de documentos (BERNARDES; DELATORRE, 2008).

No referido processo, os instrumentos da gestão desses documentos (Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade) são essenciais para operacionalização dos preceitos constitucionais. Os Planos de Classificação são utilizados não só para classificar e identificar todos os documentos preferencialmente no ato de sua criação, mas também para classificar massas acumuladas.

Como apresentado ao longo do percurso dos trabalhos realizados pela administração pública do estado de São Paulo, iniciados em 1997 no APESP, e como percebido através dos materiais de pesquisa analisados para esta dissertação, complementados por leitura de artigos, dissertações e teses, essa não é uma preocupação dos gestores públicos e, conforme discorrido anteriormente, tal iniciativa, embora com avanços, ainda é tímida nos municípios. Vale lembrar que, com o surgimento do documento nato digital, a obrigação constitucional não desaparece. Aliás, continua sendo fundamental para garantir a localização, acesso e preservação.

Com o objetivo de cumprir o estipulado na Constituição e na Lei Nacional de Arquivos, a administração estadual, por meio do Arquivo Público do Estado de São Paulo, adotou para

elaboração tanto dos instrumentos de gestão documental como do plano de classificação e tabela de temporalidade de documentos, (vistos no capítulo anterior) a metodologia funcional. Entende-se por *classificação funcional* o agrupamento relacionado ao órgão produtor, à função, subfunção e atividade.

O presente trabalho utiliza a metodologia de classificação funcional adotada pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo e, portanto, não abordará outras metodologias, como a estrutural, por exemplo, já que parte desta pesquisa usa o Arquivo Público como estudo de caso.

De forma exemplificativa e em suma, a metodologia funcional de classificar documentos, partindo do órgão produtor e detalhando as suas atribuições, funções, subfunções, atividades e documentos acontece da seguinte forma:

Figura 6 — Tabela de classificação funcional

Tabela de Classificação Funcional		
Código	Descrição:	Natureza das Despesas:
004	Função	Gestão de bens materiais e patrimoniais
004.01	Subfunção	Controle de compras, serviços e obras
004.01.04	Atividade	Aquisição de bens materiais e patrimoniais
004.01.04.001	Documentos	Processo de aquisição de bens de informática e automação
004.01.04.002		Processo de aquisição de material de consumo
004.01.04.003		Processo de aquisição de material permanente
004.01.04.004		Processo de aquisição de semente

Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

Figura 7 — Gestão de bens materiais e patrimoniais

004 GESTÃO DE BENS MATERIAIS E PATRIMONIAIS (FUNÇÃO)

004.01 Controle de compras, serviços e obras (SUBFUNÇÃO)

ATIVIDADES	DOCUMENTOS		PRAZOS DE GUARDA (em anos)		DESTINAÇÃO		OBSERVAÇÕES
			Unidade Produtora	Unidade com atribuições de Arquivo	Eliminação	Guarda Permanente	
004.01.03 Cadastramento de fornecedores e prestadores de serviços	004.01.03.001	Cadastro de fornecedores e prestadores de serviços	vigência	5	✓		
	004.01.03.002	Cadastro de serviços terceirizados	vigência	5	✓		
	004.01.03.003	Processo de registro cadastral	1		✓		Lei Federal n. 8.666/1993, art. 34. As informações estão preservadas em meio magnético ou óptico.
004.01.04 Aquisição de bens materiais e patrimoniais	004.01.04.001	Processo de aquisição de bens de informática e automação	Até a aprovação das contas	12	✓		Decreto-Lei Federal n. 2.848/1940 (Código Penal), art. 109; Lei Federal n. 8.666/1993, arts. 14 ao 16 e 89 ao 98; Lei Federal n. 10.028/2000, arts. 359-A ao 359-H; Lei Complementar Estadual n. 709/1993, art. 41, § 1º.
	004.01.04.002	Processo de aquisição de material de consumo	Até a aprovação das contas	12	✓		Decreto-Lei Federal n. 2.848/1940 (Código Penal), art. 109; Lei Federal n. 8.666/1993, arts. 14 ao 16 e 89 ao 98; Lei Federal n. 10.028/2000, arts. 359-A ao 359-H; Lei Complementar Estadual n. 709/1993, art. 41, § 1º.
	004.01.04.003	Processo de aquisição de material permanente	Até a aprovação das contas	12	✓		Decreto-Lei Federal n. 2.848/1940 (Código Penal), art. 109; Lei Federal n. 8.666/1993, arts. 14 ao 16 e 89 ao 98; Lei Federal n. 10.028/2000, arts. 359-A ao 359-H; Lei Complementar Estadual n. 709/1993, art. 41, § 1º.
	004.01.04.004	Processo de aquisição de semovente	Até a aprovação das contas	12	✓		Decreto-Lei Federal n. 2.848/1940 (Código Penal), art. 109; Lei Federal n. 8.666/1993, arts. 14 ao 16 e 89 ao 98; Lei Federal n. 10.028/2000, arts. 359-A ao 359-H; Lei Complementar Estadual n. 709/1993, art. 41, § 1º.

Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

A título de exemplo incluímos outra função:

Figura 8 — Gestão de recursos humanos

003 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS (FUNÇÃO)

003.04 Controle de frequência (SUBFUNÇÃO)

ATIVIDADES	DOCUMENTOS		PRAZOS DE GUARDA (em anos)		DESTINAÇÃO		OBSERVAÇÕES
			Unidade Produtora	Unidade com atribuições de Arquivo	Eliminação	Guarda Permanente	
003.04.02 Registro de atos de aposentadoria, reforma, pensão e disponibilidade	003.04.02.001	Processo Único de Contagem de Tempo - PUCT	vigência	60	✓		Decreto Estadual n. 50.974/1968. A vigência esgota-se com o rompimento do vínculo jurídico com o Estado. Integram o PUCT os documentos indicados no Manual de Contagem de Tempo de Serviço.
	003.04.02.002	Relação de apostilas retificatórias de vantagens decorrentes de decisão judicial	1	5	✓		Instr. TCESP n. 1/2002, arts. 61, 101, 141, 176, 207 e 231.
	003.04.02.003	Relação de atos concessórios de aposentadoria	1	5	✓		Instr. TCESP n. 1/2002, arts. 58, 98, 138, 173, 204 e 228.
	003.04.02.004	Relação de atos concessórios de complementação de proventos de aposentadoria	1	5	✓		Instr. TCESP n. 1/2002, arts. 98, 138, 173, 204 e 228.
	003.04.02.005	Relação de atos concessórios de complementação do valor da pensão	1	5	✓		Instr. TCESP n. 1/2002, arts. 98, 138, 173, 204 e 228.
	003.04.02.006	Relação de atos concessórios de pensão dos servidores civis e militares	1	5	✓		Instr. TCESP n. 1/2002, art. 179.
	003.04.02.007	Relação de atos concessórios de reforma ou transferência para a reserva	1	5	✓		Instr. TCESP n. 1/2002, art. 58.

Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

As figuras acima representam os dois instrumentos da gestão documental, já mencionados inúmeras vezes no presente trabalho. Tentaremos nos parágrafos seguintes explicar as figuras e, por consequência, os instrumentos que representam, o plano de classificação e a tabela de temporalidade.

A primeira figura é uma representação do plano de classificação. No caso do estado de São Paulo para as atividades-meio ou auxiliares, são 7 funções que se subdividem em 26 subfunções, as quais, por sua vez, se desdobram em atividades; e essas, em documentos. Para cada um desses passos é acrescido um código numérico, como pode ser observado na imagem.

Já a segunda figura é um fragmento da tabela de temporalidade do estado de São Paulo. Nela cada função e subfunção se abre numa tabela, literalmente, na qual cada atividade se divide em documentos (todos seguindo o código definido no plano de classificação dos documentos). A Tabela aponta os prazos de guarda, bem como a destinação final do documento: se de guarda permanente ou eliminação.

Para ficar mais tangível, voltemos ao exemplo utilizado em outro momento no presente trabalho, o contrato de serviço de limpeza. Antes de celebrar o contrato é preciso realizar o processo de licitação do referido serviço. Este, segundo o decreto paulista será assim classificado 004.01.05.006 - Processo de contratação de serviços terceirizados (**Função:** 004 gestão de bens materiais e patrimoniais, **Subfunção:** 004.01 controle de compras, serviços e

obras, **Atividade:** 004.01.05 contratação de serviços e obras e por fim o **Documento:** 004.01.05.006: processo de contratação de serviços terceirizados).

O referido processo acima vai gerar um contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza tendo a seguinte classificação do **Documento: 004.01.01.001 Contratos**. A função e a subfunção são as mesmas e portando os mesmos códigos, alterando a Atividade: 004.01.01 Licitação e administração de contratos, e o Documento: 004.01.01.001 Contratos.

Complementando, a tabela de temporalidade-meio possui 80% dos 800 tipos documentais destinado à eliminação; e destes, 43% são elimináveis em até 5 anos. Fazemos lembrar que os prazos e a destinação valem tanto para os documentos físicos como aos natodigitais.

A classificação funcional é mais duradoura se comparada à estrutural, pois as estruturas administrativas dos órgãos públicos sofrem mudanças constantes, mas as atribuições permanecem estáveis em geral.

Cabe complementar que os órgãos públicos, para cumprirem suas atribuições, invariavelmente, produzem o mesmo tipo documental, chamado *Série Documental*, descrito pelo Decreto estadual nº 48.897/2004, como:

[...] conjunto de documentos do mesmo tipo documental produzido por um mesmo órgão, em decorrência do exercício da mesma função, subfunção e atividade e que resultam de idêntica forma de produção e tramitação e obedecem à mesma temporalidade e destinação.

Como vimos no capítulo anterior, nossa Constituição Federal, bem como a lei nacional de arquivos, estabelecem que a responsabilidade pela administração da documentação é da instituição arquivística. No caso do Estado de São Paulo, essa instituição é o Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP) ou Unidade do Arquivo Público do Estado de São Paulo (UAPESP).

É importante, antes de continuarmos avançando, destacarmos que o Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP) é uma instituição híbrida, com um pé na História e o outro pé na gestão. O presente trabalho aborda a parte da gestão que dialoga com a temática escolhida. Preliminarmente, apresentaremos alguns dados e um pouco da história para contextualizar e melhor compreender a instituição.

O APEESP foi criado em 1892, na época como Repartição de Estatística e do Arquivo do Estado, na Secretaria do Interior, pelo Decreto nº 30, de 10 de março de 1892. Mas a história de seu acervo tem início anterior.

Por isso vamos até 1721, quando, com a separação das Capitânicas de São Paulo e Minas Gerais, foi designado para assumir a Capitania de São Paulo o capitão general Rodrigo César de Meneses, português. Com ele veio seu secretário de governo, Gervásio Leite Rebelo, cuja função “era redigir e organizar os papéis que circulavam entre Brasil e Portugal, encarregando-se da expedição, da tramitação e do registro de toda a documentação produzida e recebida pelo governador da capitania [...]”²³. Começava a se constituir o arquivo da administração pública colonial em São Paulo.

Porém, em 1748, com a extinção da Capitania de São Paulo, tudo o que fora armazenado pela Secretaria do Governo foi transferido para o Rio de Janeiro e para Santos. Perdendo-se, logo aí, uma parte da documentação, exigiu-se um esforço de busca e reunião empreendido quando a Capitania foi restaurada em 1765. O arquivo da Secretaria do Governo foi acomodado no antigo Colégio dos Jesuítas, adaptado para sediar o governo restaurado.

Noventa anos se passariam até que, após a Independência e já na condição de Província, “em 1838 foi publicado o primeiro regulamento da Secretaria, que definiu o expediente, o trâmite e a guarda dos seus documentos.”²⁴

Já na primeira república, mais precisamente em novembro de 1891²⁵, para organizar a administração pública do governo do Estado de São Paulo, foram criadas quatro Secretarias: Secretaria do Interior e Instrução Pública; Secretaria da Justiça e Segurança Pública; Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas e Secretaria da Fazenda.

Em 10 de março de 1892, com base no art. 41 da Lei 15 de 1891, foi criada a Repartição de Estatística e Arquivo do Estado, subordinada à Secretaria do Interior.

O primeiro diretor da Repartição de Estatística e Arquivo foi o Tenente Coronel Francisco José da Silveira Lobo (DAESP, 1953: 71), que ficou no cargo por pouco tempo. Já no governo de Bernardino José de Campos Junior (PRP), primeiro presidente eleito do Estado de São Paulo, foi designado o segundo diretor da Repartição de Estatística e Arquivo, Antonio de Toledo Piza, que administrou a Repartição de 09 de maio de 1893 a 08 de novembro de 1905. Foi um período fértil, com 10 edições do *Anuário Estatístico* e 43 volumes da série *Documentos Interessantes*.

No prefácio do volume 44 da série *Documentos Interessantes*, publicado em 1916, Antonio Prado disse, a respeito de Antonio de Toledo Piza:

²³ APESP, texto da exposição http://200.144.6.120/exposicao_morgado/painel_05a.php

²⁴ Fundo BR SPAPESP SEGOVP - Secretaria de Governo da Província de São Paulo. **Arquivo Público do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2022. Disponível em: <<http://icaatom.arquivoestado.sp.gov.br/icaatom/index.php/secretaria-de-governo-da-provincia-de-sao-paulo-2;isad>>>

²⁵ Lei 15, de 11 de novembro de 1891.

Ele foi quem, na qualidade de Diretor da Repartição de Estatística e Arquivo do Estado, concebeu a ideia de divulgação de todas as fontes históricas relativas a S. Paulo, existentes, não só nos Arquivos do Estado e de suas Municipalidades, mas também em mãos de particulares. Salvando da destruição um grande número de códices que se achavam no Arquivo e descobrindo fora dele muitas memórias preciosas, a ação do nosso incansável paleógrafo foi das que merecem a gratidão pública.²⁶

O APESP, como registrado em seu *site*, “possui um dos mais ricos acervos do País que registram a história de São Paulo e do Brasil desde o século XVI”. Em número, os acervos custodiados, preservados e disponibilizados para acesso público gratuitamente são:

[...] aproximadamente, 25 milhões de documentos textuais, 2,7 milhões de fotografias, mapas, plantas e ilustrações, 45 mil volumes de livros e mais de 6 mil títulos de jornais e 2.300 títulos de revistas, provenientes de diversos órgãos e entidades do poder público, de arquivos pessoais de ex-governadores [...].

O *site* ainda demonstra a importância histórica desse acervo, informando que “os documentos custodiados e preservados pelo APESP são únicos, originais e serviram para diversos historiadores (de Sergio Buarque de Holanda a seus sucessores) que escreveram a história do Brasil”.

Ressalta ainda que “cinco conjuntos documentais deste acervo são considerados patrimônio da humanidade pelo Programa Memória do Mundo da UNESCO”. Complementarmente informa que, dentre os acervos mais pesquisados estão: 1) O do Departamento Estadual de Ordem Política e Social de São Paulo (DEOPS-SP), criado em 1924; 2) Os documentos sobre imigração. O Arquivo emite certidão dos imigrantes que chegaram no porto de Santos ou passaram pela hospedaria dos imigrantes.

Os números dos dois acervos são superlativos, sendo de aproximadamente 3.5 milhões de documentos, 1.538.000 fichas, 149.917 prontuários e 9.141 dossiês no caso do DEOPS-SP e 700 caixas, 181 livros, 390 ampliações fotográficas e 774 negativos, da antiga hospedaria do Imigrante, segundo o *site* do APESP, em seu guia do acervo.

O Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP) demorou a ter sede própria, um local que pudesse acomodar de forma física e segura os arquivos em suporte de papel, incluindo mapas, plantas e fotografias, assim como ter um sistema que gerenciasse e organizasse os documentos em suportes digitais, o que será explicado mais adiante.

²⁶ ARQUIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Documentos Interessantes para a história e costumes de São Paulo. São Paulo: Casa Eclética, 1894-1978 (v. 01- 92).

Em 1906, a Repartição de Estatística e arquivo do Estado foi transferida do Palácio do Governo para um espaço nos fundos da Igreja dos Remédios e da Biblioteca do Estado (Rua Onze de Agosto, 80, no bairro da Sé), onde permaneceria até abril de 1914. (AMARAL, 1974:59) Em 1914, após a promulgação da Lei 1320 de 18/9/1912, teve seu acervo transferido para a rua Visconde do Rio Branco, esquina com a Rua Timbiras, onde ficaria até 1949, ou seja, por quase quatro décadas. Em “26 de novembro de 1949 sofre o Arquivo tremendo golpe: é obrigado a mudar-se repentinamente de prédio que até então vinha ocupando e que fora desapropriado. Isso ocasionou a desorganização completa do acervo, provocando acerbas críticas dos jornais ao Governo de então”. (DAESP, 1953: 19). AMARAL cita manifestações dos jornais *A Gazeta* (“Desapareceu o Arquivo do Estado”), *Correio Paulistano* e *O Estado de S. Paulo* (1974:87).

Entre fevereiro de 1951 e março de 1953, o Arquivo ficou no Edifício do Largo General Osório, ocupando uma sala no térreo e o segundo e o quarto andares. (DAESP, 1953:82) Em 1953 o arquivo passa a ocupar a rua Dona Antonia de Queiroz, 183, local onde permaneceu até 1997(DAESP, 1953:p.24), sendo o referido espaço alugado.

Para a sede própria, o Governador Franco Montoro autorizou a Fazenda do Estado, em 25 de outubro de 1985, a adquirir imóvel localizado à Rua Voluntários da Pátria, 596, onde havia existido uma tecelagem e que era de propriedade do Banco do Desenvolvimento do Estado de São Paulo, “para instalação do Arquivo do Estado”²⁷. Em 1984 (um ano antes de adquirir o imóvel da rua Voluntários da Pátria), o governo do Estado havia adquirido um galpão na Mooca para a instalação do Arquivo Intermediário, isto é, a produção documental das Secretarias antes da destinação final. Relembrando a teoria das três idades, já exposta no presente trabalho, esse seria o arquivo da 2ª idade ou intermediário.

O jornal *Folha de São Paulo*, 06 de setembro de 1995, trouxe à manchete que o governador Mário Covas havia anunciado reformas do Prédio da Rua Dona Antônia de Queirós, que era alugado, e das obras do novo imóvel adquirido em Santana (atual sede do APESP). Isso ocorreu após a organização da comunidade arquivística, que pleiteava melhores condições de armazenamento para os documentos públicos.

Assim, com Mário Covas, depois de uma década, tem início a reforma, e o projeto do prédio para o Arquivo caminhou, tendo a obra sido inaugurada em 22 de abril de 1997²⁸. Garantia-se, assim, a primeira sede própria do arquivo público do Estado, ao lado da estação e

²⁷ Conforme Despacho no processo SC-1 627/85 c/aps. PPI94 667/85-SJ.

²⁸ DECIA, Patrícia. Nova sede do Arquivo do Estado é inaugurada. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 22 abr. 1997. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fof/cult/cu22042.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2022.

terminal do Tietê. O Arquivo foi concebido como um espaço múltiplo, com capacidade inicial para abrigar cerca de sete mil metros lineares de documentos. Posteriormente, já no governo José Serra, foi desapropriado um terreno ao lado do Arquivo, para a construção de um novo prédio no intuito de abrigar a documentação permanente do estado.

A nova construção, em Santana, foi inaugurada em 18 de junho de 2012 pelo governador Geraldo Alckmin.

Com a ampliação, segundo o site do governo, o Arquivo passou a ter capacidade de abrigar 70 km de documentação. Esse prédio moderno, com 10 andares, visto nas figuras abaixo, foi projetado e construído para ser arquivo. Nos andares de acervo, não há janelas e tampouco circulação de água nos depósitos, evitando, assim, sujidade, insetos e umidade. Além disso, o prédio é revestido por estrutura térmica, e as áreas de acervo contam com climatização.

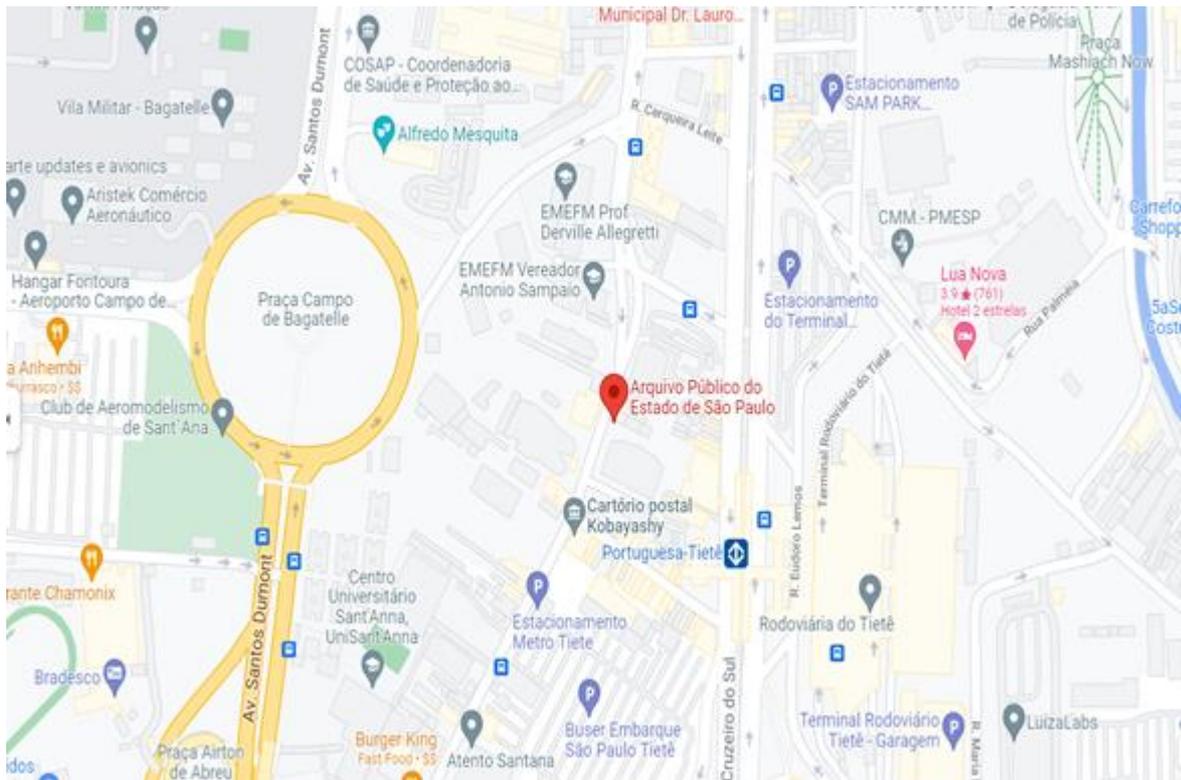
Em sua entrevista para este trabalho Ieda Pimenta Bernardes revela:

A ampliação do espaço físico da instituição, associada à produção de instrumentos de gestão documental, tiveram expressivo impacto no funcionamento do Sistema de Arquivos, com a possibilidade de transferências e recolhimentos sistemáticos e regulares, garantindo assim o fluxo contínuo e a retroalimentação de nosso acervo permanente. A incorporação e disponibilização para a pesquisa pública de documentos permanentes gerados e acumulados por órgãos públicos estaduais durante o século XX certamente contribuirá para a produção de conhecimento e para a renovação dos estudos históricos sobre São Paulo.²⁹

A seguir, a sequência de ilustrações: *imagem 1*: a localização do Arquivo, que se inicia na zona norte de São Paulo (mais precisamente na rua Voluntários da pátria nº 596); *imagem 2*: foto da primeira sede própria do APESP em 1997, no atual endereço; *imagem 3*: croqui do novo prédio; e *imagem 4*: foto do prédio novo. As 3 últimas são do endereço na rua Voluntários, 596 e fundos para a Av. Cruzeiro do Sul.

²⁹ A entrevista concedida ao autor pode ser encontrada no anexo desta dissertação.

Figura 9 — Localização espacial do Arquivo Público do Estado de São Paulo



Fonte: Google Maps (2022).

Figura 10 — Acervo iconográfico APESP. 1ª sede própria, após mais de cem anos.



Fonte: Google Imagens (2022).

Figura 11 — APESP – Apresentação. (croqui do futuro prédio do arquivo)



Fonte: Guterres (2012).

Figura 12 — Acervo APESP. (foto atual do arquivo/2020) no mesmo endereço



Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

A rigor, para cumprir a Constituição e a Lei Nacional de Arquivos, todos os entes federados devem ter uma instituição arquivística e instalações para preservar a documentação de guarda permanente e, portanto, de valor histórico ou probatório.

Voltando ao acervo, no caso dos documentos do DEOPS e da imigração mencionados acima, o arquivo atuou preservando direitos, quer de pleitear a indenização do governo pelos abusos praticados na ditadura, quer de servir de prova para a requisição da dupla cidadania por parte dos descendentes de imigrantes. Por outro lado, tal documentação também serviu como fonte primária para a produção de livros e filmes sobre esses dois momentos da nossa história. Assim, o arquivo público cumpre uma de suas atribuições: preservar a documentação pública

para apoiar o cidadão na garantia dos seus direitos e incentivar a produção de conhecimento científico e cultural.

Entre novembro de 2010 e abril de 2011, foi recolhida a documentação do Memorial do Imigrante, que, colocada à disposição dos cidadãos, tem sido bastante consultada para trabalhos sobre o tema e para solicitações de certidões de desembarque e registro de estrangeiros por seus descendentes³⁰. Já a documentação do DEOPS-SP foi recolhida em 1991.

Dialogando com a mencionada afirmação de Ieda sobre a ampliação do espaço de acervo (que gerou condições para o recolhimento de acervos e fez girar o ciclo de vida dos documentos), em sua entrevista Camila Brandi relata o recolhimento de três importantes acervos da Emplasa, da Cpos e da Fundap. A **Emplasa** foi uma empresa pública responsável pelo planejamento regional e metropolitano do Estado de São Paulo. Criada, em 1974, foi também a depositária do acervo do Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran). A **Cpos** foi constituída em 1991, sucedendo o Departamento de Edifícios e Obras Públicas (DOP), e criada para administrar, planejar, projetar, construir, reformar, conservar e ampliar edifícios de propriedade do Estado de São Paulo. A **Fundap** foi concebida em 1974, com o objetivo de contribuir para a elevação dos níveis de eficácia e eficiência da administração pública, promovendo a formação de servidores, o desenvolvimento da tecnologia administrativa e a prestação de assistência técnica.³¹

Apresentada um pouco da história e do acervo da instituição, vamos abordar a parte da gestão, essa outra atribuição é justamente o APESP ser o órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP), atuando com todos os órgãos da administração direta e indireta do executivo estadual paulista.

Segundo a definição do Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005, p. 155), *sistemas de arquivos* são o “conjunto de arquivos que, independentemente da posição que ocupam nas respectivas estruturas administrativas, funcionam de modo integrado e articulado na persecução de objetivos comuns”. Em complementação, José Maria Jardim faz a relação da sua existência e o ordenamento jurídico, definindo: “o Sistema é necessariamente uma configuração jurídica. Sem lei não há Sistema” (JARDIM, 1995, p. 110).

Objetivando a estruturação do SAESP criado em 1984, já apontado no capítulo 1, o governo de São Paulo editou o Decreto n.º 29.838, de 18 de abril de 1989, que dispõe “sobre a

³⁰ As pesquisas são feitas nos livros da Hospedaria dos Imigrantes, nas Listas de Bordo de embarcações que chegavam ao Porto de Santos e nos registros da Delegacia de Estrangeiros.

³¹ A entrevista se encontra transcrita na íntegra nos anexos deste trabalho.

constituição de Comissão de Avaliação de Documentos de Arquivo nas Secretarias de Estado” também conhecidas como CADAs.

Em 1987, foi realizado o primeiro diagnóstico para saber a real situação dos arquivos do governo do estado de São Paulo, oficializando a implementação do SAESP. O estudo revelou a existência de mais de 102 mil metros lineares de documentos desde 1870, os quais se encontravam dispersos por vinte secretarias de Estado.

Transcorridos mais de 20 anos da criação das CADAs, houve a alteração da sua denominação para *Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso*, trocando a palavra *arquivo* por *acesso*, mas permanecendo com a mesma sigla. Tal mudança se deu por meio do decreto 58.052/2012, que regulamenta a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual regula o acesso a informações, também conhecida como *LAI*. É importante ressaltar que o presente trabalho utiliza a nomenclatura estabelecida pelo decreto de 2012 como forma de uniformização da linguagem, ainda que estejamos nos referindo ao período anterior.

O referido decreto de 1989, que instituiu as CADAs, traz em seus considerandos a preocupação com a gestão documental e o acúmulo de documentos nas repartições públicas estaduais:

[...] Considerando a necessidade de reduzir ao mínimo essencial a documentação acumulada nos arquivos das Secretarias de Estado, sem prejuízo da salvaguarda dos atos administrativos, constitutivos e extintivos de direito, das informações indispensáveis ao processo decisório e à preservação da memória histórica;

Essa percepção e necessidade dialoga perfeitamente com a situação norte-americana no pós-guerra, décadas antes, como vimos anteriormente, a qual deu origem à gestão de documental e seus instrumentos, baseada na teoria das três idades do documento.

Embora o Estado de São Paulo tenha sido o precursor da criação do SAESP e da instituição das CADAs no bojo do processo de redemocratização (mencionado no capítulo 1), vale lembrar que tais iniciativas surgiram antes da Constituição de 1988 e da lei de arquivos de 1991, respectivamente. O Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) e o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) foram instituídos pela Lei 8.159/91, e a organização e funcionamento do SINAR, regulamentados pelo Decreto 4.073 de 03 de janeiro de 2002. É somente a partir dos anos 2000, mais precisamente 2004, que os avanços, no que diz respeito à gestão documental paulista, se tornaram palpáveis.

No ano de 2004 foram publicados os decretos nº 48.897 e 48.898, ambos em 27 de agosto. O primeiro é definido por técnicos do APESP como a síntese da política estadual de

arquivos: “Dispõe sobre os Arquivos Públicos, os documentos de arquivo e sua gestão, os Planos de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo, **define normas para a avaliação, guarda e eliminação de documentos de arquivo** e dá providências correlatas.” (grifo nosso). Já o segundo “Aprova o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades-Meio e dá providências correlatas.”.

Cabe lembrar que atividades-meio são aquelas comuns a todos os órgãos da administração pública estadual, ou seja, as que ocorrem em todas as Secretarias, empresas públicas, autarquias ou fundações. São exemplos: gestão orçamentária e financeira, organização administrativa, gestão de recursos humanos, comunicação institucional, gestão de bens materiais e patrimoniais. Tais instrumentos, materializados no segundo decreto mencionado acima, foram objeto de projeto iniciado em 1997: “Um sistema de gestão documental para o estado de São Paulo”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

O projeto orientou para a criação das Tabelas de Temporalidade dos documentos e Plano de Classificação, identificando 800 tipos documentais das atividades-meio. Os instrumentos zelam pelos prazos de guarda, bem como sua destinação. Esses instrumentos foram atualizados em 2018 e oficializados pelo decreto 63.382.

Camila Brandi de Souza Bentes (diretora técnica do centro de Assistência aos municípios/DGAEP/Arquivo público do Estado) conta sobre a resistência na cultura de não eliminação de documentos: “Esse processo de trabalho tinha que criar um documento confiável e aderente à realidade.”

Por outro lado, Hilda Delatorre (diretora técnica do Centro de Gestão Documental DGSAESP/Arquivo público do Estado (2002-2015) relata, no documentário, sobre esse importante momento:

O Estado carecia de instrumentos de gestão para saber o que fazer com os documentos que eram produzidos. Muitos eliminavam sem critério nenhum ou prazos definidos sem fundamento, e outros deixavam tudo como estava, documentos se perdendo, então essa era uma demanda real.

O segundo decreto, como vimos acima, aprovou o Plano de Classificação (PC) e a Tabela de Temporalidade de Documentos (TTD) da Administração Pública do Estado de São Paulo: atividades-meio. Temos ainda os planos e tabelas das atividades finalísticas dos órgãos

da administração pública paulista. Os PCs e as TTDs são divididos por tipo de atividade. Nessa linha temos o artigo 15 do decreto nº 48.897, definindo:

Considera-se função o conjunto de atividades que o Estado exerce para a consecução de seus objetivos, que pode ser identificada como:

I - Direta ou essencial, quando corresponde às razões pelas quais foram criados os diferentes órgãos, entidades ou empresas, caracterizando as áreas específicas nas quais atuam;

II - Indireta ou auxiliar, quando é a que possibilita a infraestrutura administrativa necessária ao desempenho concreto e eficaz de função essencial. Parágrafo único - As funções indiretas ou auxiliares na Administração Pública Estadual são:

1. organização administrativa;
2. comunicação institucional;
3. gestão de recursos humanos;
4. gestão de bens materiais e patrimoniais;
5. gestão orçamentária e financeira;
6. gestão de documentos e informações; e,
7. gestão de atividades complementares.

As funções indiretas ou auxiliares são também conhecidas como *atividades-meio*, aquelas comuns a todos os órgãos da administração estadual, ao passo que as diretas ou essenciais são mais comumente chamadas de *atividades finalísticas das secretarias e entidades da administração indireta*. Por exemplo, as pedagógicas na pasta da educação.

O 1º decreto de 2004, também conhecido como *política estadual de arquivos*, consolida conceitos, regras, instrumentos e procedimentos essenciais para a gestão de documentos. Permitiu sustentar os trabalhos do APESP nos anos subsequentes e a coordenação do SAESP, que pode ser traduzida em ações tais como: elaboração e aprovação dos Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade de Documentos-Fim da Administração Pública do Estado de São Paulo e aplicação desses instrumentos, garantindo a guarda dos documentos de valor permanente, bem como a eliminação criteriosa dos documentos desprovidos de valor secundário (histórico e probatório).

Após a publicação do Plano de classificação e Tabela de Temporalidade dos documentos da atividade-meio do Estado, por meio do 2º decreto mencionado acima, podemos apontar três frentes de atuação para a implantação da gestão paulista dos documentos, liderados pelo Arquivo Público do Estado, na coordenação do SAESP:

Primeira (1ª): o treinamento das comissões de avaliação de documentos e acesso (CADAs) para a utilização do plano de classificação e da tabela de temporalidade de documentos da atividade, conforme previsto na parte inicial do decreto 48.897:

Considerando a necessidade urgente de se definirem critérios para reduzir ao essencial os documentos acumulados nos arquivos da Administração Estadual, sem prejuízo da

salvaguarda dos atos administrativos, constitutivos e extintivos de direitos, das informações indispensáveis ao processo decisório e à preservação da memória institucional (ARQUIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, p. 51).

Os treinamentos criam condições para a avaliação da massa documental acumulada que, por sua vez, permite a eliminação criteriosa e segura de documentos e, com isso, a redução da massa documental acumulada, a conseqüente liberação de muitos metros quadrados de espaço físico, e a redução de gastos com alugueis ou terceirização do serviço de guarda. Ainda mais relevante é o fato de identificar e preservar os documentos de guarda permanente, permitindo o seu recolhimento, preservação e acesso para pesquisa ou preservação de direitos, em arquivos públicos (o nacional, os estaduais ou os municipais).

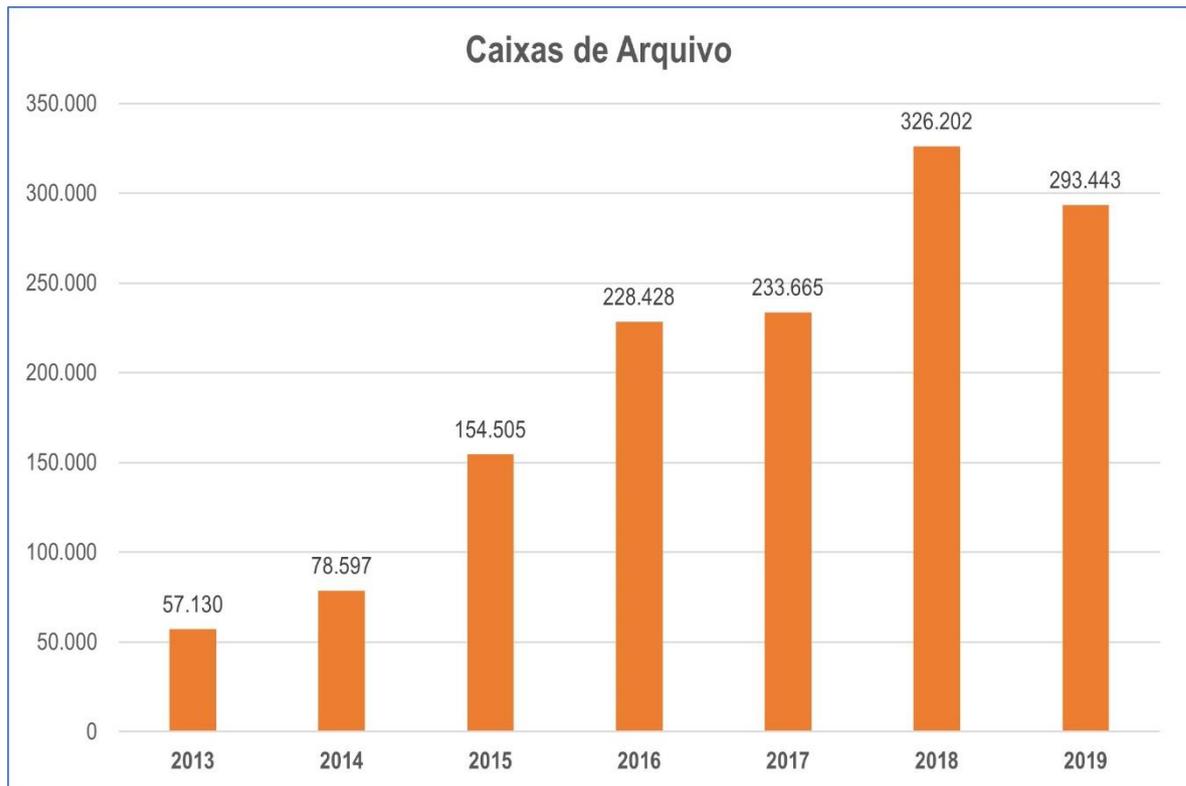
Segunda (2ª): a orientação, suporte técnico, bem como acompanhamento às CADAs das Secretarias de Estado e das Entidades da Administração Indireta para a elaboração dos respectivos planos de classificação e tabelas de temporalidade da atividade-fim, das atividades diretas ou essenciais, aquelas específicas de cada órgão. A elaboração do Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade dos documentos das atividades-fim completam os instrumentos de gestão documental, permitindo, assim, a avaliação e classificação de toda a documentação do órgão (meio e fim/auxiliares e essenciais), quer seja da massa acumulada ou daqueles documentos que ainda serão criados no decorrer do exercício das atribuições de cada Secretaria ou Entidade.

Terceira (3ª): e, por fim, a implantação de sistema informatizado de controle da produção, tramitação e destinação dos documentos produzidos pela administração estadual. Ainda não tratamos do sistema de produção de documentos digitais. O sistema aqui mencionado é o *Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações* (Spdoc), que veremos mais à frente.

A evolução das três frentes, que representam a prática do preconizado pela Constituição Federal, pode ser avaliada a partir de dados disponíveis no *site* do Arquivo Público do Estado.

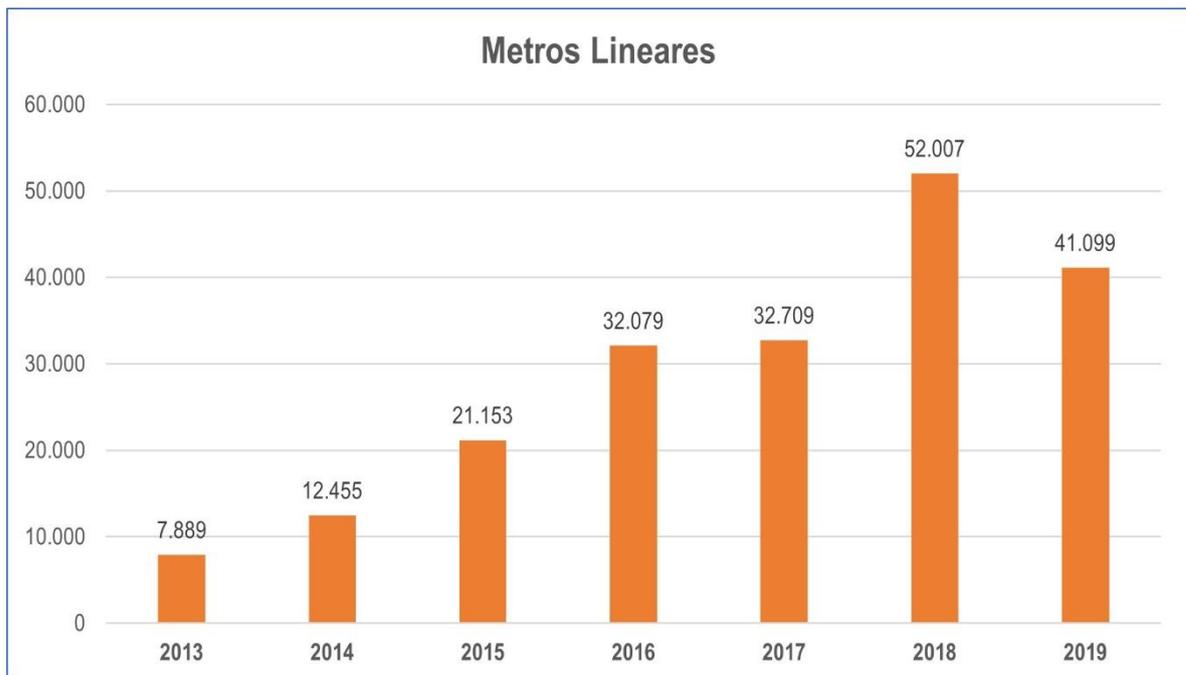
No que se refere à **primeira frente**, podem-se aferir os resultados da aplicação dos instrumentos de gestão de documentos da atividade-meio, analisando-se os dados referentes aos editais de ciência e eliminação de documentos desprovidos de valor histórico e probatório, seja em caixas-arquivo ou em metros lineares. As figuras a seguir demonstram as quantidades de documentos eliminados pelos órgãos da administração estadual paulista.

Figura 13 — Caixas de arquivo



Fonte: Informativo APESP (2020).

Figura 14 — Metros lineares de arquivamento APESP



Fonte: Informativo APESP (2020)..

A soma das quantidades de 2013 a 2019 representam 199.391 metros lineares, que equivalem a 22,5 vezes a altura do Monte Everest de 8.848 metros. Caso não houvesse sido realizada, seria necessário espaço para custodiar toda essa documentação, e, por consequência o uso de recursos públicos, em espaços próprios, alugados ou terceirizados.

Tal situação não é diferente das que devem ser enfrentadas no âmbito municipal. As cidades, inclusive as inteligentes e sustentáveis, também produzem e acumulam documentos públicos, e precisam cumprir a Constituição em relação à gestão dos seus documentos e a preservação do patrimônio documental. Veremos posteriormente levantamentos sobre a situação nos municípios do Estado de São Paulo e também no poder judiciário.

A **segunda frente**, de elaboração dos planos de classificação e tabelas de temporalidade da atividade-fim, pode ser constatada com base na publicação destes instrumentos no Diário Oficial do Estado e conferidos nos relatórios e boletins do APESP, disponibilizados em seu *site*.

A figura abaixo é um gráfico elaborado com base nos dados disponíveis nos documentos do APESP, mencionados acima, e demonstra que, em 10 anos, foram elaborados 47 planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos da atividade-fim, das secretarias e órgãos da administração estadual, sendo 72% concentrados no período de 2016 a 2020.

Figura 15 — Tabelas de temporalidade



Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

Com a elaboração de tais instrumentos, os órgãos da administração pública estadual passam a poder classificar todos os documentos produzidos por eles no exercício de suas atribuições e competências (visto que o estado já possuía a tabela-meio desde 2004). Classificar já no ato da produção facilita a sua localização e organização, quer seja para cumprir os prazos para eliminação, quer seja para o recolhimento e guarda permanente. Como apresentado à frente, essa lógica também se aplica aos documentos nato-digitais, reforçando a importância dos instrumentos de gestão documental tanto para os documentos físicos como para os digitais. Logo, são importantes no contexto das cidades inteligentes e sustentáveis, pois os municípios têm de garantir o acesso e preservar os documentos de guarda permanente, evitando o gasto de recursos em arquivamento (ainda que nas nuvens) de documentos que já poderiam ser eliminados.

Quanto à **terceira frente**, o objetivo inicial do governo do estado era criar um sistema de protocolo único no estado, como podemos verificar na leitura dos relatórios e publicações técnicas disponíveis no *site* do Arquivo Público do Estado, pois cada secretaria tinha o seu próprio. Quando um processo tramitava em vários órgãos, recebia diferentes números, dificultando sobremaneira o seu controle e localização.

Em 2004 foi publicada a Resolução CC-33, de 08/04/2004, que criou um Grupo Técnico para executar o planejamento e estratégia, visando à implantação do *Protocolo Único da Administração Direta do Estado*. O sistema recebeu o nome de “SPdoc” e teve o seu projeto piloto em 2008 nas Secretarias de Gestão Pública e da Casa Civil.

A participação dos técnicos do Arquivo agregou ao sistema de protocolo único do estado (ideia original do projeto) regras arquivísticas da gestão de documentos, conforme pode ser verificado na página do sistema SPdoc, que informou que o mesmo foi concebido a partir de normas e requisitos arquivísticos definidos pelo Arquivo e desenvolvidos pela PRODESP (Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo) e o define como:

[...] “A solução SPdoc, em conformidade com a política estadual de arquivos, permite acompanhar o documento ao longo do seu ciclo de vida, desde a sua produção (na mesa do gestor), sua tramitação, arquivamento, até o seu destino final, que pode ser o recolhimento à instituição arquivística ou sua eliminação. Possibilita, ainda, a utilização de serviços via Internet, bem como o controle dos atos de governo e a transparência administrativa”.

Dentre outras características que fizeram do SPdoc um sistema inovador, destacam-se:

1. Um sistema único a ser utilizado em todos os órgãos da Administração Estadual;
2. Integra os protocolos e os arquivos estaduais, reunindo em uma mesma base de dados todas as informações e documentos gerados ou recebidos, em tramitação ou arquivados;
3. É a principal ferramenta da política estadual de gestão documental;
4. Incorpora os Planos de Classificação e as Tabelas de Temporalidade de Documentos das Atividades meio e fim oficializados;
5. Permite o controle de todos os documentos (processos, expedientes e avulsos, como relatórios, atas, ofícios, planilhas e outros) do Governo Paulista, desde a produção até a destinação final (eliminação ou guarda permanente);
6. Integra princípios e técnicas da gestão documental às tecnologias da informação

O sistema de SPDoc, que monitora o papel, pode ainda fazer a gestão documental, resolvendo o problema de fluxo, pois, desde que este é criado como documento, é classificado como de guarda permanente ou de eliminação, sendo também possível verificar por quanto tempo será preciso fazer essa guarda, automatizando, assim, o processo.

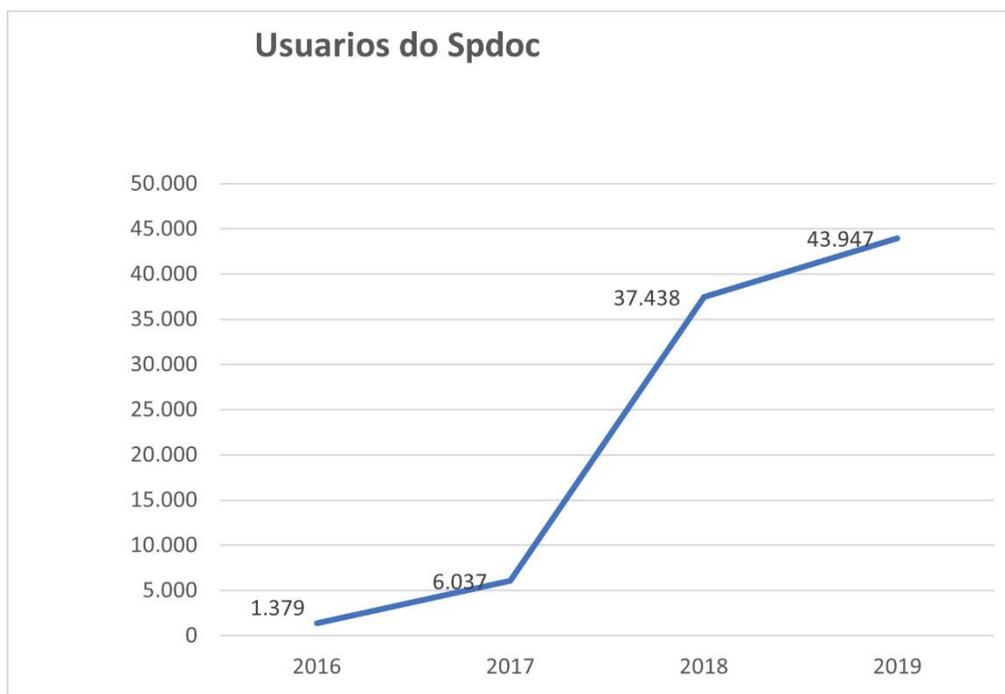
A evolução da terceira frente pode ser verificada por meio do número de documentos criados no sistema e usuário dos órgãos cadastrados para operá-lo. É possível verificar um crescimento expressivo ao final da década de 2010, produzindo os seguintes dados, conforme as figuras abaixo:

Figura 16 — Documentos criados no SPDoc (em milhares)



Fonte Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

Figura 17 — Evolução SPDoc



Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

Juntando profissionais de arquivo com profissionais de tecnologia, há o aperfeiçoamento de um sistema de tramitação de documentos. Isso foi o que o SPdoc referencial trouxe desde os anos 2000, como dito acima. É fundamental olhar para a tecnologia, bem como para a arquivística, em decorrência das complicações em garantir a guarda dos documentos digitais, pois as mídias podem ser atualizadas com o passar do tempo, além de serem corrompidas ou se tornarem obsoletas.

O SPDoc, como classifica os documentos no ato de criação, permite uma melhor organização, racionaliza a gestão, sendo um facilitador para garantir o acesso.

Em 2005 tiveram também início os estudos que visavam definir regras para o acesso e sigilo dos documentos públicos estaduais, o que viria a contribuir sete anos depois para a regulamentação da LAI (lei de Acesso à informação) na administração estadual.

No ano de 2006 o Arquivo Público foi elevado de divisão à coordenadoria técnica da Secretaria da Cultura. Foi criado o departamento de *Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo*, órgão especialmente dedicado a fazer o SAESP funcionar. Fazemos lembrar que o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo foi instituído em 1984. No ano seguinte, em 2007 o APESP foi transferido da Secretaria da Cultura para a Secretaria da Casa Civil, assumindo novas atribuições e maiores responsabilidades.

Em abril de 2009, pelo Decreto 54.276³², foi reorganizada a Unidade do Arquivo Público do Estado da Casa Civil. O Decreto definiu que à Unidade do Arquivo Público do Estado, órgão central do SAESP, cabe:

- I- formular e implementar a política estadual de arquivos, por meio da gestão, do recolhimento, da preservação e da difusão do patrimônio documental do Estado, garantindo pleno acesso à informação, com vista a:
 - a) subsidiar as decisões governamentais;
 - b) apoiar o cidadão na defesa de seus direitos;
 - c) Incentivar a produção de conhecimento científico e cultural
- II- orientar o desenvolvimento, a implementação e o aperfeiçoamento contínuo de sistema informatizado unificado de gestão arquivística de documentos e informações, em conformidade com a política estadual de arquivos.

Para essas atribuições, a estrutura organizacional da Unidade passou a ser composta pelos dois Departamentos previamente criados, mas agora com 9 Centros e 25 Núcleos. Os dois representam exatamente os já mencionados pés da instituição: um na história e o outro na gestão.

No entanto, a equipe do Arquivo era insuficiente e, assim, o concurso realizado pelo governo para a admissão de Executivos Públicos, no início de 2010, reservou 60 cargos para a Unidade, que foram sendo preenchidos em meados de 2010 e, progressivamente, durante 2011. Também foram destinados ao APESP oficiais administrativos concursados.

Ieda Pimenta Bernardes (diretora técnica do departamento de gestão do sistema de arquivos do Estado de São Paulo/Arquivo público do Estado) em sua entrevista, avalia a situação:

A missão institucional do Arquivo Público do Estado não se coadunava com sua acanhada posição na Secretaria de Estado de Cultura, onde permaneceu por quase 40 anos.

Complementa, abordando a importância da transferência do APESP para a Casa Civil e, com isso, possibilitando o atingimento de várias metas:

[...][três demandas históricas foram acolhidas. Em primeiro lugar, a reestruturação da instituição, a fim de que o organograma refletisse com fidelidade suas necessidades organizacionais...]. Em segundo lugar, a realização do primeiro concurso público da

³² SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 54.276, de 27 de abril de 2009. Reorganiza a Unidade do Arquivo Público do Estado, da Casa Civil, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, 28 abr. 2009, Seção I, p. 4. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2009/decreto-54276-27.04.2009.html>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

história da instituição [...]. E, em terceiro lugar, a construção de novo edifício para dar prosseguimento à política de recolhimento de documentos de guarda permanente, uma vez que os espaços do prédio da sede estavam esgotados.³³

Em 2015, pelo Decreto estadual nº 61.036, o arquivo público passou a vincular-se à secretaria de governo. Quer seja na Casa Civil quer seja na Secretaria de Governo, o APESP estava em uma secretaria com atuação transversal na administração estadual, garantindo, assim, uma posição mais estratégica para a gestão do SAESP perante os órgãos estaduais.

Essa realidade contrasta com a vivida anteriormente pelo APESP, como podemos observar nas declarações, do Prof. Witter, que afirma:

Os Arquivos ainda são uma instância menor na administração pública. Sofrem com a falta de tudo que lhes é essencial, mas principalmente com o descaso daqueles que mais deveriam dar apoio e incentivar seu crescimento.³⁴

Pesquisas feitas pelo DGSAESP revelaram que, entre os anos de 2006 e 2008, cerca de 800 mil metros lineares de documentos estavam dispersos pela administração estadual, volume que indicava um aumento em 700% em relação ao identificado no diagnóstico de vinte anos atrás. Os resultados da pesquisa justificaram a proposta de construção do novo prédio, a fim de ampliar o espaço para recolher e preservar o patrimônio documental paulista.

Ressaltando a função do arquivo como uma instituição de diálogo com a sociedade, a Dra. Jaqueline Mara Lorenzetti Martinelli (procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo), no já mencionado documentário, diz:

Benefícios e frutos na preservação e institucionalização de documentos, como também uma mudança de cultura na administração pública mostrando que arquivo morto não existe. O que existe é um arquivo público vivo, efetivo, que está a serviço do cidadão, para a defesa do direito, para ajudar na administração pública, para recuperar dados importantes, o histórico das administrações públicas para a continuidade ou não. Tudo isso faz parte de um arquivo pungente.

O APESP ampliou suas responsabilidades no processo de definição de critérios para a proteção de informações sigilosas e pessoais, após ser promulgada a LAI (lei de Acesso à Informação). A regulamentação da LAI, no estado de São Paulo, se deu por meio do decreto 58.052/2012, mencionado no capítulo 1. do presente trabalho.

³³ Entrevista disponível nos anexos desta dissertação.

³⁴ WITTER, COSTA e KARPINSCKI. Repetir é preciso. Arquivo: Boletim Histórico e Informativo, jan/mar 1984 São Paulo, p.8.

Um importante passo para a proteção do patrimônio documental paulista foi dado pelo Decreto estadual nº 60.145, de 11 de fevereiro de 2014, que determina o recolhimento ao APESP dos documentos identificados como de guarda permanente acumulados nos órgãos e entidades estaduais.

O Decreto estadual nº 60.334, de 3 de abril de 2014, aprovou o manual de normas e procedimentos de protocolo para a administração pública do Estado de São Paulo, com o objetivo de tornar os protocolos mais ágeis e seguros.

Todos os decretos estão publicados no documento nomeado como *Política Pública de Arquivos e Gestão Documental do Estado de São Paulo*, editados nesses 36 anos.³⁵

3.2 PANORAMA DA GESTÃO DOCUMENTAL NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Preliminarmente, entrando no tema dos municípios paulistas, vamos olhar para um dado que, em entrevista para esse trabalho, Nadia Csoknyai Del monte Kojio, coordenadora do Arquivo Público de São José dos Campos e conselheira do CONARQ (Conselho Nacional de Arquivos), afirma, baseada no censo dos Arquivos Públicos Municipais produzido pela Secretaria de Apoio ao Conselho Nacional de Arquivos (COACO). Para ela, o diagnóstico é preocupante. Exemplifica com alguns dados que reproduzimos a seguir, demonstrando o percentual de municípios com arquivos institucionalizados:

- Bahia: temos apenas 5.03% de Arquivos institucionalizados;
- Rio Grande do Sul: temos apenas 7,64% de Arquivos
- Minas Gerais: o índice chega a 11,7%
- São Paulo: com 21,7% dos municípios.³⁶

Os dados reforçam a preocupação com o tema, lembrando que a obrigação permanece nas cidades inteligentes e sustentáveis, como vem sendo demonstrado ao longo do presente trabalho, tanto para a boa governança, como para o acesso à informação e salvaguarda da memória. Na sequência veremos com mais detalhes a legislação sobre o tema e o caso dos municípios paulistas.

³⁵ POLÍTICA DE GESTÃO E PRESERVAÇÃO DE DOCUMENTOS DIGITAIS. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/institucional/publicacoes/livros#inicio_e_file:///C:/Users/licio/Downloads/Políticas_Publicas_3ed.pdf.

³⁶ A entrevista se encontra transcrita na íntegra nos anexos desta dissertação.

A Lei Nacional de Arquivos, como vimos, estabeleceu que “a administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e **Municipais**.” (Lei Federal nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, art.17, grifo nosso).

Complementarmente, a lei estabeleceu que o objeto de gestão dos arquivos municipais “são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e **municipal** em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias”. (Lei Federal nº 8.159/1991, art. 7º, grifo nosso)

Definiu ainda o arquivo municipal, como sendo “o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo” (art.17, § 4º). Posteriormente, em seu (art. 21), estabelece que cada município deve elaborar em legislação no seu âmbito a vinculação e organização dos arquivos municipais, e conclui: “bem como a gestão e o acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Lei.”.

O APESP, órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, possui em seu Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (DGSAESP) um Centro de Assistência aos Municípios (CAM), que tem um corpo técnico que, segundo seu *site*, realiza capacitação, encontros formativos, orientações tanto presenciais como à distância e apoio técnico aos municípios paulistas, na institucionalização de seus arquivos desde os anos 2000.

Seguindo a apreciação do documentário do APESP, há o relato de sua parceria com o Ministério Público estadual de São Paulo, iniciada em 2000, ao qual cabia fiscalizar o cumprimento da lei, enquanto que ao APESP cabia atuar como órgão técnico consultivo nos inquéritos e ações civis públicas que visavam apurar atos lesivos ao patrimônio documental. Por sua vez, em entrevista ao presente trabalho, Camila Brandi afirma que, com essa parceria “teve início uma ação estruturada e sistemática do Arquivo Público do Estado junto aos municípios com o objetivo de assegurar a proteção e preservação dos documentos arquivísticos paulistas.” Complementa, relatando como se dava o trabalho com os municípios: “primeiro passo era estabelecer contato com os gestores municipais e nos colocar à disposição para esta parceria”. E também o que acontecia então a partir desse diálogo: “Surgiam assim os *Encontros Paulistas sobre Gestão Documental Pública: por uma política municipal de arquivos*, primeira

ação do Programa Permanente de Institucionalização e Implantação de Arquivo Públicos Municipais no Estado de São Paulo (2003).”³⁷

Em se tratando da parceria com MP, Igor Marangoni nos afirma que deram origem a ações e que, por sua vez,

[...]os processos subiram as instâncias ao ponto de virar jurisprudência. Observa-se que com a entrada do Judiciário no cenário, a implementação das normas obteve melhora significativa, mas ainda longe do ideal. Nota: diversos processos podem ser consultados no site do TJSP.

Ieda Pimenta Bernardes, no documentário, relata que:

Era assustador na época perceber que dos 645 municípios, apenas 5% tinham arquivo instituído. E desses arquivos instituídos, a grande maioria atuava apenas como arquivo histórico, como um museu de documentos antigos, sem nenhuma vinculação com a rotina da administração municipal. **Sem preocupação** com os documentos correntes e **com a gestão documental**. O objetivo na parceria com o ministério não era punitivo, mas pedagógico(grifo nosso).

Por sua vez, a Dra. Jaqueline Mara Lorenzetti Martinelli (Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo), relata:

Não se faz administração pública séria, eficaz, transparente e com publicidade dos seus atos sem uma ação baseada em toda a legislação que existe, baseada na criação dos seus arquivos públicos. Desde o começo entendi que o arquivo funcionava como uma infraestrutura, que precisa estar consolidada, se não, pode prejudicar todas as demais políticas públicas. Ela é fundamental e necessária, primeiro como um alicerce para que todas as outras políticas da Educação, da Saúde, dos Transportes, da Energia, da governança, de todas as áreas necessárias para uma administração pública bem-feita voltada ao bem-estar do seu cidadão, é necessária a existência de um sistema de arquivos forte.

Embora, como vimos acima, a equipe técnica do APESP já atuasse junto aos municípios desde o início dos anos 2000, o CAM foi criado formalmente em 2007 como núcleo, e em 2009 é elevado à categoria de Centro de Assistência aos Municípios, como permanece até hoje, por meio do Decreto estadual nº 54.276. Segundo o referido decreto, que reorganiza a Unidade do Arquivo Público do Estado de São Paulo, são atribuições do CAM:

- I - prestar orientação técnica às administrações municipais, em consonância com o disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso VII do artigo 7º deste decreto, visando:
- a) a formulação e a implementação das respectivas políticas municipais de arquivo;
 - b) a elaboração de normas legais;
 - c) a implementação de sistemas municipais de arquivo;

³⁷ *Idem.*

- d) a elaboração de diagnósticos, projetos e ações, em especial quanto aos aspectos pertinentes à gestão e à preservação documental;
- II - atuar junto às autoridades municipais;
- III - realizar encontros regionais e organizar cursos, palestras, seminários e treinamentos para os agentes públicos municipais;
- IV - disseminar, em âmbito municipal, o conhecimento arquivístico, a legislação e as normas técnicas relativos aos arquivos, protocolos e documentos públicos;
- V - propor:
- a) a realização de convênios, termos de cooperação ou ajustes congêneres com os municípios paulistas;
- b) soluções articuladas quanto ao uso da tecnologia da informação nas atividades de gestão dos documentos e informações municipais;
- VI - elaborar e propor princípios, diretrizes, normas e métodos visando ao aprimoramento das atividades de arquivo e protocolo municipais.

Voltando à entrevista de Camila Brandi, ela debita o fortalecimento do trabalho à criação da estrutura e, conseqüentemente, de um corpo técnico, e correlaciona as condições dos Arquivos que

[...]precisam ser criados como uma estrutura administrativa, pois a realização e continuidade do trabalho exige o respaldo institucional e a dedicação de técnicos, a ação sistemática de fomento e assistência técnica também se fez possível em decorrência desta institucionalização.³⁸

Como podemos ver na imagem a seguir, existe o *Mapa Paulista de Gestão Documental*, disponibilizado pelo CAM do Arquivo Público do Estado de São Paulo³⁹. Nesse mapa interativo são apresentadas informações sobre os 645 municípios paulistas, as quais são -georreferenciadas sobre as Câmaras e Prefeituras Municipais em relação à instituição dos seus respectivos arquivos, de suas legislações sobre o tema, bem como em relação à LAI. É possível, por exemplo, obter uma ficha de informação de cada um dos municípios do estado, e ainda visualizar no mapa quais deles possuem arquivos. Essa página informa que já foram 26.129 visitas até o momento.⁴⁰ Por meio do mapa é possível constatar que, embora a CF seja de 1988, e a lei de arquivos de 1991, apenas 146 dos 645 municípios tem arquivos oficializados, o que representava 22,6% do total, resultado esse a partir do qual houve um aumento expressivo de mais de quatro vezes em relação ao início dos anos 2000.

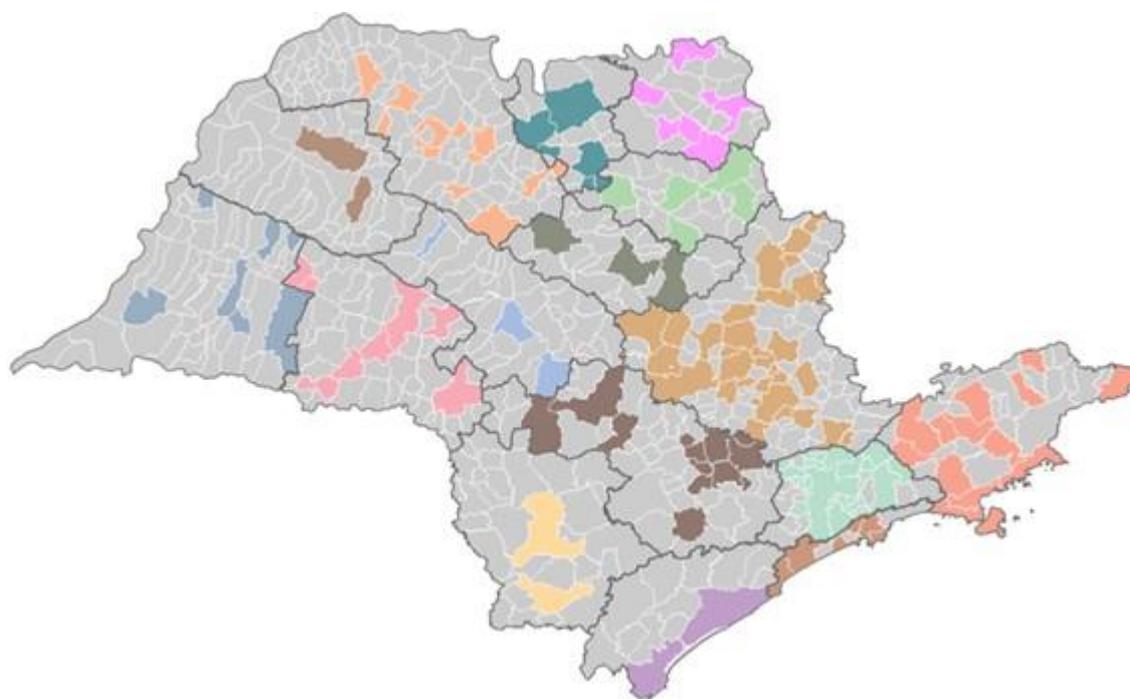
Para obter a imagem abaixo fomos ao *site* atual do mapa e selecionamos a opção *Possui Arquivo Público*, quando então os municípios que o possuem passam a ter uma cor, que se alteram para distinguir as regiões administrativas:

³⁸ Ver entrevista completa nos anexos deste trabalho.

³⁹ O mapa pode ser acessado por qualquer cidadão pelo link http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/gestao/assistencia_municipios/mapa_paulista

⁴⁰ Pesquisa feita em maio de 2022.

Figura 18 — Mapa Paulista de Gestão Documental



Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

O CAM também realizou, em 2018, pesquisa sobre a gestão documental nas prefeituras paulistas. Disponível no *site*, contou com a inscrição de 410 das 645 prefeituras, sendo que dessas, 371 concluíram a pesquisa, representando 57,52% dos municípios do estado. O relatório informa que foram 16 questões e 45 quesitos.

Figura 19 — Pesquisa Referente à Gestão Documental e acesso à informação nas prefeituras paulistas

REGIÃO ADMINISTRATIVA	QUANTIDADE DE PREFEITURAS	CADASTRAMENTOS		META 25%	PESQUISAS CONCLUÍDAS	
		QUANTIDADE	%		QUANTIDADE	%
Araçatuba	43	22	51,16	11	22	51,16
Baixada Santista	9	8	88,89	2	7	77,78
Barretos	19	16	84,21	5	16	84,21
Bauru	39	22	56,41	10	18	46,15
Campinas	90	53	58,89	22	51	56,67
Central	26	14	53,85	6	12	46,15
Franca	23	13	56,52	6	12	52,17
Itapeva	32	20	62,50	8	18	56,25
Marília	51	27	52,94	13	22	43,14
Presidente Prudente	53	52	98,11	14	49	92,45
Ribeirão Preto	25	25	100,00	6	22	88,00
São José do Rio Preto	96	66	68,75	24	60	62,50
São José dos Campos	39	16	41,03	10	15	38,46
São Paulo	39	21	53,85	10	18	46,15
Sorocaba	47	26	55,32	12	20	42,55
Vale do Ribeira	14	9	64,29	3	9	64,29
TOTAL DE PREFEITURAS MUNICIPAIS	645	410	63,57	162	371	57,52
PERCENTUAL DE CUMPRIMENTO DA META (META=162 PREFEITURAS MUNICIPAIS)						229,01

Quadro 1 – Cadastramentos efetuados e pesquisas concluídas por Região Administrativa

Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

Se, por um lado, segundo o Mapa Paulista, 146 municípios têm arquivo instituído formalmente por meio de legislação municipal, por outro, 334 municípios, entre os respondentes da pesquisa, informam ter um local físico para o Arquivo. Representa mais do que o dobro.

Figura 20 — Pesquisa Sobre Gestão Documental e Acesso à Informação nos Municípios Paulistas

O prédio (principal) do Arquivo é próprio?

Assinale somente uma alternativa.

Números absolutos	Números relativos	Resposta
256	39,69%	Sim, é próprio
67	10,39%	Não, é alugado
3	0,47%	Não, é comodato
8	1,24%	Não, é cedido por outro órgão público
45	6,98%	Não tenho esta informação
31	4,81%	Não respondeu
235	36,43%	Não participou da pesquisa

Fonte: Comissão de Avaliação de Documentos do Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

Figura 21 — Pesquisa Sobre Gestão Documental e Acesso à Informação nos Municípios Paulistas

Você conhece a Lei Federal 8159/91 (Lei Nacional de Arquivos)?

Assinale somente uma alternativa.

Números absolutos	Números relativos	Resposta
85	13,18%	Sim, conheço bem o texto legal
200	31,01%	Sim, superficialmente, já ouvi falar
94	14,57%	Não
31	4,81%	Não respondeu
235	36,43%	Não participou da pesquisa

Fonte: Comissão de Avaliação de Documentos do Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

Como vimos na tabela acima, 334 municípios têm prédio de arquivo, mas cotejando com o Mapa Paulista de Gestão Documental, apenas 146 foram criados formalmente por legislação municipal. Portanto, existe um desafio adicional que é a tarefa de institucionalizar os arquivos que já existem fisicamente, assim como preconizado pela Lei Nacional de Arquivos. O conhecimento sobre esta lei é até expressivo comparativamente com outros itens, como podemos observar no quadro abaixo. Mas é a Lei 8.159/91 que define em seu artigo 21 a situação: “Legislação[...] municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos [...] e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Lei.”

A referida lei reforça a obrigação constitucional de os entes federados praticarem a gestão documental e preservarem os documentos de guarda permanente. No mesmo texto legal de 1991, é criado em seu artigo 26 o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), que edita a resolução nº 27 de 2008, a qual dispõe que é “dever do Poder Público, no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de criar e manter Arquivos Públicos[...]”. E em seu artigo 2 estabelece:

O Arquivo Público referido no art. 1º deverá ser dotado obrigatoriamente de:

I - Personalidade jurídica própria, que o **integre à Administração Pública Direta**, por exercer funções típicas de Estado.

II - **Infra-estrutura** física, material e tecnológica adequadas para a guarda, armazenamento e preservação de documentos de acordo com as normas e legislação em vigor.

III - **Recursos orçamentários** e financeiros para a implementação e manutenção das políticas arquivísticas estabelecidas.

IV - **Recursos humanos** qualificados, dos quadros permanentes da Administração Pública, para dar cumprimento às especificidades de suas atividades. (grifo nosso)

No entanto, quando falamos em *atribuições da instituição arquivística municipal* que, em geral, ocorrem por meio de um decreto do chefe do poder executivo, os números são muito mais acanhados: apenas 49 dos respondentes afirma possuir regulamentação, embora a mesma esteja prevista na Constituição, na lei nacional de arquivos e na resolução do CONARQ.

Figura 22 — Pesquisa Sobre Gestão Documental e Acesso à Informação nos Municípios Paulistas

As atribuições do Arquivo Público Municipal estão regulamentadas?

Assinale somente uma alternativa.

Números absolutos	Números relativos	Resposta
49	7,60%	Sim (abre as questões 1.1.2.1, 1.1.2.1.1 e 1.1.2.1.2)
244	37,83%	Não (abre a questão 1.1.2.2)
86	13,33%	Não tenho esta informação
31	4,81%	Não respondeu
235	36,43%	Não participou da pesquisa

Fonte: Comissão de Avaliação de Documentos do Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

Outro dado que é bastante revelador em relação do grau de maturidade dos municípios com relação a gestão documental diz respeito à existência dos instrumentos *plano de classificação e tabela de temporalidade* de documentos. Entre os respondentes, apenas 66 os possuem (representando pouco mais de 10% dos municípios paulistas); e destes, 32 não oficializaram os trabalhos.

Figura 23 — Plano de classificação e tabela de temporalidade de documentos

Possui Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade de Documentos?

Assinale somente uma alternativa.

Números absolutos	Números relativos	Resposta
34	5,27%	Sim, oficializado
32	4,96%	Sim, mas não oficializado
31	4,81%	Não, mas os trabalhos já foram iniciados
234	36,28%	Não e ainda não foram iniciados os trabalhos
48	7,44%	Não tenho esta informação
31	4,81%	Não respondeu
235	36,43%	Não participou da pesquisa

Fonte: Comissão de Avaliação de Documentos do Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

Entre outros números do levantamento, destacamos que:

- 42 municípios têm comissão permanente de avaliação de documentos;
- 30 municípios disseram que as prefeituras eliminam documentos;
- 77 municípios informaram relatos de eliminação documental no passado;
- 85 municípios informaram fazer uso de algum sistema informatizado de gerenciamento de documentos;
- 34 municípios informaram que já digitalizaram documentos;
- 119 afirmaram que estão digitalizando;
- 12 municípios informaram fazer uso da microfilmagem.

Rodrigues (2015) aponta que, em 2003, eram apenas 33 Arquivos Municipais criados no Estado de São Paulo. Embora o crescimento tenha sido expressivo, passando de 33 para 146, segundo consta no mapa paulista de gestão documental (devendo o fato ser comemorado), o número atual ainda é de pouco mais de um quinto dos municípios do mais populoso estado da federação.

A presente pesquisa pôde identificar uma parceria, em 2018, do APESP com o Tribunal de Contas do Estado por meio de termo de cooperação que visa

[...] o desenvolvimento de ações integradas voltadas à gestão documental, preservação e acesso à informação no âmbito da Administração Estadual e dos Municípios Paulistas, com exceção do Município de São Paulo, e o esforço conjugado para a integração do Tribunal de Contas ao Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP.

Entre os produtos da parceria destacamos: estruturação da Comissão de Avaliação de Documentos e Acesso no Tribunal de Contas; elaboração do plano de classificação e tabela de temporalidade das atividades-fim do TCE-SP; realização anual do Seminário *Gestão Documental e Acesso à Informação*; publicação do *Guia da Transparência Municipal* e sua atualização; incluir o tema *gestão documental* no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e realização de 02 (dois) eventos anuais com municípios.

Como mencionado acima, um dos produtos da parceria com o TCE foi o Guia Técnico de Transparência Municipal, no qual, em sua apresentação, os dirigentes dos dois órgãos citam: “A transparência e sua consequência, a publicidade dos atos públicos, são valores predicados pela ética pública que devem imperar em todas as facetas e dimensões da gestão administrativa, estatal ou não” (GUIA TÉCNICO MUNICIPAL, 2019, p. 6).

Figura 24 — Guia técnico de transparência municipal



Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022).

Sobre as dificuldades do processo de implementação da gestão documental, afirmam:

Diante das dificuldades encontradas pelos entes públicos em compreender e aplicar as normas vigentes relativas à gestão documental e ao acesso à informação, o Arquivo Público do Estado e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo firmaram parceria com a finalidade de orientar e facilitar os Municípios no cumprimento de seus deveres relativos à Transparência Pública, Gestão de Documentos e Acesso à Informação.

Um dos resultados dessa profícua parceria é a elaboração deste Guia, que está dividido em sete capítulos, os quais detalham de maneira didática a legislação e o passo a passo para implementação da política de gestão documental e instituição de Arquivos Públicos Municipais, regulamentação da Lei de Acesso à Informação, estruturação dos Portais de Transparência e dos Serviços de Informações ao Cidadão (GUIA TÉCNICO MUNICIPAL, 2019, p. 6).

No referido guia, o TCE-SP e o APESP estabelecem que “a legislação não deixa dúvidas quanto ao dever dos poderes executivo e legislativo municipais de criar seus Arquivos Públicos”. Cabe aos arquivos a gestão, desde a produção até a destinação final, a custódia e a preservação dos documentos, “visando à disseminação e acesso às informações neles registradas”. Concluem afirmando que “torna-se evidente, portanto, o papel estratégico dos Arquivos Públicos para a garantia do direito de acesso às informações e para o fortalecimento democrático da sociedade”.

Tal guia é dividido em 7 capítulos, que são:

1. O QUE ENTIDADES E ÓRGÃOS PÚBLICOS DEVEM FAZER PARA SER TRANSPARENTES E ESTAR EM DIA COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE;
2. COMO IMPLEMENTAR A GESTÃO DOCUMENTAL;
3. COMO REGULAMENTAR A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO;
4. COMO ESTRUTURAR A TRANSPARÊNCIA ATIVA;
5. COMO ESTRUTURAR O SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO – (SIC);
6. TRANSPARÊNCIA E A LEGISLAÇÃO ELEITORAL: O DEVER DA PUBLICIDADE E SUAS ESPECIFICIDADES NO PERÍODO ELEITORAL;
7. APRIMORANDO A GESTÃO E MELHORANDO AS RELAÇÕES COM OS ÓRGÃOS DE CONTROLE.

Além disso, o referido guia ainda oferta minutas de Projeto de lei, decreto, resolução e portaria sobre criação de arquivo público municipal, instituição de comissão de avaliação de documentos e acesso da cidade, entre outras.

São destacados a seguir os itens que compõem o capítulo 2, do referido Guia, e que dialogam muito com o presente trabalho, servindo de bússola para o cumprimento do preceito constitucional e da Lei Nacional de Arquivos, nos municípios e nas cidades inteligentes e sustentáveis.

[...] **2.1 Passo a passo da implementação da política de gestão documental:**

- 1º Passo: **Criar** oficialmente o **arquivo público**;
 - 2º Passo: **Implementar a gestão sistêmica** de documentos e informações;
 - 3º Passo: Definir o espaço físico e mobiliário adequados ao exercício de suas atribuições;
 - 4º Passo: Definir e qualificar o corpo técnico;
 - 5º Passo: Planejar os recursos orçamentários;
 - 6º Passo: **Elaborar os instrumentos de gestão documental** - plano de classificação e tabela de temporalidade de documentos;
- 2.2 Tecnologias da informação como ferramentas da implementação da política de gestão documental:
- 2.3 Benefícios da gestão documental e a modernização da administração pública (grifo nosso).

Entrevistada no presente trabalho, Nadia Koiyo (coordenadora do arquivo público de São José dos Campos e conselheira do CONARQ) debita o avanço na institucionalização dos arquivos municipais paulistas ao trabalho do APESP, na figura do CAM, que contou com apoio do TCE e MP paulistas. Relata que o CONARQ, para orientar prefeitos do Brasil todo, vem produzindo documentos com essa finalidade, e como a situação é, segundo ela, preocupante, lança um alerta em relação ao advento “da digitalização e da produção de documentos nato-

digitais, que são considerados “produtos” vendáveis e lucrativos e que se escondem por trás de uma falsa modernidade e desburocratização”.

Em sua entrevista, Camila Brandi destaca que, no seu percurso de 15 anos atuando na relação do APESP com os municípios, pode afirmar que a institucionalização dos arquivos que acabaram resultando na implementação das políticas de gestão documental e acesso à informação passam invariavelmente por quatro frentes:

1. sensibilização da alta administração,
2. valorização dos servidores dedicados ao trabalho com os arquivos,
3. capacitação e qualificação técnica (elaboração de instrumentos arquivísticos)
4. respaldo normativo

A gestão de documentos, assim como a transição do meio físico para o digital, é uma obrigação também do poder judiciário, que enfrenta os mesmos desafios dos municípios, de forma que olhar para a realidade do Judiciário reforça a emergência do tema para a nossa sociedade.

3.3 ARQUIVAMENTO PÚBLICO E PODER JUDICIÁRIO

No âmbito do poder judiciário foi criado o *Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário* (PRONAME), fruto de um termo de cooperação entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o CONARQ em 2008, quando então foram produzidos normativos e manuais de arquivamento documental. Dentre as orientações previstas na Recomendação CNJ nº 37/2011, alterada pela 46/2013, destaca-se a criação de *Unidades de Gestão Documental* e a instituição de *Comissões Permanentes de Avaliação Documental* (CPADs), iniciativas fundamentais para implementação da gestão documental.

As unidades garantem a gestão dos processos desde a produção a destinação final, sendo as CPADs responsáveis por avaliar, preservar (documentos históricos) e aprovar os editais de eliminação. As comissões, assim como as CADAs, têm caráter multidisciplinar, e o CNJ [assim] prevê que seja formada por: “servidor responsável pela unidade de gestão documental, um bacharel em Arquivologia, um bacharel em História e um bacharel em Direito, podendo ser indicados magistrados para atuarem nas Comissões”.

Na figura abaixo podemos ver quantos órgãos instituíram as CPADs:

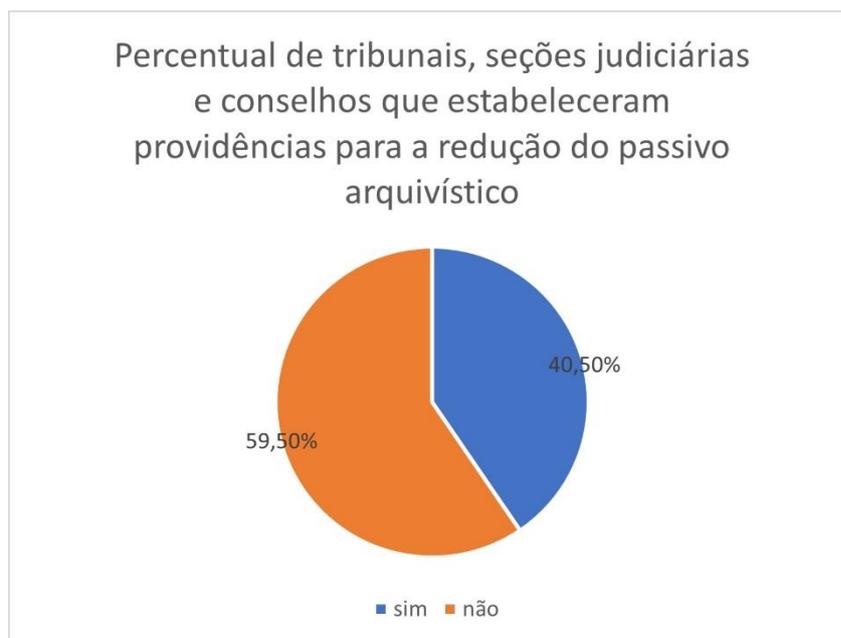
Figura 25 — Percentual de órgãos que instituíram a Comissão Permanente de Avaliação Documental



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2020).

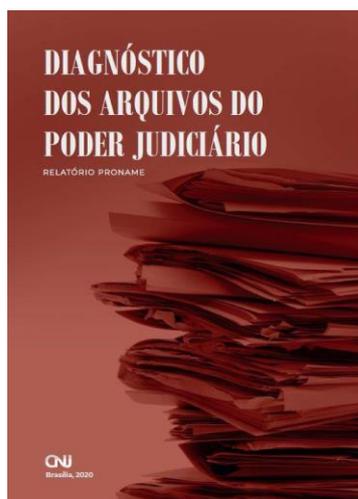
Se, por um lado, no Judiciário, a instituição de comissões é muito mais expressiva que nos municípios, por outro, as providências de gestão de documentos e redução da massa documental acumulada apresentam números mais tímidos em relação a ação anterior:

Figura 26 — Percentual de tribunais, seções judiciárias e conselhos que estabeleceram providências para a redução do passivo arquivístico



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2020).

Figura 27 — Diagnóstico dos arquivos do Poder Judiciário



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2020).

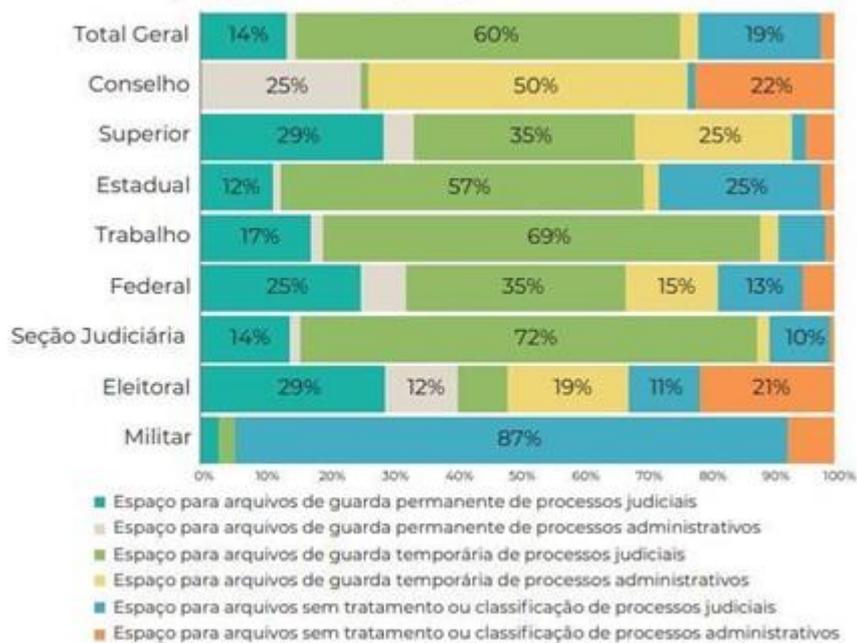
A Figura acima é a capa de recente trabalho realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (2020) intitulado *Diagnóstico dos Arquivos do Poder Judiciário*, que consiste num relatório do Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário (Proname). Seu conteúdo demonstra que, quanto aos arquivos físicos, considera a avaliação dos documentos pelos órgãos respondentes, separando os processos judiciais dos administrativos e subdividindo ambos em: *guarda permanente, temporária e isentos de tratamento e classificação*. O CNJ produziu os gráficos abaixo abarcando as diferentes esferas do poder judiciário.

No primeiro gráfico, podemos observar que a maioria dos arquivos está em guarda temporária, seguidos dos sem tratamento.

No que diz respeito aos locais de guarda, o segundo gráfico demonstra quanto do acervo está em espaços próprios do poder judiciário, alugados ou em guarda terceirizada.

E no terceiro gráfico constam os custos com a guarda terceirizada ou com aluguel:

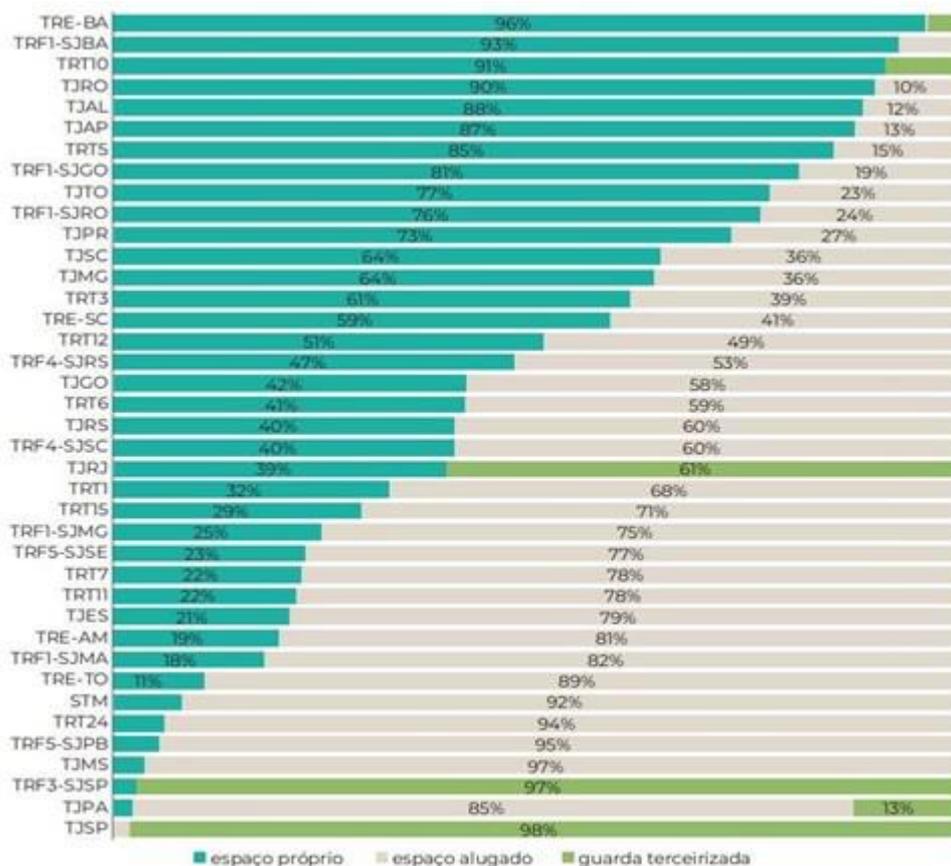
Figura 28 — Dados relacionados ao Diagnóstico dos arquivos do Poder Judiciário



Fonte: CNJ, 2020.

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2020).

Figura 29 — Dados relacionados ao Diagnóstico dos arquivos do Poder Judiciário

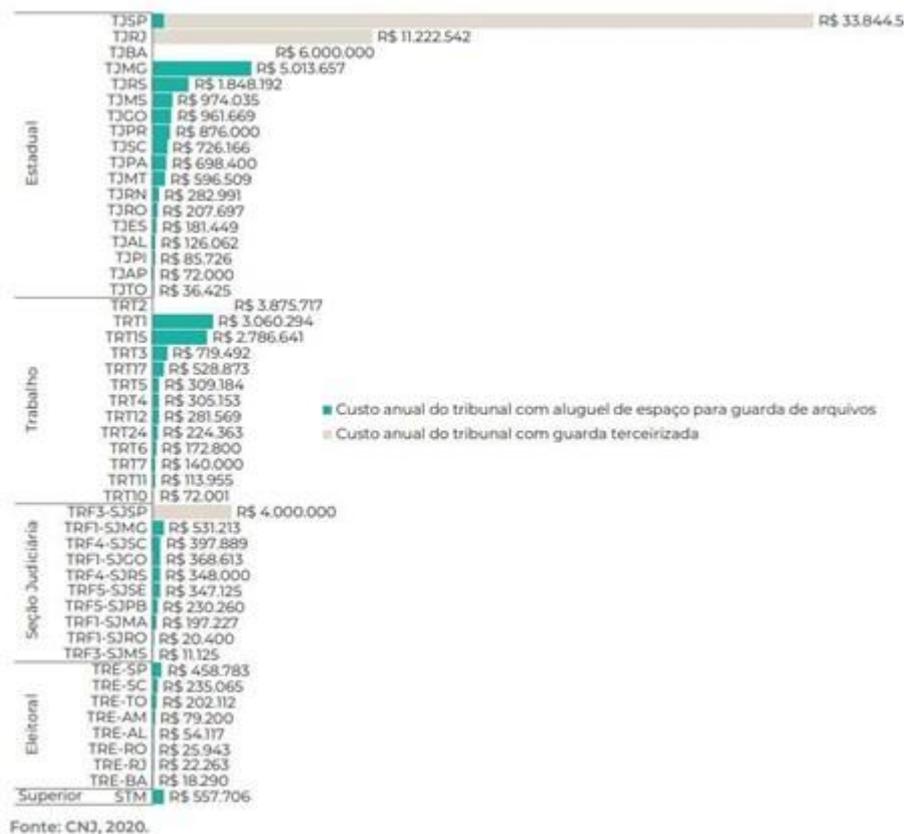


Fonte: CNJ, 2020.

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2020).

O TRE-BA e TJ-SP, estão nos polos opostos do gráfico acima. Enquanto o 1º tem 96% do seu acervo em local próprio, o 2º tem 98% em guarda terceirizada, e 2% em espaço alugado.

Figura 30 — Dados relacionados ao Diagnóstico dos arquivos do Poder Judiciário

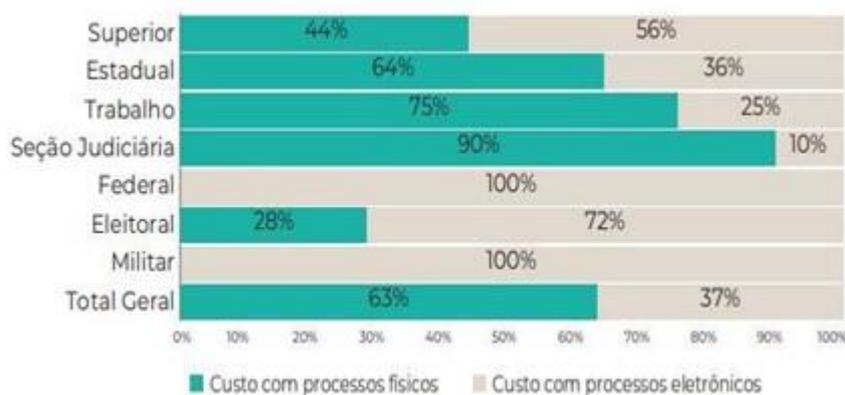


Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2020).

Os maiores gastos provêm da Justiça estadual, sendo 33 milhões de reais do TJ-SP com guarda terceirizada, seguido do TJ-RJ e TJ -BA. No que se refere a gastos com aluguel, o mais volumoso é também da esfera estadual, sendo o TJ-MG com 5 milhões, seguido por um Tribunal da Justiça do Trabalho, mais precisamente o TRT 1.

Os dados reforçam fatos já apontados no presente trabalho: o alto custo de armazenamento e a não aplicação da gestão documental. Abaixo podemos ver como já são expressivos os gastos com arquivamento eletrônico no poder judiciário, ratificando a questão também já apresentada, a da importância dos instrumentos de gestão documental quer para documentos em papel, quer aos nato-digitais.

Figura 31 — Dados relacionados ao Diagnóstico dos arquivos do Poder Judiciário



Fonte: CNJ, 2020.

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2020).

Os números acima ratificam a importância da gestão documental e reforçam o seu papel, inclusive com os documentos digitais. Além de evitar gastos desnecessários com armazenamento de documentos, a gestão documental possibilita a organização e facilita o acesso a tais documentos.

Complementarmente, e segundo o relatório do CNJ (2020/grifo nosso) podemos afirmar que:

- 84,7% do espaço é destinado à guarda de processos judiciais; e os 15,3% restantes para a guarda de processos administrativos;
- O mesmo ocorre no armazenamento digital, em que 78,5% dos terabytes são ocupados por processos judiciais;
- **O maior volume de arquivo físico, 63,6%, encontra-se na guarda temporária;**
- A guarda permanente representa 15,2% do espaço total, e **21,2% são de documentos que ainda não receberam tratamento técnico, como avaliação;**
- **59,5% dos órgãos responderam não adotar providências para redução de seu passivo arquivístico;**
- Os procedimentos previstos no Manual de Gestão Documental do Poder Judiciário representam 23% das medidas entre os órgãos que responderam adotar medidas;
- 12% dizem respeito à inclusão de meta relativa à redução do passivo arquivístico no Planejamento Estratégico do tribunal.

A pesquisa do CNJ ainda aponta que:

- A maioria dos ramos de justiça apresentou concentração maior do arquivo na guarda temporária, exceto a Justiça Eleitoral, que apresentou maior concentração de seu acervo na guarda permanente: 40,7%;
- A Justiça Militar Estadual foi o ramo de justiça com maior percentual de arquivo sem tratamento técnico: 94,4%;
- Pôde-se verificar que 57% dos órgãos respondentes utilizam somente espaço próprio para guardar seus arquivos;
- 6% utilizam somente espaço alugado, e apenas o **TJBA terceiriza a guarda de todo o seu arquivo;**
- Além do TJBA, seis tribunais utilizam guarda terceirizada. O TJSP e a SJ-SP terceirizam mais de 95% de seu arquivo; o TJRJ terceiriza 61%; e TJPA, TRT-10 e TRE-BA terceirizam a guarda de menos de 15% de seu arquivo.

Os gastos do poder judiciário com aluguel de espaços para guarda de documentos ou terceirização são vultosos. Com aluguel de espaço para guarda de documentos, o gasto é de R\$ 29.874.450 por ano e é utilizado por 42 dos 119 órgãos respondentes da pesquisa do CNJ, entre tribunais, seções judiciárias e conselhos. Já com relação a terceirização da guarda, ela representa um gasto de R\$54.574.964,00 por ano e é utilizada por 6 órgãos. O custo total anual é de R\$ 84.449.414,00.

Comparando-se a capacidade das áreas locadas e terceirizadas, segundo o diagnóstico, o espaço de guarda terceirizada total é de 403.948 metros lineares; e o espaço total alugado pelas unidades, de 896.554 metros lineares.

O poder judiciário vem fazendo a transição dos seus documentos do suporte papel para o digital. No ano de 2018, apenas 16,2% do total de novos processos era em papel, sendo que, de 2009 a 2018, ingressaram 100,3 milhões de casos novos em formato eletrônico (JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2019); e 72 tribunais e conselhos do poder judiciário brasileiro já utilizam o PJe (Processo Judiciário eletrônico) (DAPJ).

Ainda em relação ao PJe, o CNJ declara: “**portanto urge a necessidade de uma solução de Gestão Documental para o sistema, uma vez que é o mais utilizado pelos órgãos do Poder Judiciário**”. Tal afirmação do CNJ está em total acordo com o demonstrado e defendido no presente trabalho.

Embora muito recente se comparado com o tempo da existência dos processos em papel, no âmbito do poder judiciário, o gasto com a sua guarda se mostra acelerado, já chegando a superar, em alguns casos, o dispêndio com a guarda física:

Considerando os órgãos correspondentes, o Poder Judiciário utiliza 3.677,26 terabytes para armazenamento de processos judiciais e administrativos. Enquanto nos Tribunais Superiores, há quase uma equivalência nos custos de armazenamento de processos físicos e eletrônicos, com 44% dos gastos com arquivo físico e 56% com processos eletrônicos. Na Justiça Eleitoral, o gasto com o armazenamento digital já compreende 72% do total. O custo total dos respondentes com armazenamento digital de processos judiciais e administrativos é de R\$49.859.705,74, sendo que 83% desse valor é de processos judiciais e 17% corresponde a processos administrativos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA 2020).

Na conclusão de sua pesquisa, o CNJ aborda exatamente a transição dos documentos do suporte papel para o suporte digital e lança um alerta, com o qual concordamos e o reproduzimos:

Com todos esses dados, é possível identificar que o problema da massa documental acumulada está na origem, ou seja, nos arquivos correntes. Isso ocorre por diversos fatores, entre eles: escassez de pessoal qualificado para tratamento dos documentos na origem; falta de padronização dos documentos no momento da criação; e falta de um plano de classificação de documentos e uma tabela de temporalidade bem aplicados desde a produção documental, pois com eles é possível ter um arquivo organizado e avaliado e que siga seu ciclo vital, o que evitará a criação de passivos documentais. Vale lembrar que na atual realidade, os órgãos estão produzindo documentos somente em meio eletrônico ou digitalizando os documentos físicos de seus passivos. Porém, observam-se os acúmulos de documentos nesse suporte, algo que está gerando um grande custo conforme dito anteriormente.

O CNJ conclui, com relação ao uso de sistema de produção de documentos eletrônico, e baseado nos números da sua própria pesquisa:

Logo, fica a reflexão, de nada adianta mudarmos o suporte se não tratarmos a problema em sua origem, pois dessa forma as massas documentais apenas irão migrar para os servidores de armazenamento de documento eletrônico.

Em outras palavras, o Conselho corrobora com a tese de que, para cumprir o previsto no artigo 216 da Constituição Federal é preciso ter os instrumentos e gestão documental, e que a implantação de sistema de produção de documentos digitais não prescinde da existência e aplicação desses mesmos instrumentos.

O mesmo cuidado é preciso ter nas cidades inteligentes e sustentáveis, inspirando-se na declaração acima do CNJ. Mas essa transição, embora seja uma inovação para muitos

municípios, pode ser feita de modo sustentável, lembrando o autor Daniel Flores. Afinal, possui referências, diretrizes e normas.

3.4 NORMAS E MODELOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS PARA GARANTIR A GESTÃO, PRESERVAÇÃO E ACESSO

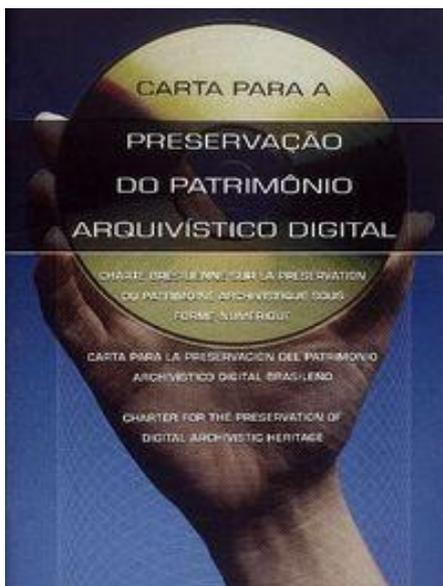
Embora pouco difundida, a área da Arquivologia no Brasil e no mundo vem se debruçando sobre a temática da transformação do suporte dos documentos - do papel para o digital – e a garantia da autenticidade, confiabilidade e acesso de longo prazo.

A partir dos anos 1990, várias instituições na Europa, Estados Unidos e Canadá pesquisaram sobre gestão e preservação digital, tendo por objetivo assegurar as características dos documentos arquivísticos digitais e, fundamentalmente, à sua confiabilidade e autenticidade.

Em 2003, a Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) lançou a *Carta para preservação do Patrimônio Arquivístico Digital* lançando luz sobre a importância de se garantir o acesso e a preservação de longo prazo. Em 2004 a carta é traduzida, adaptada e aprovada pelo Conselho Nacional de Arquivo (CONARQ).

As organizações públicas e privadas e os cidadãos vêm cada vez mais transformando ou produzindo documentos arquivísticos exclusivamente em formato digital, como textos, bases de dados, planilhas, mensagens eletrônicas, imagens fixas ou em movimento, gravações sonoras, material gráfico, sítios da Internet, dentre muitos outros formatos e apresentações possíveis de um vasto repertório de diversidade crescente (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2003).

Figura 32 — Carta para a preservação do patrimônio arquivístico digital



Fonte: Conselho Nacional de Arquivos (2003).

Em 2010, O Conselho Internacional de Arquivos (CIA) publicou a *Declaração Universal sobre os Arquivos*. Nela, segundo Bernardes (2018), a organização estava “estimulando os Arquivos Públicos a contribuírem para que os produtores de documentos criassem e mantivessem documentos arquivísticos fidedignos, autênticos, preserváveis e acessíveis ao longo do tempo.”

Em seu trabalho *Padrões para garantir a preservação e o acesso aos documentos digitais*, as especialistas em Gestão de Documentos e Preservação do Arquivo Nacional, Rocha e Silva (2007) abordam as principais iniciativas internacionais sobre o tema, as quais transformamos na tabela abaixo:

Figura 33 — Iniciativas internacionais sobre arquivos

INICIATIVAS INSTITUCIONAIS PELO MUNDO		
	Instituição	Iniciativa
1	Arquivo Nacional da Austrália (National Archives of Austrália – NAA)	a) elaboração da norma de gestão de documentos (AS-4390), que serviu de base para a norma internacional (ISO - 15.489) sobre gestão de documentos. b) programa DIRKS, que apresenta um manual para o gerenciamento de documentos e um modelo de metadados.
2	Arquivo Nacional dos Estados Unidos (National Archives and Records Administration – NARA)	NARA lançou o programa ERA (Electronic Records Archives) com o objetivo de preservar e dar acesso a todos os tipos de documentos digitais, garantindo independência tecnológica com relação a software e hardware.
3	Arquivo Nacional do Reino Unido (The National Archives – TNA)	Em 1999, foi elaborada a primeira versão dos requisitos funcionais para sistemas de gestão de documentos eletrônicos asações do TNA de gestão e preservação de documentos digitais caminharam alinhadas com o programa de governo eletrônico inglês.
4	Consultative Committee for Space Data Systems (CCSDS), organismo da NASA, agência espacial norte-americana	Encarregado pela NASA, desenvolve um modelo para repositório digital. Open Archive Information System (OAIS), transformado em norma ISO 14.721:2001.
5	Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD)	Desenvolveu um padrão, denominado Design criteria standard for electronic records management software applications – 5015.2-STD, que estabelece requisitos funcionais para a aquisição de aplicações de software de gestão de documentos (Records management applications – RMA).
6	Documents Lisibles par Machine Forum (DLM Fórum) da União Européia	Elaborou um modelo de requisitos genérico para toda a União Européia, publicado em 2002 com o nome de MoReq, que define os elementos que um sistema de gestão de documentos deve ter para garantir a gestão adequada dos documentos, o acesso contínuo.
INICIATIVAS ACADEMICAS PELO MUNDO		
	Universidade	Objeto
1	Universidade de Pittsburg	“Requisitos funcionais para prova em gerenciamento arquivístico de documentos” (1993-1996).
2	Universidade de British Columbia (UBC)	“A proteção da integridade dos documentos eletrônicos” (1994-1997)
3	Projeto InterPARES – International Research on Permanent Authentic Records on Electronic Systems envolveu pesquisadores de diversos países (incluindo o Brasil), coordenado pela UBC	Iniciativa acadêmica de pesquisa em preservação digital, especificamente voltada para os documentos arquivísticos, de enorme alcance.

Fonte: Rocha e Silva (2007).

As iniciativas institucionais 4, 5 e 6 do primeiro quadro são as principais referências internacionais de modelo de requisitos para desenvolvimento ou certificação de sistema de gestão de documentos. São elas respectivamente do Reino Unido, dos Estados Unidos e da União Europeia. Essas normas, em especial, serviram de base para o e-ARQ Brasil, o qual abordaremos na sequência.

O Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD), fez parte do projeto que tinha por objetivo definir requisitos para garantir, em sistemas eletrônicos de produção e gestão de documentos, a confiabilidade e autenticidade dos mesmos. Tal pesquisa foi liderada pela UBC, mencionada no quadro acima (item 2 do segundo quadro), por demanda do Congresso Americano após investigação sobre a Guerra do Golfo, que concluiu não ter havido uma boa gestão de documentos, uma vez que diversas unidades de valor relevante haviam se perdido ou adulterado. O DOD produziu a norma *Electronic Records Management Software Applications Design Criteria Standard* (ou apenas *Dod 5015*), cuja primeira versão é de 1997, já tendo passado por diversas atualizações. O DoD 5015 é um conjunto-modelo de requisitos a serem cumpridos por sistemas a serem adquiridos ou desenvolvidos. Tal iniciativa foi [inspiracional] inspiradora para outros países.

O departamento de defesa dos Estados Unidos atua também como certificadora de *softwares* de produção e gestão de documentos. A norma serve inclusive para empresas privadas, devidamente certificadas, incluírem o selo em seu portfólio, demonstrando com isso que o seu produto foi avaliado pela instituição. A administração federal norte-americana adotou o DoD 5015 como padrão. A norma ainda serviu de referência para outros modelos de requisitos, como ocorreu no Reino Unido e na União Europeia: *United Kingdom's Public Record Office* (PRO) e MoReq, respectivamente. O modelo brasileiro de requisitos *e-ARQ Brasil* está baseado especialmente no DoD e no MoReq.

A Comissão Europeia deu origem ao fórum *Données Lisibles par Machine* (DLM) pautada nas afirmativas do Conselho Europeu de 1994 sobre uma maior cooperação em matéria de arquivos. O referido fórum possui como uma de suas principais realizações a elaboração dos requisitos para gestão de documentos digitais (da produção à destinação final), cuja denominação é conhecida como MoReq. A primeira versão do referido modelo foi publicada em 2001. Posteriormente temos a publicação do MoReq 2 e, já em 2011, a versão atual, o MoReq2010.

Figura 34 — Evolução do modelo de requisitos MoReq (DLM Forum Foundation, n.d.)

MoReq, MoReq2, MoReq2010



6/14/2014

Workshop BAD - Sistemas de Gestão de Arquivos

7

Fonte: Página oficial do MoReq (2022).

O quadro acima demonstra a evolução do modelo de requisitos MoReq ao longo do tempo. Um dos objetivos do Moreq2010 é propiciar a interoperabilidade entre sistemas de produção e gestão de documentos digitais.

Vale detalhar ainda o trabalho coordenado pela Universidade de British Columbia (UBC), do Canadá, denominado *Projeto InterPARES* (1998/2018): *International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems*⁴¹, que tem por objetivo produzir conhecimento teórico-metodológico fundamental para garantir a preservação de longo prazo de documentos arquivísticos digitais autênticos.

O Projeto de pesquisa InterPARES produziu requisitos para presunção de autenticidade de documentos, diretrizes para produção e preservação de documentos digitais autênticos e um conjunto de estratégias para a preservação de longo prazo.

⁴¹ Pesquisa Internacional sobre Documentos Arquivísticos Autênticos Permanentes em Sistemas Eletrônicos.

Quadro 2 — Quadro adaptado com os Principais Instrumentos dos Projetos interPARES e UBC

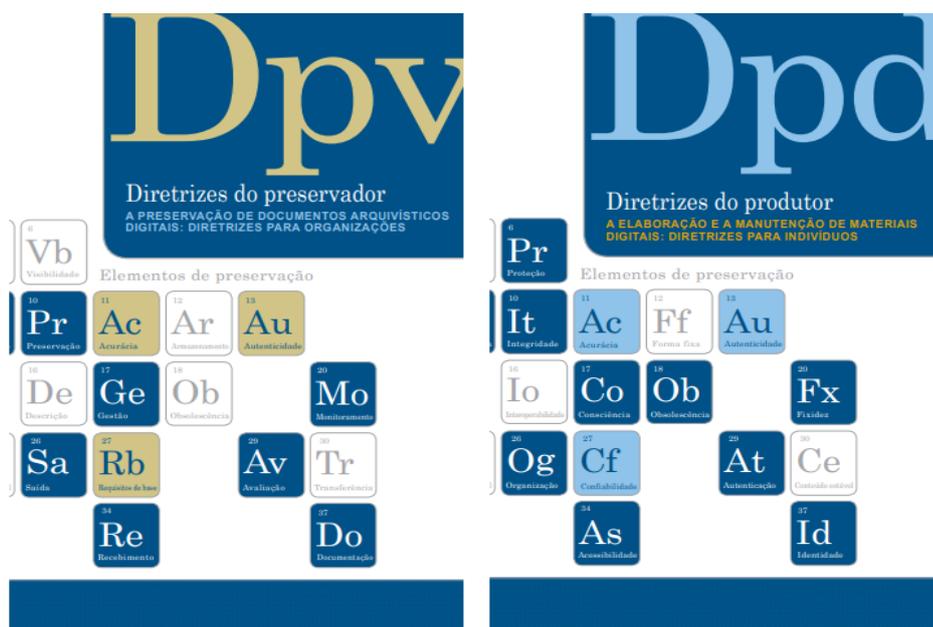
PRINCIPIAIS INSTRUMENTOS DOS PROJETOS INTERPARES E UBC	
1	o modelo para análise diplomática dos documentos arquivísticos digitais, que orienta a identificação dos documentos arquivísticos digitais
2	o conjunto de requisitos para apoiar a presunção de autenticidade dos documentos digitais
3	o conjunto de requisitos para apoiar a produção de cópias autênticas de documentos digitais;
4	os princípios para conduzir as políticas, normas e estratégias de preservação de documentos arquivísticos digitais autênticos;
5	as diretrizes para orientar indivíduos na produção e manutenção de documentos arquivísticos digitais e
6	as diretrizes para orientar as instituições quanto à preservação de documentos arquivísticos digitais

Fonte : Rocha e Silva (2007).

A Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE) do CONARQ vem traduzindo os documentos produzidos no âmbito do projeto InterPARES, podendo ser acessados em seu *site*, onde estão disponibilizadas:

- 1) Diretrizes do produtor e do preservador (Resolução 38 do CONARQ);
- 2) Diretrizes para a presunção de autenticidade de documentos arquivísticos digitais (Resolução 37 do CONARQ);
- 3) Diretrizes para a implementação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis (Resolução 43 do CONARQ).

Figura 35 — Diretrizes do preservador e do produtor



Fonte: Conselho Nacional de Arquivo (2022).

Figura 36 — Diretrizes para a presunção de autenticidade de documentos arquivísticos digitais



Fonte: Conselho Nacional de Arquivo (2022).

Em 1995, ainda em fase embrionária, teve início a discussão sobre preservação digital no Brasil. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) definiu a criação da *Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos* (CTDE). A Portaria Nº 8, de 23 de agosto de 1995, do Arquivo Nacional (AN), assim definiu seus objetivos:

[...] propor instrumentos legais, normas e procedimentos técnicos para utilização da Informática nos arquivos, visando à gestão, disseminação de informação, bem como a definição do valor probatório e a preservação dos documentos eletrônicos (BRASIL, 1995).

Na mesma linha, mas em linguagem jornalística e mais atual, a página da CTDE informa que a Câmara conta com especialista do governo e da sociedade civil e tem por finalidade: “[...] definir e apresentar ao CONARQ normas, diretrizes, procedimentos técnicos e instrumentos legais sobre gestão arquivística e preservação dos documentos digitais, em conformidade com os padrões nacionais e internacionais” (CÂMARA TÉCNICA DE DOCUMENTOS ELETRÔNICOS, 2022).⁴²

Na mesma página, consta a caracterização das áreas de formação dos membros da Câmara:

O estudo sobre os documentos digitais envolve diferentes áreas do conhecimento e por isso a CTDE tem uma formação multidisciplinar, com profissionais de arquivologia, ciência da informação, biblioteconomia, tecnologia da informação, administração e direito, interessados na abordagem arquivística dos documentos digitais.

Conclui informando que atualmente a Câmara tem como foco os documentos arquivísticos digitais:

[...] isto é, produzidos em formato digital, processados e armazenados por computador. Para isso, desenvolve estudos e análises sobre as iniciativas internacionais e a literatura especializada a fim de subsidiar o desenvolvimento dos seus trabalhos.⁴³

⁴² A CÂMARA TÉCNICA DE DOCUMENTOS ELETRÔNICOS – CTDE. Conselho Nacional de Arquivos, Brasília, DF, 29 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/conarq/pt-br/assuntos/camaras-tecnicas-setoriais-inativas/camara-tecnica-de-documentos-eletronicos-ctde/camara-tecnica-de-documentos-eletronicos-ctde>>. Acesso em: 15 set. 2022.

⁴³ A CÂMARA TÉCNICA DE DOCUMENTOS ELETRÔNICOS – CTDE. Conselho Nacional de Arquivos, Brasília, DF, 29 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/conarq/pt-br/assuntos/camaras-tecnicas-setoriais-inativas/camara-tecnica-de-documentos-eletronicos-ctde/camara-tecnica-de-documentos-eletronicos-ctde>>. Acesso em: 15 set. 2022.

Alguns anos mais tarde o CONARQ, por meio de sua Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE) elaborou um importante documento, o e-ARQ Brasil, entre 2004 e 2006, sendo aprovado pela resolução nº 25 de 2007⁴⁴ do referido conselho, que assim o define:

É uma especificação de requisitos a serem cumpridos pela organização produtora/recebedora de documentos, pelo sistema de gestão arquivística e pelos próprios documentos, a fim de garantir sua confiabilidade e autenticidade, assim como sua acessibilidade (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVO, 2011, p. 10).

Figura 37 — e-ARQ Brasil -Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos



Fonte: Conselho Nacional de Arquivo (2020).

Na mesma resolução Nº. 25, em seu artigo 2º o CONARQ definiu que o e-ARQ Brasil, tem por objetivo:

[...]orientar a implantação da gestão arquivística de documentos, fornecer especificações técnicas e funcionais, bem como metadados para orientar a aquisição e/ou desenvolvimento de sistemas informatizados, independentes da plataforma tecnológica em que forem desenvolvidos e/ou implantados[...].

Vale destacar e reafirmar a importância de uma política de gestão de documentos e seus instrumentos, em cumprimento ao definido pela nossa Carta Magna, como vimos anteriormente neste trabalho, também procedendo à implantação do sistema de gestão de documentos digitais.

⁴⁴ O e-ARQ Brasil teve recentemente sua atualização homologada pela Resolução 50 de 06 de maio de 2022.

O e-ARQ Brasil é dividido em duas partes:

Parte I: trata da gestão arquivística de documentos, orientando os órgãos na sua implementação.

Parte II: aborda a especificação de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos (SIGAD).

Segundo o e-ARQ Brasil, “o sucesso do SIGAD dependerá, fundamentalmente, da implantação prévia de um programa de gestão arquivística de documentos”. (CONARQ, 2011, p. 10) Vimos esse tema anteriormente no presente trabalho, especialmente na parte que trata da gestão documental. Pudemos constatar que a ideia contida na frase acima é referendada pelo CNJ, bem como pelo APESP e TCE-SP (Tribunal de contas do Estado de São Paulo), representada no guia que juntos produziram.

Bernardes (2018) corrobora com a importância da parte I afirmando: “A gestão documental deve ser aplicada em ambientes convencionais, digitais ou híbridos, independentemente da forma, gênero ou suporte em que os documentos e as informações foram produzidos e armazenados.” E continua, agora dialogando com a parte II, afirmando que “é necessário adotar ferramentas que controlem tanto a produção e tramitação quanto o armazenamento, uso e preservação dos documentos ao longo do tempo”.

Quanto à parte I, adotamos no presente trabalho a política de gestão arquivística de documentos ou de gestão documental do Estado de São Paulo, da qual demonstramos, anteriormente, as normas e ações. Quanto a parte II veremos também o exemplo do *Programa São Paulo Sem Papel*, aderente às regras arquivísticas brasileiras, previstas em especial no e-Arq Brasil, que é inspirado em normas internacionais, em especial Estados Unidos, União Europeia e Reino Unido.

O e-Arq Brasil não é um sistema informatizado de gestão arquivística de documentos (SIGAD), mas sim, um conjunto de requisitos para desenvolver ou certificar um sistema de produção e gestão de documentos digitais. O CONARQ (2011) assim define um SIGAD:

Um conjunto de procedimentos e operações técnicas, característico do sistema de gestão arquivística de documentos, processado por computador. Pode compreender um *software* particular, um determinado número de *softwares* integrados, adquiridos ou desenvolvidos por encomenda, ou uma combinação destes (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2011, p. 10).

O e-ARQ Brasil definiu 384 requisitos, sendo separados em 3 grupos, os quais foram assim classificados:

- 1) obrigatórios,
- 2) altamente desejáveis,
- 3) facultativos

A parte II aponta os requisitos para desenvolver um SIGAD. Está subdividida em *Aspectos de funcionalidade* e *Metadados*, possui também um glossário com terminologia e as referências. Os requisitos estão divididos em *obrigatórios* (que somam 233), *altamente desejáveis* (num total de 142) e, por fim, os *facultativos*, que são 16.

Os aspectos de funcionalidade versam sobre metadados que, segundo o glossário da Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE) do CONARQ, “são dados estruturados que descrevem e permitem encontrar, gerenciar, compreender e/ou preservar documentos arquivísticos ao longo do tempo”.

O quadro abaixo apresenta a organização da apresentação dos requisitos:

Figura 38 — Aspectos de funcionalidade e metadados

1	Organização dos documentos arquivísticos:
	plano de classificação e manutenção dos documentos
1.1	Configuração e administração do plano de classificação no SIGAD
1.2	Classificação e metadados das unidades de arquivamento
1.3	Gerenciamento dos dossiês/processos
1.4	Requisitos adicionais para o gerenciamento de processos
1.5	Volumes: abertura, encerramento e metadados
1.6	Gerenciamento de documentos e processos/dossiês arquivísticos convencionais e híbridos
2	Tramitação e fluxo de trabalho
3	Captura
4	Avaliação e destinação
5	Pesquisa, localização e apresentação dos documentos
6	Segurança
7	Armazenamento
8	Preservação
9	Funções administrativas
10	Conformidade com a legislação e regulamentações
11	Usabilidade
12	Interoperabilidade
13	Disponibilidade
14	Desempenho e escalabilidade

Fonte: Adaptado do e-Arq Brasil (2022).

Segundo o CONARQ (2011), os requisitos especificados no e-ARQ Brasil podem ser utilizados quer para avaliar um sistema existente, verificando sua aderência aos requisitos, quer para desenvolver um novo sistema, podendo certificar ou adequar um sistema para ser um SIGAD ou desenvolver um desde o início.

Dessa forma, podemos afirmar que, caso uma cidade inteligente e sustentável (CIS) deseje implantar um sistema de gestão de documentos digitais, deverá desenvolvê-lo segundo o preconizado no e-Arq Brasil para garantir a confiabilidade autenticidade a seus documentos. O referido modelo de requisitos pode servir também para certificar e, se for o caso, adequar os sistemas legados de uma CIS. Essa é uma inovação sustentada conforme vimos no início desta parte.

Segundo a CTDE/CONARQ (2014), a autenticidade é a “credibilidade de um documento enquanto documento, isto é, a qualidade de um documento ser o que diz ser e estar livre de adulteração ou qualquer outro tipo de corrupção”.

Na mesma linha, Rosely Curi Rondineli, em seu livro *Gerenciamento arquivístico de documentos eletrônicos*, afirma:

A autenticidade de um documento está diretamente ligada ao modo, à forma e ao *status* de transmissão desse documento, bem como às condições de sua preservação e custódia. Isso quer dizer que o conceito de autenticidade refere-se à adoção de métodos que garantam que o documento não foi adulterado após a sua criação e que, portanto, continua sendo tão fidedigno quanto era no momento em que foi criado (RONDINELLI, 2005, p. 66-67 apud SANTOS; FLORES, 2015).⁴⁵

Em outras palavras, um documento autêntico é aquele cuja identidade e integridade são mantidas desde a sua criação até a guarda permanente.

Já segundo a CTDE/CONARQ (2014), a confiabilidade é:

Credibilidade de um documento arquivístico enquanto afirmação de um fato. Existe quando um documento arquivístico pode sustentar o fato ao qual se refere, e é estabelecida pelo exame da completeza, da forma do documento e do grau de controle exercido no seu processo de criação.

Para Baggio e Flores (2013), um SIGAD pode desempenhar todas as atividades, especificadas no e-ARQ Brasil. Trata-se de um documento que define e detalha as operações e todas as atividades técnicas da gestão arquivística, iniciando-se na produção, passando pela tramitação e pelo uso até chegar à destinação final. Para esses autores, os SIGADs, “tendo sido desenvolvidos em conformidade com alguns requisitos, conferirão credibilidade à produção e à manutenção de documentos arquivísticos”. Em suma, a adoção dos requisitos previstos no e-Arq Brasil vão garantir a confiabilidade e autenticidade dos documentos produzidos por meio do SIGAD.

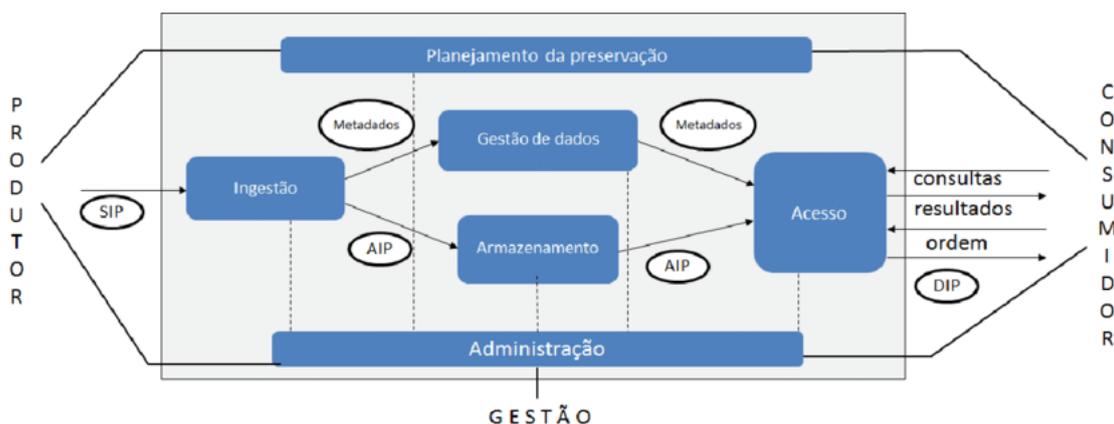
O SIGAD deve ser utilizado nas duas primeiras idades do documento (fase corrente e intermediária), mas não na idade de preservação. Voltando para a primeira tabela (exposta no item 3.4), que demonstra as experiências internacionais, o item 4 aponta o modelo OAIS (*Open Archival Information System*) criado, como vimos, pelo CCSDS da NASA. O modelo OAIS virou norma ISO 14.721: 2001, além de referência na orientação para o desenvolvimento de repositórios confiáveis para preservação de documentos arquivísticos digitais.

Sobre esse trabalho, Rocha e Silva (2007) compartilham a ideia de que “a NASA encarregou ao CCSDS de desenvolver um modelo de repositório digital para recebimento, guarda, preservação e acesso, premida pela necessidade de gerenciar e preservar o registro de

⁴⁵ RONDINELLI, R. C. *Gerenciamento arquivístico de documentos eletrônicos: uma abordagem teórica da diplomática arquivística contemporânea*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

suas pesquisas”. As pesquisadoras também apontam que “o resultado desse trabalho foi um esquema conceitual que descreve funcionalidades, modelo de dados e metadados para preservação de informação em qualquer suporte.

Figura 39 — Esquema funcional do modelo OAIS



Fonte: Consultative Committee for Space Data Systems; National Aeronautics and Space Administration (2012)

No Brasil temos a resolução N° 39 de 2014 do CONARQ que conceitua sua função: “Estabelece diretrizes para a implementação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis para o arquivamento e manutenção de documentos arquivísticos digitais [...]” alterada pela Resolução n° 43 de 2015.

A resolução 39 tem na parte inicial do seu texto, entre outros o seguinte considerando:

[...] que as organizações públicas e privadas e os cidadãos vêm cada vez mais produzindo documentos arquivísticos exclusivamente em formato digital e que governos, organizações e cidadãos dependem do documento digital como fonte de prova e informação, bem como de garantia de direitos;

O documento *Diretrizes para a Implementação de Repositórios Arquivísticos Digitais Confiáveis* (RDC-Arq), aprovado pelas resoluções 39 e 43 do CONARQ, aponta como seu objetivo:

Indicar parâmetros para repositórios arquivísticos digitais confiáveis, de forma a garantir a autenticidade (identidade e integridade), a confidencialidade, a disponibilidade, o acesso e a preservação, tendo em vista a perspectiva da necessidade de manutenção dos acervos documentais por longos períodos de tempo ou, até mesmo, permanentemente (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVIO 2015).

O referido documento menciona em seu corpo que o modelo OAIS é a principal referência da área. Também conceitua *repositório digital confiável*, afirmando que “é um repositório digital que é capaz de manter autênticos os materiais digitais, de preservá-los e prover acesso a eles pelo tempo necessário”.

O CONARQ, na resolução mencionada acima, define *repositório digital*, afirmando que este

[...] é um ambiente de armazenamento e gerenciamento de materiais digitais. Esse ambiente constitui-se de uma solução informatizada em que os materiais são capturados, armazenados, preservados e acessados. Um repositório digital é, então, um complexo que apoia o gerenciamento dos materiais digitais, pelo tempo que for necessário, e é formado por elementos de *hardware*, *software* e metadados, bem como por uma infraestrutura organizacional e procedimentos normativos e técnicos (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2015, p. 9).

Figura 40 — Diretrizes para a Implementação de Repositórios Arquivísticos Digitais Confiáveis – RDC-Arq



Fonte: Conselho Nacional do Arquivo (2022).

O Repositório Arquivístico Digital Confiável (RDC-Arq) é o arquivo permanente de documentos arquivísticos digitais, responsável pela documentação com valor histórico ou probatório que necessite de preservação e acesso por longo prazo, servindo também para documentos digitalizados. Hoje existe norma ISO 16363: 2012, que estabelece diretrizes para avaliar e certificar repositórios confiáveis.

Por toda a sua utilidade, podemos afirmar que o repositório é o arquivo público digital das cidades inteligentes e sustentáveis, e que o RDC-Arq será o arquivo permanente do futuro, visto que os documentos em papel e de valor histórico não podem ser descartados, mas digitalizados, o que, sem dúvida facilitará o acesso da população e auxiliará na preservação dos originais.

A lei 9.159 de 1991 estabelece em seu Art.10º que “os documentos de valor permanente são inalienáveis e imprescritíveis”, daí a importância dos RDC-Arqs, que vão garantir a preservação e o acesso de longo prazo aos documentos com valor histórico e permanente. Nesse sentido, o modelo OAIS, visto acima, é o trabalho conceitual mais importante para a implementação de um sistema de preservação de documentos arquivísticos digitais.

A UNESCO financiou parte do *Archivematica*⁴⁶, que é, como já mencionado no capítulo 1, um sistema gratuito, *software* livre, de preservação digital e que está aderente ao modelo OAIS.

Segundo o *Guia do Usuário* do Archivemática (fruto de uma parceria entre o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict) e o Arquivo Nacional), o sistema oferta um [+] “conjunto integrado de ferramentas livres e de código aberto que permite aos usuários processar objetos digitais para armazenamento de arquivos (e acesso em conformidade com a ISO-OAIS modelo funcional) e de outras normas de preservação digital e as melhores práticas.”

Outro aspecto importante é a preservação da cadeia de custódia dos documentos, desde a produção no SIGAD até a preservação no RDC-Arq. Nesse aspecto Bernardes (2018) ressalta a importância “da interoperabilidade entre sistemas, a fim de se evitar a perda de informação, da integridade e autenticidade dos documentos”. É justamente a cadeia de custódia que mantém a confiança no documento, da produção à destinação final, e o seu acesso.

Segundo Luz e Flores (2018), a cadeia de custódia “garante parte da autenticidade e confiabilidade necessária para que o documento seja fixo desde seu uso inicial, momento em que teve uma utilização orgânica, até sua destinação final, seja ela a eliminação ou sua custódia permanente.”. Complementando, os autores afirmam que:

A cadeia de custódia, um conceito jurídico que reforça a confiança na autenticidade, na guarda e proteção, é fundamental e complementar à Cadeia de Preservação focada nas atividades de produção, manutenção, avaliação e preservação digital em todo o

⁴⁶ Archivematica existe desde 2009 e: segundo seu próprio *site* “é um aplicativo de código aberto baseado na Web e em padrões que permite à sua instituição preservar o acesso de longo prazo a conteúdo digital confiável, autêntico e seguro”. Disponível em: <https://www.archivematica.org/pt-br/>.

ciclo de vida. A forma de realizar isso é por meio de repositórios digitais confiáveis, principalmente porque é a tecnologia capaz de lidar com a complexidade, especificidade e fragilidade dos documentos digitais. Ou *digitais*[...] Verificar o original.

Segundo Flores, Rocco e Santos (2016), para garantir a autenticidade na cadeia de custódia de documentos arquivísticos digitais “o controle teve que ser mais efetivo, com mais controles e registros, documentações, metadados e uma garantia de inalterabilidade ao se considerar que o documento arquivístico digital é uma cadeia de *bits* cheia de vulnerabilidades”.

Relacionada às temáticas abordadas nesse tópico, podemos destacar a resolução 324 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em especial seus artigos:

Art. 32. Os sistemas informatizados e todos os sistemas de negócio que produzem documentos arquivísticos nos órgãos do Poder Judiciário deverão adequar-se às normativas do **Conarq** [...].

Art. 33. Os sistemas informatizados que produzem documentos arquivísticos atenderão **requisitos de autenticidade** definidos em território nacional pelos modelos de requisitos para produção e manutenção de documentos arquivísticos digitais autênticos, a exemplo do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão de Processos e Documentos do Poder Judiciário – **Moreq-Jus**.

Art. 34. Para fins de **preservação digital**, os órgãos do Poder Judiciário adotarão repositório arquivístico digital confiável (**RDC-Arq**), desenvolvido como *software* livre, gratuito e de código aberto, projetado para manter os dados em padrões de preservação digital e o acesso em longo prazo (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020, grifo nosso).

Segundo Daniel Flores, trata-se de:

Programa de gestão autenticidade, confiabilidade, forma fixa, conteúdo estável, manutenção da cadeia de custódia, preservação e conservação. A ciência que estuda a autenticidade, fonte de provas, relação entre a arquivologia e a diplomática. Relação da informação e da sua relação com o suporte, com a sua fixidez, entre informação e documento, garantindo os elementos de autenticidade.

O documento analógico não literalmente migra para o digital, que tem elementos intrínsecos e extrínsecos, que não tem o mesmo valor diplomático. Preservação digital são estratégias e técnicas e gerenciais que visam superar as barreiras que vão acontecer de tecnologia, de suporte, de formato, de metadados que vão obsolescer. Isso é do ambiente digital. Essa é a preservação, com estratégias de migrar, converter, emular, gerenciadas para dar conta dessa necessidade, atualizando a forma. Migração, conversão. Levará um tempo para isso ser amplamente difundido nas instituições, para um ambiente de preservação, para não estarem reféns da mídia. Isso é um foco não gerencial e sim político. Toda vez que muda de um formato para outro de mídia, e mexo na cadeia de *bits*, pode alterar a autenticidade da custódia e pode ser alterado. Dentro da égide da cadeia de custódia com O Repositório Arquivístico Digital Confiável – RDC-Arq estará dentro dessa abordagem de cadeia digital sistêmica. Digitalização não é preservação. O foco da preservação analógica e que é fonte de prova. E tem que cuidar do representante, com autenticidade até que tenha a fonte de prova. Essas duas interfaces têm que ser cada vez mais efetivas.⁴⁷

⁴⁷ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=K_T2kzV-44w/. Acesso em: 23 nov. 2021.

Embora tenhamos, como vimos, um arcabouço teórico, metodológico e normativo, o assunto ainda é pouco difundido entre gestores públicos. Nessa linha Bernardes (2018, p. 203) aponta um risco:

(A) promessa de redução de custos e a sedução das modernas tecnologias da informação têm levado alguns gestores a adotarem soluções que parecem resolver problemas imediatos, mas que ignoram solenemente as necessidades do futuro, ainda que esse futuro esteja muito próximo.

A referida autora, porém, faz a ressalva de “que a tecnologia da informação presta inestimáveis serviços à eficiência e celeridade da administração, e parece claro também que não se pode imputar à tecnologia o eventual mau uso que dela se possa fazer” (BERNARDES, 2018, p. 203). Concordamos com essa afirmação e, por esse motivo, entendemos ser de utilidade prática uma publicação com essa temática que, ao mesmo tempo, demonstra a emergência do tema e aponta a existência de um caminho possível para as cidades inteligentes e sustentáveis quanto à gestão e preservação da sua documentação.

Assim, tratando da inovação sustentada, pudemos ver que existem modelos e referenciais na área e um consenso entre os técnicos especialistas da área de gestão e preservação digital: é preciso ter um ambiente de gestão desses documentos digitais desde a sua produção até a sua destinação final, que é o SIGAD, um ambiente de preservação, que é o (RDC-Arq), ambos ligados por uma cadeia de custódia ininterrupta.

3.5 PROGRAMA SÃO PAULO SEM PAPEL

No ano de 2017 começava a surgir no Arquivo do Estado de São Paulo um programa de produção e gestão digital de documentos. Um ano antes, em 2016, aumentava a demanda dos órgãos estaduais por sistemas de produção de documentos natos digitais com o objetivo de adotar uma solução corporativa para a finalidade exposta acima: se não eliminar, ao menos, reduzir muito o uso do papel na administração pública. Tal iniciativa tinha por finalidade adicional outras formas de economia, como o uso de malote, tramitação dos processos de um órgão para outro, impressão, etc. Nasceu então o *Programa São Paulo Sem Papel*, que hoje é referência para estados e municípios em todo o País.

A iniciativa teve início no âmbito do Comitê Gestor do SPDOC em 2017, que deu o primeiro passo com a formação de um Grupo de Trabalho denominado *GT Solução Digital*. O objetivo principal era avaliar alternativas para a implantação de um sistema de gestão de documentos digitais no governo do estado de São Paulo. O intuito também era de economia de

recursos públicos, já que o momento era de crise financeira: a iniciativa teria de ser gratuita e não de aquisição ou desenvolvimento, conferindo, dessa forma, uma maior aproximação do Estado com a sociedade e agilidade das atividades na gestão pública.

O Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP) foi um dos integrantes do grupo *GT Solução Digital*, formado também pela Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC), Secretaria da Fazenda, Prodesp, Secretaria de Planejamento e Gestão e Procuradoria Geral do Estado.

Cabe destacar um trecho da entrevista de Leticia Bacalhau, relatando que

o primeiro desafio dos técnicos do Arquivo foi levantar a pauta dos critérios mínimos com base nas normativas de Gestão Documental que deveriam ser preservados para garantirmos minimamente que a solução se sustentasse e não gerasse nenhuma catástrofe no Estado, no sentido de uma produção documental desordenada.⁴⁸

O grupo partiu de seis premissas básicas: 1. classificação obrigatória no ato da produção, ou no momento da captura; 2. controle de documentos (avulsos e compostos); 3. autuação de processos e outras rotinas de protocolo; 4. captura de documentos arquivísticos externos ao sistema; 5. sinalização de que um documento foi encerrado (a função se justifica por se tratar de evento deflagrador do prazo de guarda); 6. automatização total ou parcial das atividades de avaliação e destinação.

O momento, como já mencionado, era de crise financeira e, assim, o grupo avaliou os sistemas, os quais não possuíam custo para licenciamento do *software*. Por isso, o GT avaliou dois sistemas com essas características: 1) Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4); e 2) Sistema Integrado de Gestão Administrativa – Gestão de Documentos (SIGA-doc), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2). O grupo produziu duas notas técnicas e, em novembro de 2017, foi realizada uma reunião convocada pela Subsecretaria de Parcerias e Inovação, na qual é comunicada a escolha do SIGA-Doc, tendo considerado como critérios decisivos a autonomia do Estado de São Paulo para adequação e melhorias no *software* e a observância das regras arquivísticas e ações de gestão documental que garantem a produção e eliminação racional de documentos. Os aspectos tecnológicos da arquitetura do sistema foram analisados por técnicos da PRODESP que evidenciaram robustez, estabilidade e escalabilidade da solução.

⁴⁸ Entrevista no anexo deste trabalho.

Na sua entrevista, Leticia Bacalhau afirma que a “solução SIGA-DOC, desenvolvida pelo TRF-2 foi incluída na pauta pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo por uma indicação do Arquivo Nacional que já tinha realizado um estudo da solução”.⁴⁹

O SIGADoc é licenciado como *software* livre, sendo, portanto, uma solução gratuita com possibilidade de alteração, de distribuição e de modificação sob os Termos de Licença Pública Geral (GNU). Foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) e se encontra disponível no Github (<https://github.com/projeto-siga/siga/wiki/SigaDoc>).

A título de informação, o SIGADoc é um sistema que garante o gerenciamento de documentos, envolvendo produção, edição, assinatura, tramitação e arquivamento, de forma a realizar a gestão informacional e o uso racional de recursos públicos, pois prevê a eliminação criteriosa de documentos, evitando gastos com o armazenamento de lixo eletrônico.

Dentre as funcionalidades do sistema, devem ser destacados:

- Controle do sigilo das informações;
- Permissão de controle de nível de acesso aos documentos;
- Existência de trilha de auditoria;
- Numeração única de documentos por órgão;
- Geração de documentos a partir de formulários;
- Realização de classificação automática dos documentos produzidos a partir dos modelos;
- Editor de texto *web*;
- Busca por metadados;
 - Integração com motores de busca;
 - Automatização de ações de transferência e recolhimento;
 - Tramitação de documentos entre órgãos e unidades.

Definida a ferramenta, a secretaria de governo solicitou a execução de uma prova de conceito (PoC) que aferisse a aderência do sistema às necessidades da administração paulista. Além da PoC, os documentos indicados pela Secretaria de Planejamento e Gestão foram o *expediente de Acompanhamento Legislativo* (SIALE) e outros documentos selecionados para realização de testes pela Secretaria de Fazenda: *Processo de Restituição de Tributos* e *Processo de Pedido de Parcelamento de Impostos*. Ficou decidido também, após contato com o

⁴⁹ *Idem.*

DETRAN, que seriam selecionados ainda documentos de atividade-fim. São eles: o Processo de Renovação da Validade da CNH, Processo de 2ª via de Auto de Infração e Processo de Sinistro.

Em consequência do andamento do trabalho, foi solicitado ao APESP a elaboração de minuta de decreto que regulamentasse as normas de governança da implantação de solução única para o Estado de São Paulo, sob a responsabilidade de um comitê gestor, com a participação das Secretarias de Estado preponderantes, PGE e PRODESP.

O APESP teve papel fundamental em todo o processo, tendo instituído em janeiro de 2018 um grupo de trabalho interno (GT) com o objetivo de promover estudos e pesquisas para apoiar a criação do Ambiente Digital de Gestão Documental do Governo do Estado de São Paulo com foco na produção, trâmite e no armazenamento de documentos digitais.

Figura 41 — Portaria da Unidade do Arquivo Público do Estado de São Paulo, n. 1, de 1 jan. 2018

**UNIDADE DO
ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO**

Portaria Uapesp N. 1, de 1º-1-2018

O Coordenador da Unidade do Arquivo Público do Estado de São Paulo, resolve:

Artigo 1º - Fica instituído Grupo de Trabalho visando promover estudos e pesquisas com o objetivo de apoiar a criação do Ambiente Digital de Gestão Documental do Governo do Estado de São Paulo para a produção, gestão, trâmite e armazenamento de documentos arquivísticos no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

Artigo 2º - O Grupo de trabalho será composto pelos seguintes membros:

- I – Alexandre Realino Alves;
- II – Camila Giovana Ribeiro;
- III – Elisangela Mendes Queiroz;
- IV – Igor Blumer Marangone;
- V – Letícia Gomes Bacalhau;
- VI - Rogério Ferraz Garcia de Andrade.

Artigo 3º - Para consecução de sua finalidade, o Grupo de Trabalho poderá:

- I - convocar servidores que possam contribuir com seus conhecimentos e experiências;
- II - solicitar, junto aos órgãos competentes, as informações que julgar necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos objeto desta portaria.

Artigo 4º - O Grupo de Trabalho deverá apresentar relatório no prazo de 120 dias contados a partir da data de publicação desta portaria.

Artigo 5º - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Fonte: Diário Oficial do Estado (2018).

O plano de trabalho, após essa Portaria, envolveu uma prova de conceito, com prazo de execução de 120 dias, considerando a execução das atividades de estruturação dos ambientes no datacenter PRODESP, aprovação e publicação de decreto, celebração de termo de cooperação com o TRF-2, mapeamento dos fluxos, modelagem dos documentos, criação de modelos, parametrização do sistema, mapeamento e criação de usuários, homologação com os

órgãos e treinamento a serem desenvolvidos pela PRODESP, CTIC e APESP e órgãos participantes do projeto-piloto.

A equipe do arquivo recebeu treinamento virtual e presencial dos técnicos do TRF-2, que muito colaboraram nesse processo. Durante as capacitações, segundo Estrella *et al.* (2020):

[...] a equipe do APESP produziu os modelos de documentos, conjuntos de configurações a partir das quais foi possível modelar os documentos a serem produzidos no SIGA-doc, garantindo maior racionalidade por meio da padronização de forma e conteúdo e automatização de procedimentos. Considerou-se indispensável para a rápida evolução do projeto, naquele momento, a entrega de modelos de documentos em conformidade com a política arquivística estadual. A contribuição do TRF-2 neste período se deu tanto nos aspectos tecnológicos quanto em relação às regras de negócio, envolvendo também reflexões sobre as diferentes formas de conceber os documentos digitais a partir da análise de suas preexistentes versões no suporte papel. A definição do processo de trabalho para a construção de modelos de documentos foi fundamental para garantir a aderência da produção digital às regras arquivísticas já praticadas na produção de documentos em papel. [...]

Após quatro meses de trabalho intenso, foi apresentado o Relatório Técnico pelo grupo de trabalho do APESP já tendo executado prova de conceito e projeto-piloto com os documentos, evidenciado a aderência do SIGA-Doc aos requisitos arquivísticos como solução para produção de documentos digitais, e apresentado o processo de trabalho de modelagem dos documentos objetivando a transformação do papel para o recurso digital, compreendendo as etapas de identificação e análise do fluxo documental, modelagem dos documentos em sistema e homologação pelos usuários, aplicada para cada novo documento a ser produzido digitalmente, e publicada em Portaria, em 05/12/2018.

Alves (2018), em seu texto *Gestão de documentos digitais no Estado de São Paulo: SIGA-Doc: uma nova ferramenta*, aponta que:

De forma geral, o SIGA-doc demonstrou adesão aos requisitos de negócio, estando capacitado para manter a relação orgânica entre os documentos e assegurar a sua confiabilidade e a sua autenticidade. O sistema se alinha ao arcabouço jurídico e normativo nacional e estadual, atendendo majoritariamente aos requisitos do e-ARQ Brasil. Além disso, prevê a eliminação criteriosa dos documentos, evitando despesas demasiadas com o armazenamento de lixo eletrônico.

Na sequência foi enviado, para análise da Consultoria Jurídica da Secretaria de Governo, as minutas de decreto:

1. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização de processo administrativo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e cria o Comitê de Governança Digital.

2. Institui o Ambiente Digital de Gestão Documental no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e cria a Comissão de Execução e Desenvolvimento.

Posteriormente, o APESP estabeleceu um modelo de trabalho, identificando as etapas de implantação dos documentos, órgãos e áreas responsáveis, atribuições, documentos em potencial para implantação e ferramentas. Para colaborar na execução das atividades de modelagem dos documentos, foi estabelecido um plano de trabalho com a Secretaria de Planejamento e Gestão que alocou três especialistas em Políticas Públicas para colaborar na produção de documentos-padrão de adesão ao projeto, desenvolver modelagem de 10 documentos estratégicos elencados pelo APESP produzidos em todas as secretarias e elaborar tanto um manual de instruções sobre o processo de modelagem como um plano de capacitação em grande escala dos servidores para o uso do SIGA-Doc.

O APESP, em novembro de 2018, dando sequência ao projeto, iniciou a execução do contrato com a PRODESP, que incluía 21 melhorias e/ou especificação de requisitos no SIGA-Doc. Os itens foram identificados durante a execução do projeto do GT criado pela portaria 01.

O Arquivo também contratou o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) para realização de testes em massa no SIGA-Doc sob os aspectos de escalabilidade, usabilidade e redução dos riscos de segurança, objetivando a certificação de qualidade da solução.

Durante os meses de outubro e novembro de 2018, a equipe do APESP atuou com as Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso, áreas de TI e produtores de documentos da Secretaria de Educação, Fundação Casa, Secretaria de Agricultura e Abastecimento em oficinas para apresentar o SIGA-Doc, além das etapas compreendidas no plano de implantação e o entendimento do processo de modelagem dos documentos.

Vale lembrar que, em Abril de 2018, o vice-governador Rodrigo Garcia assumiu o cargo de governador de São Paulo, tendo, em Outubro, ocorrido a eleição para governador e se iniciado a transição de governo. Como vimos, os trabalhos não pararam e avançaram significativamente, tendo o APESP obtido papel de destaque nessa continuidade. Mas, por outro lado, o sistema, nessa fase de mudanças, acabou não sendo efetivamente implantado.

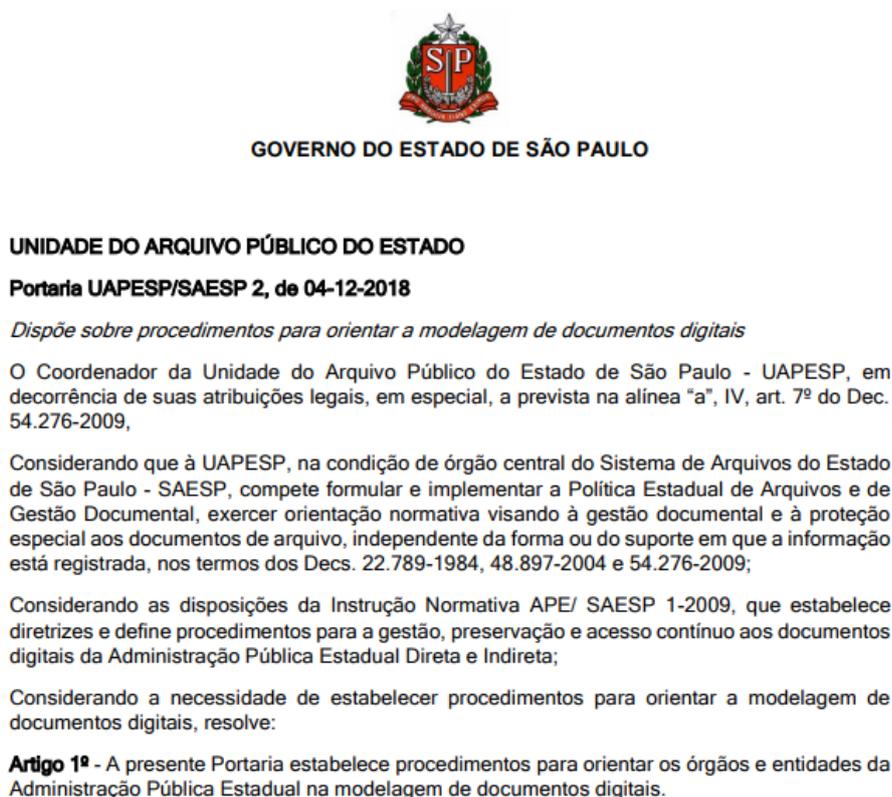
Segundo Estrella *et al.* (2020) na transição de 2018:

[...] o APESP teve o desafio de, num contexto de processos decisórios e interlocutores ainda pouco definidos, defender todo o trabalho em andamento para garantir que o Estado continuasse firmemente comprometido com objetivo de realizar uma transição segura para a produção de documentos arquivísticos digitais. Para isso houve exponencial envolvimento em diversos níveis do APESP, da Coordenadoria e suas equipes, do Departamento de Gestão do SAESP e do corpo técnico dedicado ao

projeto em muitas comunicações e reuniões com a PRODESP e diversas secretarias entidades da administração indireta e seus gestores. Foi um período instável: houve mudança de grande maioria dos secretários e chefes de gabinete; anúncio de fusões de pastas e entidades, alterações de nome, alterações de vinculações, bem como extinções. **Não é demais dizer que coube ao APESP colocar e manter a pauta dos documentos digitais na agenda do governo com a devida importância** (ESTRELLA *et al.*, 2020, grifo nosso).

Em dezembro de 2018, época de transição de governos, foi publicada a Portaria UAPESP/SAESP 2, de 4-12-2018, que dispunha sobre procedimentos para orientar a modelagem de documentos digitais:

Figura 42 — Procedimentos para orientar a modelagem de documentos digitais



Fonte: Diário Oficial do Estado (2018).

Na mesma época e durante a transição, a CTIC apresentou a implantação do SIGA-Doc como proposta para agenda dos 100 dias do novo governo, iniciando pela produção de ofícios nas Secretarias, desdobrando-se em reuniões de trabalho para planejamento e elaboração de cronograma objetivando a implantação. Nesse sentido, o APESP colaborou efetivamente para

o programa ao enviar modelos-padrão de documentos e parametrização do sistema para implantação do documento dentro da agenda dos 100 dias.

Logo no início do novo governo, foi cogitada a adoção do SEI, pois alguns dos seus integrantes vinham do governo federal, no qual utilizavam esse sistema. Mesmo defendendo tecnicamente o SIGA-doc, os técnicos do APESP revisitaram o SEI, para apresentar cenários e sugerir ações, inclusive de mitigação de ocorrências caso a opção fosse por sua adoção.

No entanto, segundo Estrella (2020) “[...]a adoção do SIGA-doc foi mantida como opção de governo, validando os trabalhos que o APESP protagonizou. Um fato que auxiliou na manutenção da escolha foi o amplo apoio obtido do TRF-2 [...]”. Segundo os autores, tal colaboração não encontrou paralelo nas outras opções.

Alves (2018) corrobora com esse entendimento em relação a equipe técnica do TRF-2, afirmando que foi “receptiva e disponível desde o momento em que as análises começaram, e contribuiu valiosamente para o esclarecimento de dúvidas de ordem técnica”.

Reforçando, Leticia Bacalhau descreve o TRF-2 como um grande parceiro do governo do estado, elencando suas contribuições no início do projeto, como sendo: “1. Compartilhar a experiência com base no uso do tribunal; 2. Compartilhar o conhecimento no processo de análise diplomática e tipológica dos documentos/templates; 3. A equipe de tecnologia prestou todo o suporte para implantação do ambiente no data center PRODESP”.

Afirma ainda a parceria contínua até o presente momento e, por isso: “Hoje nós temos um comitê técnico de desenvolvedores que se reúne semanalmente para alinhamento da versão do código que se mantem do GitHub e organização das pautas de melhoria e sustentação”.⁵⁰

Durante os primeiros meses do ano, várias melhorias foram feitas no sistema, além do preparo da infraestrutura de TI para suportar a implantação em toda administração direta do estado de São Paulo. Em paralelo, a Prodesp desenvolve um ambiente virtual de aprendizagem (AVA), para auxiliar a formação para implantação do programa.⁵¹

Em 31 de Julho de 2019 é publicado o decreto Nº 64.355, que institui “o *Programa SP Sem Papel*, seu Comitê de Governança Digital e dá providências correlatas”. O decreto foi fruto das duas minutas apresentadas pelo APESP e mencionadas anteriormente aqui, as quais acabaram sendo fundidas por orientação da PGE e foram objeto de inúmeras tratativas entre as equipes técnicas dos dois órgãos.—No referido decreto constam seus considerandos:

⁵⁰ Entrevista disponível nos anexos do trabalho.

⁵¹ Todo material e informações do programa podem ser acessados na página: www.spsempapel.sp.gov.br .

Considerando a necessidade de racionalização e otimização dos recursos públicos disponíveis, para maior eficiência na execução de políticas públicas, programas e ações de governo, com a qualificação do gasto público;
 Considerando a necessidade de tornar mais eficiente a gestão documental, assegurada a integridade, disponibilidade e autenticidade e, quando for o caso, o sigilo de documentos e informações digitais; e
 Considerando a necessidade de substituir gradativamente a produção e tramitação de documentos para formato exclusivamente digital.

E trazia em seu primeiro artigo o seguinte:

Artigo 1º - Fica instituído, no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo, o Programa SP Sem Papel, com vistas à produção, gestão, tramitação, armazenamento, preservação, segurança e acesso a documentos e informações arquivísticas em ambiente digital de gestão documental.
 § 1º - A implantação do ambiente digital de gestão documental junto aos órgãos e entidades da Administração Pública dar-se-á gradualmente, observado cronograma de datas aprovado por resolução do Secretário de Governo.
 § 2º - A partir da data de implantação, prevista no cronograma a que se refere o § 1º deste artigo, junto a cada órgão ou entidade da Administração Pública, todos os documentos deverão ser produzidos digitalmente no respectivo âmbito.

O *São Paulo Sem Papel* representa o apogeu da inovação tecnológica sustentada para efetivação de documentos nato-digitais no Estado de São Paulo, configurando um importante salto para a gestão documental digital, atuando como pioneiro no conceito e efetivação de uma cidade sem papel, mas não sem documento, e com respeito às regras arquivísticas.

Na entrevista de Ieda Pimenta Bernardes, ela declara “Um dos maiores desafios que o APESP enfrentou e uma de suas mais notáveis conquistas foi a implementação do processo eletrônico na Administração Estadual [...]”⁵²

Na legislação referida acima, fica clara a preocupação e aderência à política de gestão de documentos:

Artigo 12 - No ambiente digital de gestão documental, **os documentos serão avaliados e classificados de acordo com os Planos de Classificação de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo, das atividades-meio e das atividades-fim**, a que se referem, respectivamente, os Decretos n. 48.898, de 27 de agosto de 2004, e n. 48.897, de 27 de agosto de 2004. § 1º - Os documentos digitais serão associados a metadados descritivos, a fim de apoiar sua identificação, indexação, presunção de autenticidade, preservação e interoperabilidade. § 2º - O armazenamento, a segurança e a preservação de documentos digitais considerados de **valor permanente** deverão observar as normas e os padrões definidos pela Unidade do Arquivo Público do Estado. § 3º - Os documentos digitais serão **eliminados nos prazos previstos nas Tabelas de Temporalidade** de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo, das atividades-meio e atividades-fim, a que se

⁵² Entrevista disponível nos anexos desta dissertação.

referem, respectivamente, os Decretos n. 48.898, de 27 de agosto de 2004, e n. 48.897, de 27 de agosto de 2004 (grifo nosso).

O referido decreto, além de instituir o sistema *São Paulo Sem Papel*, também criou um comitê de governança, conforme podemos ver abaixo:

Artigo 13 - Fica instituído, junto à Secretaria de Governo, o Comitê de Governança Digital do Programa SP Sem Papel, com as seguintes atribuições: I - propor políticas, estratégias, ações, procedimentos e técnicas de preservação e segurança digital; II - assegurar a implantação, gestão, manutenção e atualização contínua do ambiente digital de gestão documental; III - controlar os riscos decorrentes da degradação do suporte, da obsolescência tecnológica e da dependência de fornecedor ou fabricante; IV - fixar diretrizes e parâmetros a serem observados nos procedimentos de implantação e manutenção do Programa SP Sem Papel; V - promover a articulação e alinhamento de ações estratégicas relativas ao Programa SP Sem Papel, em conformidade com a política estadual de arquivos e gestão documental; VI - analisar propostas apresentadas por órgãos e entidades da Administração Pública, relativas ao ambiente digital de gestão documental, emitindo parecer técnico conclusivo; VII - disciplinar a produção de documentos ou processos híbridos e aprovar os critérios técnicos a serem observados no procedimento de digitalização; VIII - manifestar-se, quando provocado, sobre hipóteses não disciplinadas neste decreto, relativa ao ambiente digital de gestão documental. Parágrafo único - O Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, da Unidade do Arquivo Público do Estado, fornecerá o apoio necessário ao Comitê de Governança Digital para desempenho de suas atribuições.

Artigo 14 - O Comitê de Governança Digital será integrado por representantes e respectivos suplentes designados pelo Secretário de Governo, na seguinte conformidade: I - 3 (três) da Secretaria de Governo, sendo: a) 1 (um) do Gabinete do Secretário, que coordenará os trabalhos; b) o Coordenador da Unidade do Arquivo Público do Estado, órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP; c) 1 (um) da Coordenação de Tecnologia da Informação e Comunicação - CTIC; II - 1 (um) da Secretaria da Fazenda e Planejamento, indicado pelo Titular da Pasta; III - 1 (um) da Procuradoria Geral do Estado, indicado pelo Procurador Geral do Estado; IV - 1 (um) da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo - PRODESP. § 1º - O regimento interno do Comitê de Governança Digital será aprovado mediante resolução do Secretário de Governo. § 2º - O Comitê de Governança Digital poderá convidar especialistas de órgãos e entidades da Administração Pública para, sem prejuízo de suas atribuições na origem, contribuir no desenvolvimento de ações ou projetos específicos. § 3º - O representante ou suplente a que se refere o inciso IV deste artigo participará das liberações do Comitê de Governança Digital nas hipóteses em que não houver conflito de interesses, observado o disposto no artigo 18 deste decreto. § 4º - A participação no Comitê de que trata este artigo não será remunerada, mas considerada serviço público relevante.

O decreto 64.355/2019 definiu adicionalmente atribuições ao APESP e as CADAs, no âmbito do programa *SP Sem Papel*, conforme pode ser verificado:

Artigo 15 - À Unidade do **Arquivo Público do Estado de São Paulo** cabe: I - secretariar as atividades do Comitê de Governança Digital; II - assessorar o Comitê de Governança Digital na fixação de diretrizes e parâmetros de implementação e manutenção do ambiente digital de gestão documental, em conformidade com a política estadual de arquivos e gestão documental; III - promover a modelagem e a padronização da produção de documentos digitais, de forma coordenada com os órgãos e as entidades da Administração Pública; IV - auxiliar e orientar os órgãos e

as entidades da Administração Pública na implantação, execução e manutenção do Programa SP Sem Papel, observadas as deliberações do Comitê de Governança Digital; V - promover estudos e propor critérios para a migração de dados, a interoperabilidade ou a integração com sistemas legados; VI - orientar a identificação, análise tipológica, padronização do fluxo e modelagem de documentos digitais. § 1º - O Coordenador da Unidade do Arquivo Público do Estado editará, no prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação deste decreto, portaria veiculando os requisitos arquivísticos e respectivos metadados a serem observados no ambiente digital de gestão documental.

§ 2º - A inclusão de modelos de documentos digitais no ambiente digital de gestão documental será solicitada, por meio do sistema eletrônico, à Unidade do Arquivo Público do Estado, devendo observar o disposto no artigo 18 do Decreto nº 48.897, de 27 de agosto de 2004.

Artigo 16 - Às **Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso - CADAs** dos órgãos e entidades da Administração Pública, observadas as disposições dos Decretos nº 29.838, de 18 de abril de 1989, nº 48.897, de 27 de agosto de 2004, e nº 58.052, de 16 de maio de 2012, nos seus respectivos âmbitos de atuação, cabe: I - a gestão de documentos digitais; II - o acompanhamento da implantação, da execução e da manutenção do ambiente digital de gestão documental; III - a modelagem de documentos digitais, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do artigo 15 deste decreto.

Os instrumentos de gestão documental, utilizados pelo APESP no programa *SP Sem Papel* na produção dos documentos digitais são os mesmos que os utilizados nos físicos, conforme fica claro na leitura dos artigos 15 e 16 do decreto acima mencionado.

A Tabela de temporalidade-meio do Estado de São Paulo foi atualizada em 2018, como vimos anteriormente. A tabela subiu para o sistema, e cada documento, quando escolhido por seu produtor, dentre todos os modelos previstos no sistema (sendo mais de 800 tipos, só na atividade referida acima ou também conhecida como *assessoria* e comum a todos os órgãos da administração (finanças, RH, contratos, comunicação administrativa): ofícios, contratos e outros já estarão pré-classificados, para que possam ser localizados no meio digital, assim como possam ser eliminados com o cumprimento dos seus prazos de guarda se não possuírem valor histórico ou probatório. Evitando assim gasto desnecessário com armazenamento de documentos digitais, como pudemos ver no item sobre o poder judiciário.

Nesse processo, os protocolos se apresentam com seu papel ressignificado, uma vez que atuam como auditores e reclassificadores da produção documental realizada por cada uma das áreas e por cada um dos servidores públicos, que passam a ser produtores de documentos digitais. Cabe aos protocolos gerais, que têm a sabedoria e a expertise, a função de auditar, orientar e reclassificar quando houver um erro na classificação.

Em 30-9-2019, a resolução da secretaria de governo aprova “o Manual de orientação para uso do ambiente digital de gestão documental do *Programa São Paulo Sem Papel*, define procedimentos e dá providências correlatas”. O Programa foi implantado em todos os órgãos da administração direta estadual, ainda no ano de 2019. Não é exagero afirmar que o *Sem Papel*

facilitou e, de certa forma, garantiu o funcionamento da administração estadual paulista durante a pandemia da COVID 19.

No decorrer do trabalho, ficou clara a importância do trabalho conjunto de técnicos de TI e do Arquivo, explicitadas na entrevista de Marcelo Henrique de Assis, que reforça a importância da interação desses profissionais “[...] para que uma solução tecnológica esteja aderente às necessidades dos usuários e aos parâmetros de segurança que garantam autenticidade, integridade e manutenção a longo prazo das informações produzidas.”

Em sua entrevista, Letícia Bacalhau demonstrou os passos do processo de implantação do programa *São Paulo Sem Papel*, cujo roteiro reproduzimos a seguir:

1. Estruturação da equipe de trabalho multidisciplinar, técnicos do Arquivo Público, Prodesp e Fundação Vanzolini. Nos órgãos, coordenador de implantação, responsável por comunicação, Comissão de Avaliação de Documentos e Acesso (CADA), protocolo, suporte.
2. Aplicação de capacitação com apoio do ambiente virtual de aprendizagem, sendo criado o perfil de formadores designados para atuar como multiplicadores do conhecimento no uso do Spsp.
3. Estruturação da equipe de suporte e *checklist* para validação se o órgão tem as condições mínimas para operar o sistema equipamentos, *link* de *internet*, rede e afins.
4. Revisão e estruturação dos procedimentos de gestão documental sob orientação do Arquivo Público.
5. Início do uso do sistema com a estrutura de operação assistida, ou seja, técnicos de todas as equipes para apoiar os usuários no uso do sistema e sobre dúvidas de gestão.⁵³

Ademais, em consonância com o artigo de Estrella (2020), temos informações sobre a abrangência do programa em questão: “Em números, o SP Sem Papel – Documentos Digitais – já compreendeu 28 órgãos/entidades, 165.744 mil usuários e mais de 4 milhões de documentos (produzidos e ou capturados).”

Atualmente, segundo o *site* do programa, o *Sem Papel* foi implantado nas 23 secretarias e 49 órgãos da administração indireta, e os números acima mencionados acabaram se elevando para 250 mil usuários 49 milhões de documentos criados.

⁵³ Entrevista disponível nos anexos desta dissertação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo dos estudos da Arquivologia é fecundo tanto no Brasil como fora do País, conforme demonstram os estudos e tratativas para implantação de sistemas de produção e gestão de documentos digitais.

Algumas iniciativas internacionais, com vistas à orientação do desenvolvimento de sistemas de produção e gestão arquivística de documentos digitais, vêm sistematizando e descrevendo requisitos. Dentre elas destacamos o *Modelo de Requisitos Funcionais* (MoReq), da União Europeia e a *norma do Departamento de Defesa* (DoD) 5015.2, dos EUA.

No Brasil, o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), por meio da Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE), elaborou e publicou em 2006, para orientar as instituições, o *e-ARQ Brasil*, modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos, baseado em modelos internacionais e adequado à legislação brasileira. No e-ARQ Brasil encontramos a especificação de requisitos para sistemas de produção e gestão de documentos que devem ser cumpridos pelas organizações produtoras / receptoras de documentos, visando garantir a sua confiabilidade e autenticidade.

Segundo Santos (2018, p.17), se, por um lado, avança a discussão sobre a gestão de documentos arquivísticos digitais, no mundo ou especificamente no Brasil, por outro, tais debates ainda são por demais restritos. No nosso país, eles têm se restringido à *Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos* (CTDE), do Conarq; e, em outra frente, ao TEAM Brasil, do Projeto Interpares. Outras iniciativas têm ocorrido, mas desprovidas de ampla divulgação ou discussão, a não ser por meio da demonstração dos resultados na *internet* ou em encontros técnicos da área (como é o caso de legislação específica dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro) e, no âmbito federal, que as elaboraram.

No entanto, importante formulação desse período foi o SIGAD que, segundo a CTDE, é “um sistema informatizado que apoia a gestão arquivística de documentos”. Complementarmente, a Câmara Técnica sentencia, em seu documento: “O sucesso do SIGAD dependerá, fundamentalmente, da implementação prévia de um programa de gestão arquivística de documentos”. O presente trabalho abordou justamente esse aspecto, apresentando conceitos, legislações e pesquisas sobre a temática.

Nossa Constituição deixa clara a obrigação dos entes federados em relação à gestão de documentos, daí a urgência de se ampliar a implementação de tal política, inclusive nos municípios.

Além disso, é necessário lançar luz sobre a necessidade de as cidades, ao definirem estratégias e ações com vistas a se transformarem em inteligentes e sustentáveis, levarem em conta a importância da prática de uma política consistente de gestão documental, considerando seus muitos benefícios.

Como destacamos no decorrer deste trabalho, os principais benefícios da gestão documental são: garantir fácil acesso às informações, quer seja para o cidadão quer para a própria administração; preservar documentos de guarda permanente; racionalizar os esforços humanos e físicos para o arquivamento dos documentos; realizar a eliminação criteriosa de documentos; e garantir transparência à administração e seus atos documentados.

Os dados aqui apresentados sobre os municípios paulistas são baseados em entrevistas e no mapa paulista de gestão documental, pesquisa que identifica 146 arquivos municipais instituídos e 256 municípios com prédio de arquivo. Houve um crescimento de iniciativas neste século, mas existe ainda o grande desafio de se atingir a totalidade dos municípios, além de outras esferas e poderes, embora São Paulo seja o estado com melhor desempenho nessa área, conforme revelou a representante do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) para este trabalho.

Entre os desafios há que se considerar, por exemplo, a questão do custo da terceirização da guarda de documentos. Dados do Poder Judiciário, extraídos do relatório do CNJ, apresentam o alto custo de terceirização da guarda, que já vê o gasto com guarda de documentos digitais ultrapassar o custo da guarda dos documentos em suporte de papel (56% a 44%).

Existe, portanto, um longo caminho a ser percorrido com vistas ao cumprimento da nossa Constituição Federal de 1988 e legislação federal sobre arquivos e acesso à informação, reafirmando que a gestão documental é uma necessidade gerencial e democrática pelos motivos apresentados resumidamente acima e descritos no presente trabalho, quer seja para documentos em papel ou digitais.

Tal situação nos motiva a alertar sobre a emergência da instituição de políticas públicas municipais de gestão documental. Inclusive, na transição do físico para o digital, a gestão de documentos não pode ser descuidada, sob pena de desaparecimento da memória institucional, com graves prejuízos para a transparência da gestão e para a democratização do acesso à informação, lembrando que, como vimos, os mesmos instrumentos (PC e TTD) servem para o suporte papel ou digital dos documentos.

Buscamos salientar, no presente trabalho, que as ações e políticas públicas necessárias para a transformação de cidades em inteligentes e sustentáveis são permeadas por documentos

públicos. Seja na regulação, na participação ou na inovação - eixos da presente pesquisa - fica evidente a importância e necessidade dos documentos públicos.

A modernização dos governos vai diminuir significativamente a contínua existência do papel e de documentos nesse suporte, mas não a de documentos públicos. Estes mudam seu suporte para o digital, nos quais as informações estarão registradas. Em tal contexto, cidades inteligentes e sustentáveis vão continuar a produzir e acumular documentos públicos, agora também digitais. Isso traz a necessidade da implantação de políticas de gestão documental, quer seja para lidar com o passivo de documentos no suporte papel ou com os documentos nato-digitais.

Cabe lembrar que a legislação brasileira não autoriza a eliminação, mesmo que digitalizados, de documentos produzidos e acumulados em papel e que sejam de guarda permanente. Complementarmente, a eliminação dos documentos desprovidos de valor histórico e probatório só é possível após criteriosa avaliação, cumprimento dos prazos de guarda, edital de eliminação e demais providências previstas nas legislações atinentes ao tema. Deve-se valer, para tanto, dos instrumentos de gestão documental apresentados neste trabalho e que, em suma, são *plano de classificação* e *tabela de temporalidade de documentos*, tendo por objetivos respectivamente, classificar todo e qualquer documento produzido ou acumulado por um órgão no exercício de suas funções e definir os prazos de guarda bem como a destinação final dos documento, se de guarda permanente ou eliminação.

Os documentos de guarda permanente podem e até devem ser digitalizados, e tal ação trará duas consequências: a ampliação do acesso por meio da *internet*, deixando de ser necessário o comparecimento aos salões de consulta, e a diminuição do manuseio dos originais, contribuindo para a preservação dos documentos.

Esta constatação, presente no cerne da existência e crescimento dessas cidades, emergem de duas inquietações, ainda restritas às hostes acadêmicas e a especialistas da área, e nem sempre presentes nas agendas dos gestores municipais quando realizam a transformação digital: a preocupação com a confiabilidade, autenticidade, segurança na produção de documentos digitais, e a preservação e acessos de longo prazo (COSTA; NOVAES; MASSONETTO, 2020).

Nesse sentido, recuperamos a visão de Beck e Levy (2018) de que cidades inteligentes e sustentáveis são as “cidades que utilizam a Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC) com a finalidade de melhorar a gestão pública e facilitar a vida do cidadão”.

Concordamos com Daniel Flores que a transformação para a produção de documentos públicos em suporte digital tem todas as condições para ser uma inovação sustentada, baseada

em “Normas, Políticas, Padrões, Modelos e Requisitos para a Gestão, a Preservação e o Acesso de Documentos Arquivísticos Digitais Autênticos e Confiáveis em uma Cadeia de Custódia Digital Arquivística” (FLORES, 2018), conforme demonstramos no presente trabalho, tendo apresentado os exemplos de *softwares* livres como o SIGADoc⁵⁴, que deu origem ao *São Paulo sem papel*⁵⁵ (ambos SIGADs), além do AtoM (ICA-AtoM)⁵⁶ e o Archivematica⁵⁷ como RDC-Arq⁵⁸. Foi também demonstrado que existe farta publicação no mundo e, em especial, no Brasil, embora pouco conhecida fora da bolha da arquivologia, mas que são um caminho seguro e responsável para a transformação digital de documentos públicos na administração pública de modo geral e, em particular, nas cidades inteligentes e sustentáveis.

Além da relação intrínseca das cidades inteligentes e sustentáveis com documentos públicos, o presente trabalho buscou demonstrar a importância da gestão de documentos seja para o acesso à informação e a democracia, seja para a preservação da memória e apoio à boa governança e participação popular, baseada em dados e informações.

Ao longo do presente trabalho, bem como no início dessas considerações, pudemos verificar a existência de pesquisas, reflexões, referências, padrões tanto internacionais quanto nacionais, tanto para o desenvolvimento como para a aquisição de um sistema de produção e gestão de documentos arquivísticos digitais, possibilitando, por consequência, uma inovação sustentada. Demonstramos a relação da gestão documental e do acesso à informação com a democracia. E, por essas razões, apresentamos o processo do fortalecimento do Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP), que se deu justamente a partir do processo de redemocratização, quando foi instituído o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP), cujo órgão central é o APESP.

Foi apresentado um breve histórico do APESP, seu rico acervo e périplo até a conquista de uma sede própria. Destacamos que é uma instituição híbrida, ou seja, com um pé na História e outro na gestão, e é sobre essa que nos concentramos, pois o estudo do APESP está vinculado à presente pesquisa.

⁵⁴:O SIGA-doc, licenciado como *software* livre, foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2). Disponível em: <<https://www10.trf2.jus.br/portal/signa-doc-sistema-permitira-a-tramitacao-eletronica-de-processos-administrativos/>>

⁵⁵ *São Paulo sem papel*: programa do governo do Estado de São Paulo, que introduz o processo digital no âmbito da Administração Estadual. Disponível em: <<https://www.spsempapel.sp.gov.br/>>

⁵⁶ *Software* Livre como Plataforma Arquivística de Descrição e Transparência Ativa de Documentos Arquivísticos. Disponível em: <<https://www.accesstomemory.org/pt-br/>>.

⁵⁷ Disponível em: <<https://www.archivematica.org/>>

⁵⁸ Repositórios Digitais Confiáveis (RDC-Arq) Disponível em: <<http://www.conarq.gov.br/resolucoes-doconarq/335-resolucao-n-43-de-04-de-setembro-de-2015.html>>

Também apresentamos a origem e surgimento da gestão documental no contexto do pós- Segunda Guerra Mundial e o crescimento vertiginoso da produção de documentos aliada à tecnologia, para permitir, de forma criteriosa, a redução dos grandes volumes documentais. Da mesma época é a teoria das três idades (corrente, intermediária e permanente). Demonstramos também os conceitos de *documento*, *documento arquivístico* e *digital*, entre outros, baseados em revisão de literatura sobre o tema.

Considerando o pé na gestão, apresentamos os resultados obtidos pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP), responsável pela gestão documental, que podem ser materializados nos instrumentos de gestão documental. O APESP, além de produzir o plano de classificação (PC) e tabela de temporalidade (TTD) da atividade-meio do estado (aquela comum a todas as Secretarias e órgãos da administração indireta), foi responsável pela oficialização de dezenas de PCs e TTDs das atividades finalísticas (só entre 2016 e 2020 foram 34), conseguindo o feito de que todas as secretarias passassem a contar com suas tabelas de documentos das atividades finalísticas. Foi também o responsável pela aplicação de regras arquivísticas ao sistema de protocolo único do estado (SPDoc), tendo o sistema, com isso, sido atrelado aos prazos e tabelas, e saltado de 1.379 usuários para 43.947, entre 2016 e 2019 respectivamente. A criação dos instrumentos impactou o aumento da eliminação criteriosa de documentos desprovidos de valor histórico ou probatório, resultando em economia de recursos em relação a pessoas, aluguel de espaço ou terceirização da guarda.

Enfim, a presente pesquisa apresentou a importância do arquivamento de documentos como um todo, sendo ele digital ou físico, em suas várias nuances de salvaguarda e a possibilidades de preservação da memória, mas sobretudo, a importância da gestão documental para alavancar a democracia, garantir o acesso à informação de forma organizada, com a importância de uma adequada e necessária política pública nas cidades inteligentes e sustentáveis.

No fortalecimento dessa conclusão, evidenciamos a implantação do sistema de documentos digitais no estado de São Paulo: o *São Paulo Sem Papel*, aderente às regras arquivísticas e, portanto, preocupado com a confiabilidade e autenticidade.

Os dados aqui apresentados devem, naturalmente, sofrer atualizações e novas análises por seu caráter dinâmico, quer no governo do Estado de São Paulo, quer nos municípios paulistas ou no Poder Judiciário, pois todos os dias são produzidos novos documentos, físicos e digitais. No entanto, o conteúdo exposto já demonstra um sólido e virtuoso caminho percorrido pelo APESP, na condução do SAESP e também sinaliza a meta a ser estabelecida e

cumprida pelos municípios paulistas para implementação de uma política de gestão documental.

O percurso da gestão documental dos municípios passa pela institucionalização dos arquivos municipais, com definição de espaço físico, alocação, qualificação de pessoas, planejamento de recursos orçamentários, elaboração de instrumento de gestão documental, implantação de sistemas de produção e gestão de documentos digitais, entre outros. Para isso, os municípios podem se valer de documentos do CONARQ, da CTDE, em especial do *e-ARQ Brasil*, modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos). No caso paulista, além desses instrumentos, os gestores municipais podem valer-se do manual desenvolvido em parceria pelo TCE-SP e APESP (Guia Técnico de Transparência Municipal), que possui um capítulo sobre a implantação da gestão documental nos municípios, além de diversas minutas de atos legais. O APESP possui ainda modelos referenciais de plano de classificação e tabela de temporalidade, quer para o poder executivo, quer para o legislativo, e um centro de assistência aos municípios (CAM).

O presente trabalho demonstra, por um lado, a previsão da gestão documental e proteção ao patrimônio histórico e cultural desde a constituição, passando pelas leis nacionais, arquivo, acesso à informação e os diversos decretos do estado de SP sobre o tema. Por outro, embora mostre um crescimento, ele ainda é tímido, visto que aproximadamente $\frac{3}{4}$ dos municípios paulistas ainda não têm arquivos institucionalizados e precisam implementar uma política de gestão de documentos para cumprir a CF/88 e demais legislações correlatas, bem como garantir o acesso à informação, fortalecendo a democracia e apoiando a boa governança, no intuito de preservar a memória e racionalizar e economizar com a guarda de documentos.

Também demonstramos a existência da pesquisa científica e de padrões e normas internacionais e nacionais para a criação de sistemas de produção e gestão de documentos, e que estes devem ser precedidos de políticas de gestão documental, sendo seus instrumentos necessários para classificar e determinar o prazo de guarda tanto dos documentos físicos como digitais. Tais normas e referências garantem a confiabilidade, autenticidade e acesso de longo prazo aos documentos digitais.

O baixo conhecimento dos gestores públicos sobre o tema, a umbilical relação de cidades inteligentes e sustentáveis com documentos públicos, o conhecimento sobre as legislações e publicações da área da arquivologia, assim como os necessários cuidados com a transição da produção documental digitalizada, é que motivaram a realização do presente trabalho.

O CNJ (2020) corrobora com o acima exposto quando afirma em seu diagnóstico que o problema deve ser tratado na origem, ou seja, por meio da prática da gestão documental com o uso dos planos e tabelas. O referido Conselho avança sobre a reflexão em relação à transformação digital, concordando tanto com o CONARQ como com o APESP que a gestão documental deve preceder a mudança de suporte, caso contrário “as massas documentais apenas irão migrar para os servidores de armazenamento de documento eletrônico”.

Com a humilde pretensão de influenciar de forma propositiva o debate sobre cidades inteligentes e sustentáveis é que estamos propondo que sua reflexão e implementação levem em conta também a arquivologia, e que a emergência de políticas de gestão de documentos sirva para reforçar e iluminar aos gestores públicos e a academia, em especial nas áreas de Administração, de Gestão Pública, Direito e de Cidades Inteligentes e Sustentáveis, quer para enfrentar o legado da massa acumulada, quer para fazer a transição para documentos digitais, sempre cumprindo a nossa Carta Magna.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. R. *et. al.* Gestão de documentos digitais no Estado de São Paulo: SIGA-Doc, uma nova ferramenta. **Revista do Arquivo**, São Paulo, n. 6, ano 3, p. 218-223, 2018.
- ANCONA LOPEZ, A. P. Princípios arquivísticos e documentos digitais. **Arquivo Rio Claro**, n. 2, 2004.
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). Dicionário brasileiro de terminologia arquivística.
- ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Documentário “30 anos do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo-SAESP (1984-2014)**. [Arquivo de vídeo], 23 nov. 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JTmQHsfZ_1k>. Acesso em: 25 maio 2020.
- ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Publicações [Site]**, 8 dez. 2021. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/>>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BAGGIO, C. C. ;FLORES, D. Estratégias, critérios e políticas para preservação de documentos digitais em arquivos. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 41, n. 2/3, 2012.
- BAGGIO, C. C.; FLORES, D. Documentos digitais: preservação e estratégias. **Biblos: Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação**, v. 27, n. 1, p. 11-24, jan./jun. 2013.
- BECK, D. F.; LEVY, W. A importância do Arquivo Público para a construção de Cidades Inteligentes e Sustentáveis. **Revista do Arquivo**, v. 2, n. 7, p. 78-79, 2018.
- BELLOTTO, H. L. **Diplomática e tipologia documental em arquivos**. Brasília: Briquet de Lemos Livros, 2008.
- BERNARDES, I. P. ; DELATORRE, H. **Gestão documental aplicada**. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2008.
- BERNARDES, I. P. Gestão documental e direito de acesso: interfaces. **Acervo do Arquivo Nacional**, v. 28, n. 2, p. 164-179, 2015.
- BERNARDES, I. P.; DELATORRE, H. **Gestão documental aplicada**. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2008.
- BERNARDES, J. O debate atual sobre a formação em psicologia no Brasil análise de documentos de domínio público. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, v. 3, n. 2, p. 86-91, 2003.
- BRASIL. **Constituição Da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- 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 República Federativa do**

Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 jan. 1991, p. 455. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm>. Acesso em: 15 maio 2021.

CANAVILHAS, J. **A internet como memória**. São Paulo: Labcom, FAU, 2004.

COSTA, S. C. M.; NOVAES, F. P.; MASSONETTO, L. F. Acervos digitais: desenvolvimento e preservação da memória coletiva nas cidades inteligentes: development and preservation of collective memory in smart cities. **Revista Internacional de Debates da Administração & Públicas-RIDAP**, v. 5, n. 1, p. 137-152, 2020.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL SOBRE OS ARQUIVOS. Tradução para o português acordada entre o Arquivo Nacional (Brasil) e o Arquivo Nacional da Torre do Tombo (Portugal). 2010. Disponível em: <http://www2.iict.pt/archive/doc/ICA_2010_Universal-Declaration-on-Archives_PT_1_.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

DODEBEI, V. Patrimônio e memória digital. **Revista Morpheus-Estudos Interdisciplinares em Memória Social**, v. 5, n. 8, 2006.

DODEBEI, V.; GOUVEIA, I. Cultura Digital: novo sentido e significado de documento para a memória social. **Datagramazero-Revista de ciência da informação**, v. 12, n. 2, 2011.

ESTRELLA, L. T.; QUEIROZ, E. M.; MOURA CAMPOS, R. M. de; FARIAS, A. R. Relato da experiência do Arquivo Público do estado de São Paulo no programa São Paulo sem papel—documentos digitais. **Manduarisawa-Revista Eletrônica Discente do Curso de História da UFAM**, v. 4, n. 1, p. 412-421, 2020.

FLORES, D. **Digitalização de documentos- Prof. Daniel Flores-Curso de arquivologia da UFF (Bloco 03)**. [Arquivo de vídeo], 30 maio 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=K_T2kzV-44w>. Acesso em: 25 jan. 2020.

FLORES, D. Transformação digital por inovação sustentada ou tecnologias disruptivas em arquivos. Produção, tratamento, disseminação e uso de recursos informacionais heterogêneos: diálogos interdisciplinares, 71. Niterói (RJ): Universidade Federal Fluminense (UFF), 2018.

GOMES, D. A gestão de documentos, os arquivos e o acesso à informação nos municípios fluminenses de médio porte: diagnóstico e perspectivas para uma política pública municipal de arquivos. UFF Universidade Federal Fluminense

HALBWACHS, M. **La mémoire collective**. 2. ed. Tradução: Laurent Léon Schaffter. Paris, França: Presses Universitaires de France, 1968.

INDOLFO, A. C. Gestão de documentos: uma renovação epistemológica no universo da Arquivologia. **Arquivística.net**, v. 3, n. 2, p. 28-60, 2007.

INSTRUÇÃO NORMATIVA APE/SAESP - 1. Arquivo Público do Estado, São Paulo, 10 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>>. Acesso em: 25 maio 2020.

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

JARDIM, J. M. Caminhos e perspectivas da gestão de documentos em cenários de transformações. **Revista Acervo**, v. 8, n. 2, v. 28, p 19-50, 2015. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/download/607/640>>. Acesso em: 15 maio 2021.

KOMNINOS, N. **The age of intelligent cities: smart environments and innovation-for-all strategies**. Abingdon, Reino Unido: Routledge, 2014.

LACOMBE, C.; SILVA, M. Padrões para garantir a preservação e o acesso aos documentos digitais. **Acervo**, v. 20, n. 1, p. 113-124, 2007.

LEMOS, A. S. P. Cidades inteligentes. **GV Executivo**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 46-49, 2013.

LEVY, W. **Cidades inteligentes e sustentáveis**. [Arquivo de vídeo], 28 maio 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ADeBGv73cyc>>. Acesso em: 15 maio 2021.

LOPES, A. S. P.; FLORES, D. Patrimônio documental: a preservação digital em longo prazo. **Acervo do Arquivo Nacional**, v. 29, n. 1, p. 178-188, 2016.

LUZ, C. D. S. **Ontologia digital arquivística: interoperabilidade e preservação da informação arquivística em sistemas informatizados de arquivos e na web**. 2017. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) — Departamento de Biblioteconomia e Documentação, Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, 2017.

MALDANER, S. S. **Processos educativos & capital intelectual: um estudo do papel do arquivista nas instituições**. 2010. 91 f. Monografia (Especialização em Gestão de Arquivos) — Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, Três de Maio (RS), 2010.

MAMBRO, G. R. **Glossário básico de Arquivologia**. Juiz de Fora (MG): Universidade Federal de Juiz de Fora, 2013.

MASSONETO, L. F.; DANTAS, H.; MAIA, G. **Cidade inteligentes pra quê e pra quem?** [Arquivo de vídeo], 18 abr. 2019. Acesso em: <<https://youtu.be/WSXoM7YrJTg>>. Acesso em: 10 maio 2022

NICODEMO, T; BERNARDES, I. P.; INNARELLI, H. **Portaria 5-Digitalização/Eliminação de documentos**. [Arquivo de vídeo], 31 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=bPJ54SoDrMg>>. Acesso em: 25 maio 2022.

NOVAES, F. P. **Sistemas de gestão arquivística de documentos-abertura**. [Arquivo de vídeo], 29 nov. 2017. Acesso em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jpBX-ght-0Y>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

NOVAES, F. P.; BERNARDES, I. P.; BIANCHI, A.; COUTO FILHO, J. **23º Encontro Paulista sobre Gestão Documental e Acesso à Informação (dia 2)**. [Arquivo de vídeo]. 9

jun. 2021. Acesso em: <<https://www.youtube.com/watch?v=7I3g909Ek9k>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

OLIVEIRA, D. A. **Plano de Classificação e Tabelas de Temporalidade dos documentos para as Administrações Públicas Municipais**. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, F. N. S. C. D. **Gestão de riscos no direito fundamental à privacidade de dados pessoais no Processo Judicial Eletrônico/Diário de Justiça Eletrônico**. 2020. 137 f. Dissertação (Mestrado profissional em Computação Aplicada) — Instituto de Ciências Exatas, Departamento de Ciência da Computação, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

OLIVEIRA, T. A. D. **Arquivos públicos como centros informacionais no contexto de cidades inteligentes ibero-americanas**. 2019. 230 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) — Programa de Pós-Graduação em Ciências da Informação, Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho – Unesp, Marília (SP), 2019.

PAES, M. L.; PAES, Marilena Leite; DO ARQUIVO, Assistente do Diretor-Geral. A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DE DOCUMENTOS PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS FEDERAIS1. **PUBLICAÇÃO OFICIAL DA ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS BRASILEIROS**, v. 1986, p. 44, 1982.

PAES, M. L. **Arquivo: teoria e prática**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2004.

PALACIOS, Marcos. **Ruptura, continuidade e potencialização no jornalismo on-line: o lugar da memória** — Modelos do Jornalismo Digital. Salvador: Editora Calandra, 2003. p. 1-17.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

PORTARIA APESP/SAESP. Arquivo Público do Estado, n. 2, 4 dez. 2018. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>>. Acesso em: 25 maio 2020.

PROGRAMA SÃO PAULO SEM PAPEL. Página oficial, 10 dez. 2021. Acesso em: <<https://www.spsempapel.sp.gov.br/o-programa/>>. Acesso em: 23 maio 2021.

RANGEL, K. **Classificação e temporalidade de documentos: um estudo comparativo de planos de classificação e tabelas de temporalidade da administração pública**. 2014. 159 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquivologia) — Departamento de Ciências da Informação, Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

RESOLUÇÃO SG-57, de 30-9-2019. Secretaria de Governo. Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>. Acesso em: 25 maio 2020.

SANTOS, Vanderlei Batista dos. Documentos arquivísticos digitais: um descompasso entre a teoria e a prática no Brasil. **Revista do Arquivo de São Paulo**, Ano II, n. 6, p. 16-33, 2018.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 22.789, de 19 de outubro de 1984. Institui o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo — SAESP. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, 19 out. 1984, p. 1. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1984/decreto-22789-19.10.1984.html>>. Acesso em: 25 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 55.479, de 25 de fevereiro de 2010. Institui, na Casa Civil, Comitê Gestor do Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações – SPdoc e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, 25 fev. 2010, p. 1. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2010/decreto-55479-25.02.2010.html>>. Acesso em: 25 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012. Regulamente a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, 16 maio 2012, p. 1. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-58052-16.05.2012.html>>. Acesso em: 25 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 60.334, de 3 de abril de 2014. Aprova o Manual de Normas e Procedimentos de Protocolo para a Administração Pública do Estado de São Paulo, e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, 3 abr. 2014, p. 5, Seção I. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60334-03.04.2014.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 64.355, de 31 de julho de 2019. Institui o Programa SP Sem Papel, seu Comitê de Governança Digital e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, 31 jul. 2019, p. 1. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64355-31.07.2019.html>>. Acesso em: 25 maio 2020.

SHELLENBERG, T. R. **Arquivos modernos: princípios e técnicas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOARES, A. P. A. Gestão dos arquivos para o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável das Nações Unidas. **ÁGORA: Arquivologia em debate**, v. 30, n. 61, p. 665-679, 2020.

SOARES, Fabiana de Menezes; JARDIM, Tarciso Dal Maso; HERMONT, Thiago Brasileiro Vilar. **Acesso à Informação Pública** — Uma leitura da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/sobre/cartilha-lai/>>. Acesso em: 15 maio 2021.

SOUSA, A. G. Arquivo, democracia e acesso à informação pública: breve panorama da experiência internacional. **Revista de Arquivo Artigos**, v. 5, n. 9, p. 60-71, 2019. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br>>. Acesso em: 23 maio 2020.

TAVARES, M. F. D. Preservação digital: entre a memória e a história. **Ciência Da Informação**, v. 41, n. 1, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.18225/ci.inf.v41i1.1348>>. Acesso em: 23 maio 2021.

TESSITORE, Viviane. Os primeiros passos para a implantação do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo. **Arquivo Boletim Histórico e Informativo**, v. 6, n. 2, abril/junho 1985.

TORRES, S.; ALMEIDA, M. B. **O conceito de documento na ciência da informação e arquivologia**. 2013.

ANEXO A — ENTREVISTA COM IEDA PIMENTA BERNARDES

Fernando Padula entrevista Ieda Pimenta Bernardes, Diretora do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo/Arquivo Público do Estado/Secretaria de Orçamento e Gestão. Bernardes é formada em História e Especialista em Organização de Arquivos pela Universidade de São Paulo (USP).

São Paulo, 18 de abril de 2022.

a) Sua carreira se confunde com a implementação do SAESP e o fortalecimento da gestão documental no Governo do Estado. Quais as principais dificuldades, as grandes conquistas e os próximos desafios?

A primeira grande dificuldade a ser enfrentada é a cultura administrativa que resiste em reconhecer os arquivos e a gestão documental como aliados para uma administração mais responsável e transparente. Quando ingressei no Arquivo Público do Estado, em 1997, encontrei uma instituição que se pensava e atuava como um equipamento cultural, distanciada, inclusive, de conceitos, técnicas e práticas consagradas pela ciência arquivística.

Como Divisão da Secretaria de Cultura tinha inúmeras dificuldades para realizar suas atividades por não contar com corpo técnico qualificado e estável, nem com ação orçamentária própria; também não gozava de prestígio na Secretaria e era completamente desconhecida pela própria administração estadual.

O Decreto nº 22.789/1984 criou o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo e delegou ao Arquivo Público do Estado - SAESP o comando do Sistema, em nível central. Entretanto, não previu em sua estrutura interna um setor próprio para o exercício dessa atribuição.

O fato é que os Arquivos Públicos têm atribuições complementares e indissociáveis nas áreas administrativa e cultural, de difícil compreensão para o conjunto da administração pública. Essa natureza híbrida, com forte vinculação tanto com a Administração quanto com a História, tem, de forma recorrente, tensionado as relações entre as áreas de gestão documental e de arquivo permanente ou histórico.

A propósito, ao longo dos 40 anos em que estive vinculado à Secretaria da Cultura, o Arquivo Público do Estado forjou para si uma identidade estritamente cultural. Essa

circunstância marcou fortemente sua cultura institucional, com indesejáveis repercussões na implementação do Sistema de Arquivos.

Cabe destacar que os arquivos não são criados por razões culturais, e os documentos públicos não são produzidos para fazer História. O Arquivo Público do Estado foi criado no século XVIII por razões práticas, para subsidiar as ações e decisões do Capitão General de São Paulo, especialmente nas questões afetas à defesa e segurança.

Entretanto, ao longo do tempo, a instituição afastou-se do dia a dia da administração e perdeu a memória de sua vocação original, resgatada somente na década de 1980, com a instituição do Sistema de Arquivos – SAESP. Todo o trabalho que desenvolvemos, a partir de 1997, visa reafirmar essa natureza do Arquivo Público do Estado como órgão auxiliar da boa governança e do processo decisório, sem, contudo, desonerar-se de servir ao cidadão na defesa de seus direitos e aos pesquisadores profissionais interessados na produção de conhecimento científico e na reconstituição de ações e fatos passados.

O Arquivo Público do Estado, quando subordinado à Secretaria de Cultura, possuía um orçamento modesto, suficiente para custear despesas com manutenção predial e folha de pagamento, sem excedentes para a realização de ações e projetos de natureza técnica. O grande desafio que me foi proposto como gestora pública e coordenadora da SAESP foi o de tentar alcançar seus objetivos elevados, já claramente traçados na legislação da época, e isso se deu por meio de estratégias criativas, parcerias inovadoras, especialmente com a Universidade de São Paulo e com a Associação de Arquivistas de São Paulo e Ministério Público Estadual.

A missão institucional do Arquivo Público do Estado não se coadunava com sua acanhada posição na Secretaria de Estado de Cultura — onde permaneceu por quase 40 anos. A publicação do Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades-Meio, no ano de 2004, pode ser considerado um marco fundamental na sua atuação como órgão central do Sistema de Arquivos – SAESP. A publicação dos Decretos nº 48.897 e 48.898/2004 marcam efetivamente a implementação do Sistema de Arquivos, pois definem regras para a gestão documental e aprovam os instrumentos que deveriam regular a classificação, a guarda, a eliminação e preservação de documentos em âmbito estadual.

Outra conquista relevante do APESP foi o desenvolvimento do SPdoc, o primeiro SIGAD (Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos) da Administração Pública Estadual e sua completa aderência aos requisitos arquivísticos definidos na Instrução Normativa UAPESP/SAESP-1/2009.

Com a transferência do Arquivo Público do Estado para a Casa Civil, em 2007, três demandas históricas foram acolhidas. Em primeiro lugar, a reestruturação da instituição, a fim de que o organograma refletisse com fidelidade suas necessidades organizacionais e isso veio a ocorrer com a publicação do Decreto nº 54.276/2009.

Em segundo lugar, a realização do primeiro concurso público da história da instituição no ano de 2010, o que permitiu dotar a instituição de quadros técnicos qualificados e permanentes. O concurso permitiu o ingresso de 60 Executivos Públicos na instituição, o que alavancou os trabalhos técnicos em curso.

E, em terceiro lugar, a construção de novo edifício para dar prosseguimento à política de recolhimento de documentos de guarda permanente, uma vez que os espaços do prédio da sede estavam esgotados. Para justificar a necessidade de ampliação de espaço físico, realizamos um amplo diagnóstico dos acervos da administração estadual e verificamos a existência, à época, de mais de 800 quilômetros de documentos dispersos pelos órgãos e entidades estaduais, dos quais, estimava-se que, ao menos 20%, poderiam ser de guarda permanente, após processo de avaliação documental, e recolhidos ao Arquivo Público do Estado.

Esse diagnóstico forneceu dados importantes sobre a realidade dos arquivos estaduais naquele momento, que convenceram o então Secretário da Casa Civil, Dr. Aloysio Nunes Ferreira, da necessidade de construção de novo edifício no mesmo terreno, com capacidade para abrigar o patrimônio documental que se encontrava indisponível para pesquisa. A partir daí, se iniciaram as obras que chegaram a 90 milhões de reais. O novo prédio, inaugurado em 2012, contava com cerca de 60.000 metros lineares de espaço para recolher os documentos de guarda permanente, produzidos e acumulados nos órgãos e entidades estaduais ao longo do século XX.

Associada à produção de instrumentos de gestão documental, a ampliação do espaço físico da instituição teve impacto expressivo no funcionamento do Sistema de Arquivos, com a possibilidade de transferências e recolhimentos sistemáticos e regulares, garantindo, assim, o fluxo contínuo e a retroalimentação de nosso acervo permanente. A incorporação e disponibilização para a pesquisa pública de documentos permanentes gerados e acumulados por órgãos públicos estaduais durante o século XX certamente contribuirá para a produção de conhecimento e para a renovação dos estudos históricos sobre São Paulo.

Um dos maiores desafios que o APESP enfrentou e uma de suas mais notáveis conquistas foi a implementação do processo eletrônico na Administração Estadual, por meio do Programa SP Sem Papel, Decreto nº 64.355, de 31 de julho de 2019. O APESP atuou efetivamente na escolha e adequação da ferramenta (SIGADOC, TRF-2) com a política estadual

de arquivos. Para isso, escreveu as regras de negócio necessárias ao desenvolvimento de novas funcionalidades e coordenou o trabalho de mapeamento e modelagem de documentos digitais.

b) Como o exemplo do APESP pode inspirar cidades pequenas, médias e grandes?

A forma federativa de organização político-administrativa implantada no Brasil cuida de assegurar autonomia relativa entre os entes federados. Dessa maneira, com relação à política de arquivos, não existe subordinação entre os Estados e Municípios e a União, e nem entre os Municípios e os Estados. Por isso, Estados, Distrito Federal e Municípios devem definir, em legislação própria, os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e na Lei de Arquivos nº 8.159/1991.

Entretanto, os Municípios recebem orientação normativa por meio das Resoluções do Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ, órgão central do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR, e responsável por definir a política nacional de arquivos. Por outro lado, o APESP se tornou referência no cenário nacional porque vem tendo uma atuação exitosa na aplicação do conhecimento arquivístico para resolver problemas práticos do cotidiano da Administração Pública. Nesse sentido, a instituição pode inspirar os municípios a atuarem em várias frentes:

1 - Atuação normativa: o APESP minutou e conseguiu aprovar mais de 20 Decretos, inúmeras Instruções Normativas e Portarias para regular os mais variados aspectos da política estadual de arquivos;

2- Assistência técnica aos órgãos do SAESP: o APESP estabeleceu interlocução permanente com as Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso – CADA, instituídas em todos os órgãos e entidades estaduais, bem como com os servidores que atuam nos arquivos e protocolos; presta orientação técnica permanente e sistemática por meio de visitas técnicas, reuniões de trabalho, consultas por e-mail e telefone sobre a metodologia de elaboração de planos de classificação e tabelas de temporalidade, normas e procedimentos de protocolo, eliminação, transferências e recolhimentos de documentos, conservação preventiva, mapeamento e modelagem de documentos digitais, entre outros. Assistência técnica aos municípios: o APESP presta assistência técnica às Administrações Municipais (Prefeituras e Câmaras Municipais) e tem se dedicado a elaborar documentos de referência (modelos) que podem ser aplicados em qualquer município, com os ajustes necessários. Nesse sentido, publicou um modelo de Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade para as Câmaras Municipais, e outro para as Prefeituras. Em parceria com o Tribunal de Contas do Estado, publicou o Guia de Transparência Municipal, que disponibiliza várias minutas de atos

normativos que são importantes para regulamentar a política municipal de arquivos e a política de acesso à informação.

3- Desenvolve amplo programa de capacitação de servidores estaduais: o APESP trabalha incessantemente na produção de manuais didáticos, com ampla produção editorial, e na formatação de cursos e oficinas para disseminar o conhecimento arquivístico e a legislação específica da área. Ultimamente, tem se dedicado especialmente na elaboração de cursos EAD, o que tem permitido amplificar o alcance de sua atuação.

3.1 – Capacitação de servidores municipais: para disseminar o conhecimento na esfera municipal, o APESP realiza anualmente, desde o ano de 2003, os Encontros Estaduais sobre gestão documental e acesso à informação, em parceria com o Ministério Público do Estado.

c) Qual a importância e motivos para se praticar a gestão documental? (democracia, direitos, combate a corrupção, economia de recursos, etc.)

A gestão documental é uma condição necessária para o acesso à informação. E isso está previsto na própria Constituição Federal de 1988 (Art. 216, § 2º). Se considerarmos o acesso à informação um dos principais pilares do Estado Democrático de Direito, é forçoso reconhecer a importância da gestão documental para a consolidação democrática.

Mas tão importante quanto assegurar o acesso é criar mecanismos organizacionais e procedimentos técnicos para preservar a autenticidade, a qualidade e a confiança nos registros produzidos ou coletados pelo Poder Público. Apenas documentos, dados e informações autênticos podem servir de prova, tanto para assegurar direitos aos cidadãos quanto para responsabilizar agentes públicos por suas decisões e pelo uso que fazem dos recursos públicos.

Além dessa finalidade mais social, a gestão de documentos também tem efeitos mais pragmáticos na economia de recursos, inclusive com a terceirização da guarda de documentos, pois permite a eliminação daqueles que se tornaram desnecessários, uma vez que cumpriram os prazos determinados nas tabelas de temporalidade. A gestão documental também imprime maior celeridade ao processo decisório, pois documentos organizados tornam-se disponíveis a qualquer tempo.

Por outro lado, a gestão documental assegura a preservação de documentos, dados e informações que podem servir à pesquisa retrospectiva e ao planejamento estratégico. Nesse sentido, oferece insumos relevantes para a governança e a produção de novos conhecimentos.

d) Uma cidade que deseja implantar um sistema de produção e gestão de documentos, deve se preparar de qual forma?

Implementar a política de gestão documental requer o planejamento e execução de um conjunto de ações articuladas de natureza técnica, administrativa, jurídica e política. Nesse sentido, as Prefeituras têm o dever de manter em sua estrutura organizacional um Arquivo Público para promover a gestão, a preservação e o acesso aos documentos produzidos e recebidos no âmbito do Poder Executivo Municipal, inclusive em ambiente digital.

Para a consecução de suas atribuições legais, os Arquivos Públicos Municipais devem contar com infraestrutura física, material e tecnológica adequadas para a guarda, armazenamento e preservação de documentos de acordo com as normas legais e técnicas em vigor, e com recursos orçamentários e financeiros para a implementação e manutenção das políticas arquivísticas estabelecidas, assim como com os recursos humanos qualificados dos quadros permanentes da Administração Municipal.

Nesse sentido, **o primeiro passo** para viabilizar a implementação de políticas de arquivo e gestão documental é, portanto, a criação do **Arquivo Público Municipal**, por meio de ato legal específico (Lei ou Decreto) que estabeleça suas atribuições, estrutura e vinculação, considerando sempre o porte do município, as estruturas previamente existentes encarregadas dos serviços de arquivo e protocolo, e as normas vigentes em âmbito municipal sobre a matéria.

Para garantir efetividade à política de gestão documental, é importante criar também o **Sistema Municipal de Arquivos** coordenado pelo órgão central - o Arquivo Público Municipal - com competências normativas, de assistência técnica e de capacitação de servidores municipais. Os órgãos setoriais e as Comissões de Avaliação de Documentos também atuarão para que seja assegurada a gestão sistêmica de documentos e a disseminação de normas e procedimentos técnicos para a gestão de documentos e o tratamento de dados e informações produzidos e acumulados pelos órgãos e entidades no exercício de funções e atividades governamentais.

Como órgão normativo, o Arquivo Público deve definir normas e procedimentos de organização e funcionamento integrado de protocolos e arquivos dos órgãos e entidades do seu âmbito de atuação, coordenar os trabalhos de avaliação de documentos públicos, orientar a elaboração e aplicação de planos de classificação e tabelas de temporalidade, e autorizar as eliminações de documentos públicos municipais desprovidos de valor permanente.

Como órgão de custódia, cabe ao Arquivo Público autorizar o ingresso de documentos em seu acervo por transferência ou recolhimento, físicos ou digitais, oriundos dos órgãos produtores, controlar os acervos, dar cumprimento aos prazos estabelecidos nas tabelas de temporalidade, efetuar as eliminações autorizadas e preservar, organizar e dar acesso ao acervo

permanente de valor histórico, probatório e informativo, contribuindo para o acesso à memória coletiva, para as pesquisas de história local e a produção de conhecimento.

No contexto atual, em plena vigência da LAI (Lei de Acesso à Informação) e da LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados), o Arquivo Público Municipal também deve atuar na promoção do acesso à informação e na definição de critérios para a classificação de documentos sigilosos e de tratamento e proteção a dados pessoais.

A incorporação crescente de recursos tecnológicos à prestação de serviços públicos e aos processos internos de trabalho para a execução de funções e atividades institucionais também exige dos Arquivos Públicos um papel protagonista na definição de requisitos e regras de negócio para o desenvolvimento de sistemas e demais ferramentas informatizadas com a finalidade de garantir a gestão, preservação e segurança de documentos, dados e informações governamentais, inclusive em ambiente digital.

A atuação responsável e competente de Arquivos Públicos Municipais contribui para a transparência, agilidade e eficiência da gestão municipal, bem como para assegurar ao cidadão o pleno direito de acesso à informação e à memória.

O segundo passo é a criação das **Comissões de Avaliação de Documentos**, o desenvolvimento de trabalho de avaliação e a **elaboração de instrumentos de gestão documental**. Nesse momento, o objetivo é identificar todos os tipos de documentos produzidos, recebidos e acumulados, avaliar o valor de cada um e definir seus respectivos prazos de guarda e destinação. Estabelecer os critérios para reduzir ao essencial os documentos acumulados nos arquivos, sem prejuízo da salvaguarda dos atos administrativos, constitutivos e extintivos de direitos, das informações indispensáveis ao processo decisório e à preservação da memória institucional.

As Comissões de Avaliação de Documentos são grupos permanentes e multidisciplinares, constituídos de funcionários ou servidores, com conhecimentos da estrutura organizacional, da legislação que regula o exercício de funções e atividades municipais, bem como da produção documental delas decorrentes.

Após o cumprimento dos prazos de guarda (vigência, prescrição e precaução), serão destinados para eliminação os documentos que não apresentarem valor que justifique sua guarda permanente. A necessidade de liberação de espaço físico nos órgãos públicos é uma realidade. Reduzir a massa documental ao mínimo essencial e otimizar o uso dos espaços físicos dos arquivos representa uma medida urgente de economia de recursos públicos, pois, frequentemente, os órgãos alugam novos espaços para comportar a crescente produção documental ou terceirizam a guarda de seus documentos.

O **terceiro passo** em direção à implementação de políticas de arquivo e gestão documental é a **incorporação das tecnologias da informação na automatização de normas e procedimentos** de arquivos e protocolos (produção, classificação, guarda, tramitação, destinação etc) formuladas e aprovadas pelo Arquivo Público Municipal. Essas ferramentas podem ser utilizadas para se promover a gestão de documentos físicos, originalmente produzidos em papel, como também para a produção e gestão de documentos digitais.

Importante esclarecer que os documentos de arquivo são definidos por suas características intrínsecas (autenticidade, imparcialidade, integridade, organicidade, naturalidade e unicidade) e não pelo suporte de registro da informação. Nesse sentido, todas as operações técnicas de tratamento de documentos em papel continuam válidas para documentos digitalizados ou nato-digitais. Existe um consenso entre os especialistas da área de preservação digital de que a gestão, preservação e acesso a documentos digitais dependem tanto de sistemas de gestão da informação baseados em normas arquivísticas (SIGAD – Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos) quanto de repositórios digitais confiáveis (RDC-Arq) para a transferência e recolhimento de documentos arquivísticos digitais, a fim de assegurar a preservação de documentos ao longo do tempo, de acordo com as necessidades.

O Município que já conta com seus planos de classificação e tabelas de temporalidade, e pretenda iniciar a produção de documentos digitais deve adotar uma solução tecnológica em conformidade com as normas emanadas do Arquivo Público Municipal, órgão central do Sistema Municipal de Arquivos, e demais normativas do Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ. Essas normas se referem a requisitos e metadados essenciais para assegurar a gestão, segurança, preservação e acesso a documentos digitais. A aplicação desses instrumentos deve dar-se na origem, no momento de cadastramento dos documentos em sistemas informatizados de tipo SIGAD, o que assegura a gestão integral de documentos de arquivo, permitindo o seu armazenamento, eliminação rotineira nos prazos estabelecidos nas tabelas de temporalidade e acesso sempre que necessário.

As Resoluções do CONARQ nº 25/2007 e nº 32/2010 aprovaram os Modelos de Requisitos e de Metadados, respectivamente, para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivísticas de Documentos (SIGAD), documento que ficou conhecido como e-ARQ Brasil. A segunda versão do e-ARQ Brasil foi atualizada e publicada pelo CONARQ, em julho de 2020.

Além disso, sempre de acordo com requisitos arquivísticos, cabe ao poder público assegurar a preservação de documentos digitais em repositórios digitais confiáveis (RDC-Arc). Nesse sentido, a Resolução do CONARQ nº 39, de 29 de abril de 2014, alterada pela Resolução

nº 43, de 4 de setembro de 2015, estabelece diretrizes para a implementação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis para o arquivamento e manutenção de documentos arquivísticos digitais em suas fases corrente, intermediária e permanente, dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.

A propósito, a produção de documentos nato-digitais e a digitalização de documentos públicos deve observar legislação específica que trata de assegurar a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de informações produzidas e armazenadas pelos governos em ambiente digital.

Nesse sentido, é preciso observar as orientações da Medida Provisória 2.200-2-2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP Brasil, alterada pela Lei Federal nº 14.063/2020; os termos da Lei Federal nº 12.682/2012, que dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos, alterada pela Lei Federal nº 13.874/2019; as especificações do Decreto Federal nº 10.278/2020 estabelece padrões técnicos e metadados mínimos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais. A propósito, importante consultar a Resolução nº 48 do Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, de 10 de novembro de 2021, que estabelece diretrizes e orientações aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos quanto aos procedimentos técnicos a serem observados no processo de digitalização de documentos públicos ou privados.

e) Com a eliminação gradativa do papel, os documentos vão continuar existindo? Como fazer a sua gestão e preservação?

Podemos ter uma Administração Pública sem papel, mas não sem documentos. Os documentos continuarão existindo em outros suportes de registro para servirem como prova das funções e atividades executadas, para comprovarem direitos e como fontes para a pesquisa pública e a produção de conhecimento científico. Inicialmente, os registros eram feitos em pedra e madeira, depois no papiro, no pergaminho, no papel de trapo, no papel de celulose, em filme e, mais recentemente, em meios eletromagnéticos.

Independentemente do suporte, os documentos devem ser geridos a partir de sua produção, considerando sempre o seu contexto original de produção, ou seja, a função e a atividade responsável por sua produção. Esse é, afinal, o objetivo dos Planos de Classificação de Documentos, uma importante ferramenta da gestão documental capaz de manter a organicidade dos documentos, ou seja, sua relação com as razões de sua produção, bem como as interrelações com os outros documentos produzidos em decorrência da mesma atividade.

As disposições da política de gestão documental aplicam-se, indistintamente, aos documentos em papel e aos documentos digitais. Nesse sentido, os sistemas de produção de documentos digitais devem ser desenvolvidos a partir de requisitos arquivísticos, a fim de que os documentos digitais sejam classificados no ato de sua produção no ambiente digital.

A preservação de documentos, dados e informações digitais é um grande desafio para a gestão pública, que precisa desenvolver estratégias e aportar recursos de forma contínua para proteger os registros, apesar da obsolescência tecnológica, da fragilidade das mídias e da dependência de fornecedores.

f) Qual a relação da gestão documental com as bases de dados e qual a sua importância?

Os documentos, assim como as informações e os dados governamentais integram o conceito já consagrado de “arquivos” e de “arquivos públicos” (Lei de Arquivos nº 8.159/1991, Art. 2º e 7º) e seu tratamento deve respeitar as diretrizes, normas e procedimentos da política de arquivos e de gestão documental.

A gestão documental alcança, igualmente, os documentos, físicos e digitais, as informações e os dados governamentais. Isso porque esses três objetos — documentos, dados e informações — são indissociáveis do ponto de vista de sua produção e da prática administrativa, ainda que preservem diferenças conceituais e exijam tratamentos específicos.

Nesse sentido, observa-se que as operações específicas apresentadas nos textos legais para “tratamento da informação” e para “tratamento de dados” são indicativas de especificidades da gestão documental aplicada ao ambiente digital e não de diferenças intrínsecas entre esses objetos.

Por essa razão, aplicar os princípios da gestão documental ao tratamento de dados é essencial para garantir a manutenção de seu contexto original de produção, sua organicidade e integridade, a fim de que possam ser confiáveis e úteis, tanto para a produção de conhecimento quanto para a tomada de decisões e a execução de políticas públicas, no momento presente e, também, no futuro.

Os arquivistas, por dever de ofício, devem se preocupar com as características e com a qualidade dos dados, com o processo que levou à sua produção, inclusão e exclusão das bases. De fato, preservar o contexto de produção é uma questão muito cara aos arquivistas e isso eles sabem fazer e valorizar. O contexto é que confere valor e eficácia aos registros.

g) Na era dos documentos digitais, o SAESP tende a mudar? Consegue fazer algum paralelo com os municípios?

O SAESP é um modelo de gestão sistêmica e seus fundamentos (orientação normativa, assistência técnica e capacitação) devem permanecer, mesmo num governo digital. Entretanto, a tendência é que o APESP passe a atuar cada vez mais na auditoria e certificação de sistemas e bases de dados, visando assegurar a autenticidade e confiabilidade de documentos, dados e informações produzidos e armazenados em ambientes digitais.

Mas isso somente é possível porque o APESP já consolidou uma política de gestão documental que está orientando a transição para o processo eletrônico. A política de arquivos, gestão e preservação documental incide sobre todos os documentos, dados e informações governamentais e suas disposições são aplicáveis independentemente da forma ou do suporte de registro, em ambientes convencionais, digitais ou híbridos em que são produzidos e armazenados.

Nesse sentido, cabe aos municípios assegurarem a implementação de políticas de arquivo e de gestão documental, como condição prévia necessária para uma produção segura de documentos digitais. Os instrumentos de gestão documental são aplicáveis tanto aos documentos físicos quanto aos documentos digitais.

Importante esclarecer que os documentos de arquivo são definidos por suas características intrínsecas (autenticidade, imparcialidade, integridade, organicidade, naturalidade e unicidade) e não pelo suporte de registro da informação. Nesse sentido, todas as operações técnicas de tratamento de documentos em papel continuam válidas para documentos digitalizados ou nato-digitais.

h) Existem normas/políticas do universo de documentos digitais “aplicáveis” a municípios ou que os apoiem?

O Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ tem atuado para exercer orientação normativa nessa transição para um governo digital.

As Resoluções do CONARQ nº 25/2007 e nº 32/2010 aprovaram os Modelos de Requisitos e de Metadados, respectivamente, para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivísticas de Documentos (SIGAD), documento que ficou conhecido como e-ARQ Brasil. A segunda versão do e-ARQ Brasil foi atualizada e publicada pelo CONARQ, em julho de 2020.

Além disso, sempre de acordo com requisitos arquivísticos, cabe ao poder público assegurar a preservação de documentos digitais em repositórios digitais confiáveis (RDC-Arc). Nesse sentido, a Resolução do CONARQ nº 39, de 29 de abril de 2014, alterada pela Resolução nº 43, de 4 de setembro de 2015, estabelece diretrizes para a implementação de repositórios

arquivísticos digitais confiáveis para o arquivamento e manutenção de documentos arquivísticos digitais em suas fases corrente, intermediária e permanente, dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.

A propósito, a produção de documentos nato-digitais e a digitalização de documentos públicos deve observar legislação específica que trata de assegurar a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de informações produzidas e armazenadas pelos governos em ambiente digital. Nesse sentido, é preciso observar as orientações da Medida Provisória 2.200-2-2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP Brasil, alterada pela Lei Federal nº 14.063/2020; os termos da Lei Federal nº 12.682/2012, que dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos, alterada pela Lei Federal nº 13.874/2019; as especificações do Decreto Federal nº 10.278/2020 estabelece padrões técnicos e metadados mínimos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais. A propósito, importante consultar a Resolução nº 48 do Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, de 10 de novembro de 2021, que estabelece diretrizes e orientações aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos quanto aos procedimentos técnicos a serem observados no processo de digitalização de documentos públicos ou privados.

i) De que forma o investimento em gestão e preservação documental podem se reverter em benefícios aos gestores públicos e aos governos?

Em primeiro lugar, os gestores públicos precisam rever o que entendem como “benefício”. Trata-se, antes de tudo, de uma questão cultural. Consideram um “benefício” manter um patrimônio histórico e documental que remonta às origens e que permite a construção da identidade de um povo ou de uma nação?

A propósito, vale lembrar que a “memória” de um governo é um lastro para a boa governança, um insumo estratégico para a tomada de decisões e que o patrimônio arquivístico, em papel ou digital, é um “bem público”, de valor intangível, que o Poder Público tem o dever de proteger e preservar.

Decisões administrativas e políticas equivocadas podem representar custos elevados nos médio e longo prazos, e podem vir a ocasionar perdas irreparáveis ao patrimônio arquivístico digital, com indesejáveis repercussões na segurança jurídica, no planejamento estratégico, na defesa de direitos e na preservação da memória das instituições.

No mais, a gestão documental tem consideráveis impactos na celeridade dos processos administrativos e na redução de custos operacionais com a guarda de documentos, inclusive com a contratação de empresas de terceirização de guarda.

As tabelas de temporalidade de documentos é um instrumento que orienta o cumprimento de prazos de guarda e autoriza a eliminação de documentos, com segurança jurídica. Também determina a preservação definitiva daqueles documentos que podem se constituir em fontes para a pesquisa pública e a construção de conhecimentos.

Por outro lado, documentos organizados ficam acessíveis aos gestores para a análise retrospectiva e o planejamento estratégico, e aos cidadãos que demandam a Administração Pública com base na Lei de Acesso à Informação (LAI).

j) Qual a importância do Arquivo na construção de cidades mais inteligentes e sustentáveis?

Quais os indicadores capazes de medir a inteligência de uma cidade? Certamente, precisaremos considerar, entre outros, o nível de governança e a capacidade de identificar problemas e de executar planejamento de longo prazo na busca por soluções. Essas tarefas serão muito facilitadas a depender do grau de maturidade com que a cidade produz ou coleta, organiza, preserva e utiliza os documentos, dados e informações, no exercício das funções e atividades municipais. Nesse sentido, o Arquivo é uma instituição parceira na construção de cidades mais inteligentes e sustentáveis, uma vez que pode fornecer os melhores insumos para a tomada de decisões: documentos autênticos, dados e informações confiáveis para ações administrativas responsáveis e transparentes.

ANEXO B — ENTREVISTA NADIA CSOKNYAI DEL MONTE KOJIO

Entrevista com Nadia Csoknyai Del Monte Kojio, coordenadora do Arquivo Público do Município de São José dos Campos (SP) e conselheira do CONARQ.

1. Conte-nos um pouco da sua trajetória como coordenadora do Arquivo até conselheira do CONARQ. Fale também da evolução do Arquivo de São José ao longo desse tempo.

Sobre a minha trajetória profissional, fui concursada como historiadora da extinta Diretoria de Patrimônio Cultural e fui direcionada para exercer minhas atividades no Arquivo Público do Município de São José dos Campos.

A Diretoria de Patrimônio Cultural era responsável pelas Divisões de Arquivo Público, Museu Municipal e Patrimônio Histórico e foi criada no final 1993, tendo seu primeiro concurso em 1996. Dentre os cargos selecionados, havia três historiadores, os quais passaram por treinamento nas áreas de patrimônio. Após o treinamento, cada historiador foi encaminhado para a Divisão que mais tinha afinidade. Eu fui encaminhada ao Arquivo Público do Município, onde minha primeira atividade foi participar da reunião do Conselho Gestor do Sistema de Arquivos e foi nesse momento que pude sentir, na prática, a importância dos documentos e informações para a administração e para a população.

O tempo foi passando, a Diretoria recebeu nova nomenclatura, Diretoria de Cultura e Patrimônio e os colegas foram saindo, alguns pela aposentadoria e outros, em busca de novos desafios. Eu fui ficando e me apaixonando cada vez mais pelo trabalho.

Nesse processo, a Fundação Cultural passou por um problema legal e que a impacta até hoje: a Fundação Cultural está impedida de realizar concurso público enquanto não alterar sua personalidade jurídica.

Diante dessa situação, vendo que se nada fosse feito, o Arquivo perderia sua finalidade, procurei me qualificar com ou sem o incentivo da Fundação. Fiz cursos, dei palestras, fiz especializações e fui aos poucos dominando cada vez mais a arquivologia e as atividades do Sistema e do Arquivo.

Hoje me encontro como única servidora do Arquivo Público do Município de São José dos Campos, mas, ao longo de todos esses anos, vários estagiários me fizeram e me fazem companhia, que, por sua vez, vão e vêm a cada dois anos, levando um pouco do que aprenderam. Alguns deles retornam com seus alunos para conhecer as atividades de Educação Patrimonial; outros, foram se especializar na área e outros, já atuaram também como historiadores e técnicos

em arquivos privados. Além deles, aprendi muito com os demais servidores de toda a administração pública municipal, que também seguiram sua vida, se aposentando ou buscando novos desafios, mas sempre deixando um pouco do seu conhecimento para a administração e para o próprio Arquivo.

Contudo, aqui, gostaria de fazer uma sincera homenagem a uma grande profissional, que foi minha mestra, que me guiou durante o início da minha carreira e a quem eu me espelho no exercício de minhas atividades: a Prof^a Daíse Aparecida Oliveira. Foi graças à Daíse — que veio socorrer o Arquivo Público do Município — que me aventurei na arquivologia, indo fazer especialização no IEB/USP e em Alcobendas (Espanha).

O tempo não impactou somente minha carreira. Como citei antes, o Arquivo Público também nasce e renasce a cada quatro anos, como uma Fênix, de acordo com as mudanças políticas a que passamos.

No início de suas atividades o Arquivo Público do Município tinha como política a gestão sistêmica e visava especialmente a elaboração das primeiras Tabelas de Temporalidade municipais, possuía equipe treinada, infraestrutura adequada às atividades que vinha executando e tinha apoio da Administração municipal. Com a mudança de governo, alguns servidores deixaram a equipe e não foram repostos e, embora a política adotada não tivesse sido alterada, o Arquivo passou a não ser mais reconhecido. A nova direção não possuía em seus quadros pessoal capacitado e foi nesse momento que a Prof^a Daíse se mostrou fundamental, gerando uma significativa mudança no *status* do Arquivo Público. Esse reconhecimento perdurou, mas, novamente, houve mudança na esfera governamental, e o Arquivo passou por problemas. Porém, dessa vez, a política arquivística foi alterada completamente. Sem quadros preparados e sem apoio da Administração municipal, o Arquivo foi entendido apenas como de caráter cultural, o Sistema de Arquivos sofreu e o Arquivo chegou a funcionar precariamente. Hoje, essa situação está se alterando lentamente, pois existem quadros na Administração pública que conhecem o papel do Arquivo, inclusive de alto escalão, como o Prefeito, que, como Secretário de Administração, participou da mudança do seu *status* na gestão anterior. Espero que, nos próximos anos, o Arquivo consiga retomar sua importância e seu trabalho junto ao Sistema de Arquivos e aos cidadãos.

Encerrando essa primeira questão, observo que foi graças à minha necessidade que aprendi a magia dos Arquivos e, agora, espero poder compartilhar o pouco que sei com os demais Arquivos e Municípios, seja integrando o Projeto “Observatório dos Arquivos Públicos Municipais”, desenvolvido pelo Centro de Assistência aos Municípios do Sistema e Arquivos do Estado de São Paulo (CAM/SAESP), seja nas visitas dos Arquivos e municípios que são

feitas aqui em São José [dos Campos], seja nas Planárias do CONARQ e demais atividades a ele pertinentes ou em palestras e debates.

2. Como o APESP influenciou no seu trabalho em São José dos Campos?

Desde o início de nossas atividades no Arquivo Público do Município tínhamos conhecimento das atividades do Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP) e com a consultoria da Prof^a Daíse, os funcionários do Arquivo passaram a se aproximar cada vez mais da equipe do APESP.

Nesse período inicial, embora passasse por dificuldades comuns aos demais Arquivos alocados na área da Cultura, como falta de infraestrutura material, tecnológica e física, o APESP já possuía em seus quadros uma equipe de profissionais extremamente capacitados e que se desdobravam no apoio aos demais Arquivos, num movimento de colaboração e corresponsabilidade. Com o passar dos anos, com a mudança do APESP para Casa Civil, com um novo concurso, nova sede e com a criação do CAM/SAESP, nossos laços se fortaleceram. Vimos o crescimento do APESP, seu amadurecimento e, hoje, seu protagonismo.

Diversos são os *cases* de sucesso do APESP, por buscarem cumprir com sua missão. O APESP e o SAESP são referências para nosso município.

3. Qual o balanço você faz da gestão documental nos municípios?

Essa questão [eu] gostaria de responder como representante dos Arquivos Públicos Municipais, junto ao Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), pois a gestão do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), cujas células *máter* são os Arquivos Públicos Municipais é e responsabilidade desse Conselho.

Afirmar que os municípios brasileiros possuem gestão documental é nos enganar. O país conta com 5.568 municípios, segundo o senso do IBGE 2021, mais Distrito Federal e Distrito Estadual de Fernando de Noronha e, segundo o censo dos Arquivos Públicos Municipais produzido pela Secretaria de Apoio ao Conselho Nacional de Arquivos (COACO), o diagnóstico é preocupante.

Segundo esse levantamento, as regiões Norte e Nordeste quase não possuem Arquivos Públicos Municipais instituídos; na Bahia, temos apenas 5,03% de Arquivos institucionalizados; na região do Rio Grande do Sul, temos apenas 7,64% de Arquivos instituídos e a tipologia de entidades arquivísticas congregam Arquivos Intermediários e Históricos em conjunto; em Minas Gerais, o índice chega a 11,7% e o Estado que mais possui Arquivos Públicos é o Estado de São Paulo, com 21,7% dos municípios. Desse montante, nem

todos os Arquivos recenseados são Arquivos Permanentes, havendo necessidade de se realizar novo censo, o qual já está sendo discutido no GT Diagnóstico do CONARQ, que prevê a categorização dos Arquivos. Ao se definir essas categorias, poderemos ter uma visão mais realista da rede de Arquivos Municipais que compõem o SINAR.

Pessoalmente, acredito que o avanço na institucionalização dos Arquivos Municipais paulistas é conquista do APESP e da política que vem sendo desenvolvida pelo CAM/SAESP, com o apoio do Tribunal de Contas e Ministério Público paulistas.

Essa realidade nacional para as representantes dos Arquivos Públicos Municipais, nesse caso, eu e Monica Cristina Brunini Frandi Ferreira (Arquivo Público e Histórico de Rio Claro) e demais membros do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) é preocupante. Há alguns anos, o CONARQ vem produzindo documentos visando orientar os Prefeitos a criarem e manterem seus Arquivos Permanentes. Mas, a situação permanece preocupante, ainda mais com o advento da digitalização e da produção de documentos nato-digitais, que são considerados “produtos” vendáveis e lucrativos e que se escondem por trás de uma falsa modernidade e desburocratização.

Também nos preocupa a ausência de treinamento constante dos agentes da área; ausência de padronização conceitual das terminologias utilizadas tanto na legislação quanto nas demais ciências da informação; a dicotomia entre arquivo permanente, de gestão e histórico e a ausência de preparo e conhecimento da importância dos Arquivos para os Gestores Públicos Municipais.

Diante dessa realidade, os Conselheiros do CONARQ, preocupados com os Arquivos brasileiros e com a sua gestão documental, elaboraram o primeiro Planejamento Estratégico do CONARQ. Voltado para o biênio 2021-2023, visa principalmente rever e atualizar a legislação, aprimorando os mecanismos de controle de seu cumprimento; investir na sensibilização de gestores administrativos e na institucionalização de arquivos; estimular a capacitação técnica e política de pessoal, em colaboração com universidades; premiar as boas práticas de atendimento nos arquivos; estimular a criação de redes de colaboração entre os arquivos dos vários níveis; fortalecer o Conarq e investir na sua atuação efetiva e na sua comunicação permanente com a comunidade arquivística.

Muito há de se fazer para que os Arquivos Públicos sejam instituídos no país e, por consequência, a gestão arquivística. Espero que, no caso do Estado de São Paulo, o SAESP prospere em sua missão e que sirva de modelo para os demais Arquivos Estaduais, que também padecem. Acredito na cooperação entre os Arquivos e seus agentes.

4. Como foi o processo para implantação de documentos nato digitais em São José?

São José dos Campos não possui documentos nato digitais; o que o município possui é um Sistema de Protocolo Eletrônico e as atividades para a sua implementação iniciaram-se em 2009, através da união entre a Divisão de Protocolo Central da Prefeitura e o Arquivo Público do Município, cuja missão era elaborar o Termo de Referência para a aquisição de um novo sistema de gestão dos processos municipais.

O novo sistema deveria funcionar em uma grande plataforma que gerenciaria todos os documentos produzidos ou acumulados no município, desde sua produção até sua destinação final – arquivamento ou eliminação e, ainda, capaz de ampliar as possibilidades na prestação de serviços à população, fornecer informações a todos os cidadãos e à própria máquina, e, por fim, permitir aos governantes ter o controle administrativo da máquina pública.

Esse sistema passou a funcionar no ano de 2012 e foi oficializado pelo Decreto no 15.173, de 26 de outubro de 2012, como E-doc SJC.

O E-doc SJC está em funcionamento até os dias atuais. Ele é uma ferramenta produtora de processos eletrônicos que captura documentos estruturados e incorpora as Tabelas de Temporalidade; possui formulários controlados; workflow; possui assinatura eletrônica simples e avançada e, a partir desse sistema, o município lançou sua versão *online*, o “*Prefbook*”, em 2016.

O total de processos eletrônicos abertos no E-doc SJC, desde sua implantação, em 2012, é de 1.272.998. Desse valor de 1.272.998, 105.401 processos são considerados de valor histórico, probatório e cultural e, portanto, de guarda permanente; 6.084 são amostragens.

Nos últimos 12 meses foram gerados nesse sistema um total de 143.074 processos. Desse total, 124.374 processos foram abertos presencialmente e 18.700 processos, no Prefbook. O E-doc SJC necessita incorporar a assinatura qualificada, conforme ICP-Brasil e tal atualização deve ser realizada após a aprovação da Lei do Sistema Eletrônico de Gestão Arquivística de Documentos e Informações Municipais, a qual autorizará o desenvolvimento e a implementação do SIGAD em âmbito municipal.

Dentro do E-doc SJC temos apenas contratos, convênios, termos, ajustes e acordos firmados de forma nato-digital — controlados pelo Sistema.

5. São José dos Campos foi considerada pela ABNT, cidade inteligente e sustentável. Qual a importância do arquivo nesse contexto?

A nossa Certificação foi uma iniciativa da Secretaria de Inovação e Desenvolvimento Econômico, com o apoio do Parque Tecnológico, e foi fundamentada nas normas ABNT NBR ISO 37120, 37122 e 37123 e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

São José dos Campos alcançou a Certificação Platinum, na norma ABNT NBR ISO 37120, respondendo a 128 indicadores; a Certificação Ouro, na norma ABNT NBR ISO 37122, respondendo a 80 indicadores e a Certificação Ouro, na norma ABNT NBR ISO 37123, respondendo a 68 indicadores.

No caso específico do Arquivo Público do Município de São José dos Campos, há de se observar que o objetivo das cidades inteligentes é propiciar a melhoria da qualidade de vida do cidadão, através da melhoria, modernização e inovação da gestão pública e facilitando a vida do cidadão e das empresas privadas; possibilitar o desenvolvimento sustentável do município e atingir os objetivos do desenvolvimento sustentável da Agenda 2030; possibilitar o uso de tecnologia da informação otimizando o uso da sua infraestrutura, o gerenciamento dos recursos e os serviços e facilitar, também, o crescimento econômico, possibilitando a inclusão e a participação de toda a população na sociedade.

Nas Cidades Inteligentes, o entendimento e ação da governança tradicional se atualiza, agregando os valores da governança inteligente. A governança inteligente é um elemento chave para a construção desse modelo de cidade, por ser fator transversal que pode orquestrar e integrar algumas ou todas as outras características inteligentes das cidades.

Nesse sentido, os Arquivos são os fundamentais nessa tarefa, atuando ao largo de todo o ciclo de vida documental, cujas ações caminham “desde a preservação da memória a dados fundamentais que podem subsidiar a governança no poder público e a prestação de serviços públicos.

Com o advento das Cidades Inteligentes, o Município de São José dos Campos está adentrado no universo da sociedade da informação e do conhecimento, onde a sociedade como um todo exige saberes e capacidades de novo tipo, novas análises estratégicas e novas capacidades do Estado, mais agilidade, eficiência e transparência.

Dessa forma, a gestão e a informação são elementos nucleares e são de domínio dos Arquivos, na medida em que os dados trabalhados, transformados em informação e dispostos em documentos são de responsabilidade arquivística.

Assim, é necessário que as cidades não se restrinjam apenas a utilizar soluções modernas e inovadoras para o seu cotidiano, mas que incluam em suas agendas regulatórias a questão da gestão documental e o tratamento, a preservação e acesso de longo prazo. A gestão de documentos é um dever previsto na nossa Constituição e na Lei de Arquivos (Lei Federal nº

8.159, de 8 de janeiro de 1991) e é extremamente necessária para preservar os conjuntos documentais avaliados como de valor histórico, probatório e cultural, e não gerar gastos acima do necessário com armazenamento, físico ou digital. Convém atentar-se aos desafios mais urgentes da era da informação, já que tais conjuntos são gerados e acumulados continuamente, no exercício de uma função pública.

Com vistas ao atendimento da Certificação de São José dos Campos como Cidade Inteligente, Resiliente e Sustentável, o Arquivo Público respondeu pelas ODS 11 (meta 11.4) e 16 (meta 16.6, 16.7 e 16.10) e, pela norma ABNT NBR ISO 37122 (indicador 17.2).

6. Qual o papel do Arquivo na gestão de dados?

O papel da gestão de dados na segurança das informações é de grande importância para qualquer município, em cumprimento à LGPD e à LAI. Tal tarefa também é atribuída aos Arquivos.

No caso da LAI municipal, o Arquivo Público do Município, através do Conselho Gestor do Sistema de Arquivos já propôs sua oficialização e estamos aguardando os trâmites legais.

No caso da LGPD municipal, muito embora a Prefeitura e demais órgãos já tenham estabelecido suas políticas, o Arquivo Público do Município as acompanha, através da Diretoria de LGPD e de Transparência da Prefeitura, que são subordinadas à Auditoria Geral da Secretaria de Governança. E, ainda, estamos aguardando as diretrizes que estão sendo elaboradas pela Câmara Técnica de LGPD, criada junto ao CONARQ, para avaliarmos a política já estabelecida.

Por fim, também cabe observar aqui que a Auditora Geral é integrante do Projeto “Observatório dos Arquivos Públicos Municipais”, desenvolvido pelo CAM/SAESP, em conjunto com o Arquivo Público do Município e, portanto, ciente da responsabilidade do Arquivo nessa tarefa compartilhada.

7. Qual mensagem você deixaria para prefeitos e gestores, que almejam trabalhar por cidades inteligentes e sustentáveis, na ótica da gestão de documentos?

Minha mensagem seria igual para todos os gestores, independentemente do foco na Cidade Inteligente e Sustentável:

“Tudo que a Administração Pública produz é documento e deve ser tratado à luz da arquivologia. Seja um dado ou uma informação, ele é um documento arquivístico, pois documento arquivístico é todo dado ou informação registrado, independente da forma ou do

suporte, que é produzido ou recebido no decorrer dos encargos legais e das atividades de uma instituição ou pessoa, dotado de organicidade e que possui elementos constitutivos suficientes para servir de prova dessas mesmas atividades. E, para servir de prova ou testemunho deve ser gerenciado arquivisticamente, ou seja, deve passar por um conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente. O responsável legal por esse tratamento são os Arquivos Permanentes Municipais ou Arquivos Públicos dos Municípios.

Dessa forma, criem e mantenham seus Arquivos, pois somente eles serão capazes de organizar a massa documental e informacional que existe e lhes garantir valores de prova e de testemunho histórico. Sem Arquivos instituídos, a Administração Pública não logra em ser moderna, eficiente, eficaz, econômica e não garante direitos aos seus cidadãos.

Os Arquivos Públicos dos Municípios criam a base da sociedade da informação e do conhecimento. Não é à toa que o TCESP, em conjunto com o APESP/SAESP, elaborou e divulgou o Guia de Transparência Municipal”.

ANEXO C — ENTREVISTA CAMILA BRANDI DE SOUZA BENTS

Entrevista Camila Brandi de Souza Bents (Executiva Pública do Governo do Estado de São Paulo e Diretora do Departamento de Preservação e Difusão do Acervo do Arquivo Público do Estado de São Paulo).

• **Como você avalia a estratégia e percurso do APESP na assistência aos municípios Paulistas? Quais os principais números?**

Embora a participação de administrações municipais no SAESP estivesse prevista no decreto de criação do SAESP, de 1984, foi no ano 2000, com o estabelecimento de um Termo de Cooperação Técnica, inédito, com o Ministério Público do Estado de São (MPSP), que teve início uma ação estruturada e sistemática do Arquivo Público do Estado junto aos municípios com o objetivo de assegurar a proteção e preservação dos documentos arquivísticos paulistas.

Se, em última instância, é missão do Arquivo Público do Estado contribuir para a preservação da memória paulista, atuando na proteção ao patrimônio documental do Estado, seria desejável também que este se voltasse para os municípios e os auxiliasse no desenvolvimento deste trabalho em suas localidades. Afinal, a memória paulista não se restringe à história da administração estadual. É sim, acima de tudo, o resultado da relação dinâmica da história de seus 645 municípios.

Além deste imperativo dever de colaborar com a proteção do patrimônio documental paulista de forma mais abrangente, a Constituição Federal atribui aos Estados a competência para empreender uma ação fiscalizadora.

Isto posto, e considerando que nosso regime federativo assegura a autonomia municipal, a ação do Arquivo Público do Estado ficaria restrita ao fomento, sem nenhum poder de “fazê-los fazer”. Contudo, conhecendo a realidade do nosso país e vivenciando as dificuldades de se desenvolver um trabalho de gestão documental, preservação e difusão do acervo, sabíamos que o estabelecimento de parcerias com instituições que compartilham preocupações e objetivos poderia ser uma estratégia muito rica e produtiva. Apostamos nesta fórmula: de um lado articular e provocar gestores municipais, sensibilizando, com o apoio do MPSP, para as obrigações do poder público em relação à gestão e preservação de seus documentos e os benefícios que este trabalho acarreta; de outro lado nos estruturar para produzir subsídios de referência e prestar orientações técnicas.

O primeiro passo era estabelecer contato com os gestores municipais e nos colocar à disposição para esta parceria. Surgiam, assim, os *Encontros Paulistas sobre Gestão Documental Pública: por uma política municipal de arquivos*, primeira ação do *Programa Permanente de Institucionalização e Implantação de Arquivos Públicos Municipais no Estado de São Paulo* (2003). Quatro anos mais tarde, em 2007, se estruturaria no Núcleo de Assistência Técnica aos Municípios, vinculado ao Centro de Gestão Documental do Departamento de Gestão do SAESP, uma unidade técnica especialmente

planejada para prestar o atendimento aos municípios. Em 2009, o Núcleo é elevado à categoria de Centro de Assistência aos Municípios (CAM), em nível de divisão técnica configuração que assume até hoje.

A conquista desta estrutura administrativa garantiu a constituição de um corpo técnico e o fortalecimento do trabalho. Assim, os Arquivos precisam ser criados como uma estrutura administrativa, pois a realização e continuidade do trabalho exige o respaldo institucional e a dedicação de técnicos, a ação sistemática de fomento e assistência técnica também se fez possível em decorrência desta institucionalização.

Atuei nesta ação desde antes de 2003 até sair do CAM, no início de 2017. Ao longo destes 15 anos, pude constatar a importância deste trabalho. No começo, a demanda era latente, sabíamos que existia, mas não batia à nossa porta com frequência. Em pouco tempo foi estabelecida uma dinâmica produtiva, primeiro com as Prefeituras e, após a LAI (2012), também com as Câmaras Municipais. Como em toda formulação e implementação de política pública, o monitoramento dos resultados e a reavaliação das estratégias foram ações capitais no fortalecimento da atuação do Arquivo. Era preciso estar atento às necessidades dos municípios, valorizar e potencializar o alcance das experiências locais, fomentar uma rede de atores de prefeituras e câmaras. Nossa função não é impor modelos, subsídios técnicos servem como referência. O APESP não cria Arquivos Municipais, nem implementa gestão documental em outros entes e poderes da federação. Nossa dedicação reside na mediação, no estabelecimento de pontes, em pensar, juntos, soluções que possam fortalecer realidades locais específicas.

Saí do CAM faz 5 anos, não estou em dia com os números, mas sei, de acordo com o Mapa Paulista da Gestão Documental disponível no site do APESP⁵⁹, que mais de 22% das Prefeituras (147) possuem ato normativo que cria seu Arquivo Público (eram 35 no ano 2000), sendo que 473 já participaram de algum Encontro Paulista (73,3%) e 575 (89,1%) já foram atendidas pelo CAM. Em relação às Câmaras, 37 possuem ato normativo que cria seu Arquivo Público, 197 (30,5%) já participaram de algum Encontro Paulista e 294 (45,5%) já foram atendidas pelo CAM. Cabe registrar que não sei a data da última atualização do Mapa.

Hoje, a existência do “Observatório de Arquivos Municipais” funciona como um ambiente para a troca de experiências e intercâmbio de informações entre prefeituras e câmaras municipais paulistas, demonstrando como a estratégia de parcerias entre os entes da federação são importantes para o fortalecimento e apoio à implementação de projetos locais.

Em resumo, destacaria que, neste percurso, pude comprovar que a institucionalização de arquivos públicos e a implementação de políticas de gestão documental e acesso à informação passam invariavelmente por quatro frentes: a sensibilização da alta administração; a valorização dos servidores dedicados ao trabalho com os arquivos; a capacitação e qualificação técnica (elaboração de instrumentos

59

Disponível

em:

<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/gestao/assistencia_municipios/mapa_paulista>.

arquivísticos); e o respaldo normativo, seja na fundamentação do trabalho em dispositivos legais vigentes — da Constituição Cidadã, passando pela legislação ordinária (Lei de Arquivos, Lei, entre outras) até recomendações técnicas — seja na indispensável prática de elaboração e oficialização de atos municipais que consolidem os avanços e apoiem a implementação e aprimoramento das políticas de arquivos em cada localidade.

● **Hoje você dirige o departamento de preservação e difusão do acervo do APESP. Como os municípios devem se estruturar para preservar seus acervos? Como a digitalização pode apoiar a preservação e favorecer a difusão?**

Pode parecer óbvio, mas, para mim, o primeiro passo é conhecer o acervo. Preservação é uma ação que depende investimentos, recursos humanos, materiais e financeiros, todos escassos na maioria das realidades municipais. Para conseguir tais recursos, o gestor municipal precisa convencer a alta administração da importância do patrimônio custodiado e para que a sociedade usufrua deste legado é preciso divulgá-lo. Em ambos os desafios, conhecer o que é custodiado faz-se ação indispensável.

Inventariar, registrar o que temos e publicizar já é, de alguma forma, preservar. Se não sabemos o que temos, não vamos conseguir dizer o que perdermos. A ação de identificação e diagnóstico é também indispensável para planejarmos o espaço adequado, mobiliário e para hierarquizar prioridades de tratamento arquivístico ou de preservação.

Escolhas sustentáveis podem otimizar o investimento de recursos e potencializar o alcance das ações de difusão. Neste sentido é indispensável buscar capacitação técnica para implementar o tratamento arquivístico de seu acervo, respeitando os princípios da área. Assim, evita-se o retrabalho e potencializa-se a pesquisa, pois o contexto de produção dos documentos será respeitado, possibilitando melhor apreensão do potencial informativo do conjunto. O mesmo vale para as escolhas ligadas à conservação e controle ambiental dos depósitos. Os espaços de guarda podem ser adaptados, mesmo com poucos recursos, garantindo condições melhores de conservação. O máximo cuidado deve estar presente nas escolhas de intervenção corretiva (pequenos reparos e restauro) dos documentos. São caras e, se mal executadas ou se adotadas técnicas inadequadas, podem prejudicar a preservação ou implicar em custos adicionais. O melhor é investir em conservação preventiva, controle ambiental e um bom acondicionamento, além da disseminação de cuidados no manuseio do acervo.

A digitalização é importante aliada na preservação, permitindo o acesso sem o manuseio do documento original e ainda potencializa as ações de difusão, permitindo a divulgação do acervo de forma remota, pelo site da instituição. Neste caso, deve-se atrelar o planejamento dos conjuntos a serem digitalizados ao tratamento do acervo: priorizar a digitalização de conjuntos já identificados; escolher equipamentos que não danifiquem o documento; produzir e armazenar os representantes digitais de forma criteriosa, aplicando um padrão de nomenclatura dos arquivos e registro de metadados controlados, que permitam o controle e disponibilização do acervo digitalizado; estabelecer uma política de

disponibilização que respeite a legislação vigente que regula a proteção à informações pessoais, sensíveis e sigilosas.

- **Como garantir a preservação de documentos nato digitais? Ao mesmo tempo, onde os municípios devem investir para garanti-la?**

A preservação não se aplica aos documentos somente quando estes ingressam na fase permanente. Deve, sim, ter início desde o momento da produção dos documentos, passando por seu uso, trâmite até sua destinação final.

Esta regra constitui uma das principais diretrizes da preservação, independente do suporte, mas é ainda mais capital no caso dos documentos digitais. Deve-se investir em um sistema confiável de preservação, que inclua a definição de um sistema de tratamento dos objetos digitais e seus respectivos dados referenciais e de recuperação, além de regras e procedimentos para a produção, proteção e manutenção da acessibilidade de documentos digitais autênticos ao longo do tempo.

Portanto, cabe às instituições arquivísticas desempenhar o papel de custodiadores confiáveis dos documentos digitais e atuar para que o poder público utilize sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos (SIGAD).

O primeiro passo, portanto, é assegurar a produção criteriosa de documentos arquivísticos por meio de um SIGAD aderente ao padrão de requisitos, que garanta a confiabilidade e autenticidade, assim como a acessibilidade dos documentos ao longo do tempo.

Garantida a adequada produção dos documentos, em conformidade com os instrumentos de gestão documental (planos de classificação e tabelas de temporalidade), o município deverá garantir também a infraestrutura de preservação, ou seja, a aquisição de hardwares e softwares e a implementação de estratégias de manutenção e sustentabilidade compatíveis com: 1. as diferentes funções de armazenamento — ambiente de produção, de preservação, de quarentena e de difusão, além de BKPs; 2. o atual volume e projeção de crescimento do acervo a ser preservado; 3. o processamento técnico do acervo; e 4. disponibilização e promoção do acesso.

Outro ponto fundamental é a definição da governança institucional em relação à gestão e à preservação dos documentos digitais apoiada em normas e recomendações nacionais e internacionais, de modo a garantir confiabilidade ao repositório digital de documentos arquivísticos. Neste sentido, destaca-se ainda a necessidade do registro da documentação técnica para assegurar a auditoria e avaliação periódica das soluções de preservação que foram propostas e implementadas.

- **Qual o papel do arquivo no mundo tecnológico e qual a sua relação com os ODSs? Qual a importância do Arquivo na construção de cidades mais inteligentes e sustentáveis?**

O uso das TICs, como as grandes mediadoras das relações sociais e a potência da produção em rede, elevaram as informações ao status de um dos bens mais valiosos em nossa sociedade. Sintetizado no termo Sociedade da Informação, este novo paradigma exponenciou as possibilidades de uso e

compartilhamento de dados e conhecimentos, mas também trouxe destaque para as questões ligadas ao tratamento dos dados, o direito à privacidade e à proteção de dados pessoais.

No cenário de um mundo cada vez mais tecnológico, com a informatização progressiva dos processos de trabalho, cabe aos Arquivos garantir que a solução tecnológica de produção de documentos digitais seja capaz de atender aos requisitos obrigatórios e metadados mínimos, a fim de proteger a autenticidade, integridade e disponibilidade dos documentos arquivísticos produzidos em ambiente digital. Cabe ainda aos Arquivos, na condição de instituições responsáveis pela gestão, preservação e acesso aos documentos em suas respectivas esferas de atuação, garantir a custódia segura e a disponibilização ao longo dos anos, além de assumir papel indispensável na harmonização do direito de acesso à informação e o dever de proteção de dados pessoais e informações sensíveis ou sigilosas.

Tarefa complexa, mas completamente aderente ao papel social dos arquivos. A arquivologia instrumentaliza os profissionais de arquivos a realizarem de forma criteriosa o tratamento dos documentos, independente do suporte no qual foram produzidos. Identificação, classificação, avaliação, destinação, organização, reprodução, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, recuperação do contexto de produção, controle e descrição, são todas atividades de tratamento que podem e devem abarcar também os dados e informações.

Na minha opinião, todo este trabalho decorrente da missão dos Arquivos vai ao encontro dos ODSs formulados pela ONU na agenda 2030.

A implementação da gestão documental e de políticas de preservação viabilizam rastreabilidade e o acesso rápido aos documentos, mesmo que ainda em fase corrente e intermediária. Atreladas ao arcabouço legal que regulamenta o acesso aos documentos, consolidam-se importantes mecanismos de transparência, controle social e fortalecimento da democracia.

Como genuínos promotores do direito de acesso à informação e disseminadores de importantes fontes de informação de interesse individual e coletivo, os Arquivos contribuem decisivamente para o fomento de práticas cidadãs e podem colaborar nos processos de transformação social, visando a construção de uma sociedade mais plural, representativa, inclusiva, com maior equidade, mais sustentável e menos desigual.

O acesso às informações de interesse individual ou coletivo, seja por pessoas, grupos ou comunidades, o acesso às origens, à história, o exercício do direito de acesso à verdade, de comprovação de direitos e reparações são ferramentas e processos de empoderamento da sociedade. Uma sociedade empoderada tem melhores condições de avaliar, fazer escolhas e agir, tomando decisões que afetem suas vidas tanto na dimensão econômica, como social ou ambiental.

O acervo preservado pode também subsidiar a revisão, planejamento, desenvolvimento ou aprimoramento de políticas públicas nas mais diversas áreas, da esfera pública ou privada, além de servir de fonte para produção de novos conhecimentos.

Neste sentido, podemos refletir, inclusive, sobre a importância do Arquivo na construção de cidades mais inteligentes. Se a finalidade das cidades inteligentes é garantir qualidade de vida para seus

habitantes e sustentabilidade, as políticas de arquivos, gestão de documentos, dados e informações podem ser fortes aliadas.

O desenvolvimento responsável, que impacte positivamente tanto a economia, quanto a sociedade e o meio ambiente, não somente no curto prazo, mas, principalmente, ao longo dos anos, assegurando um meio ambiente natural e cultural saudável para as gerações futuras, deve se valer das experiências já realizadas e avaliar os resultados alcançados. O conhecimento da história local, sua identidade cultural, sua vocação e potencialidades de inovações são fundamentais ao objetivo de eficiência administrativa na gestão de cidades.

O tratamento da informação arquivística registrada nos documentos de arquivo constitui um valioso ativo no projeto de cidades inteligentes. A integração de serviços depende de dados e informações com contexto, organicamente produzidos, bem estruturados e tratados. As TICs podem catalisar a integração de serviços e a participação de seus cidadãos e organizações para melhor gerir e planejar as cidades, e os Arquivos podem contribuir neste processo.

Um exemplo evidente, pode ser observado no papel dos arquivos na defesa pela adoção de sistemas que assegurem a correta produção e preservação de documentos nato digitais. É a atuação dos arquivos que tem contribuído para a eficiência administrativa e sustentabilidade dos projetos de governos digitais. Na maioria dos casos, as áreas de TI e gestores da alta administração tendem a incorrer em equívocos, aderindo soluções de rápida implementação, mas que não dispõem dos requisitos necessários à manutenção e gestão de longa duração, o que dirá a preservação de guarda permanente.

- **Conte um pouco sobre os recolhimentos da Emplasa, CPOS e Fundap. Quais os principais documentos? Qual a importância desses acervos?**

Desde 2015/2016, uma série de importantes entidades da administração indireta do governo estadual paulista vêm sendo extintas. Dentre elas destacam-se estas três citadas, além de outras como Cepam, e, mais recentemente, Cosp, Sucem, Daesp, ou outras liquidações ainda em curso, como a Dersa.

Conforme previsto na legislação paulista, após a extinção de órgãos e entidades do poder público estadual, os documentos devem ser recolhidos ao Arquivo Público do Estado. Desta forma vimos uma quantidade inédita de recolhimentos sendo recebida, ampliando de maneira significativa nosso acervo permanente preservado, em especial uma quantidade expressiva de documentos cartográficos e textuais, decorrentes de atividades de obras públicas e planejamento urbano.

A Emplasa, extinta em 2019, foi uma empresa pública responsável pelo planejamento regional e metropolitano do Estado de São Paulo. Criada em 1974 para planejar a Grande São Paulo, subsidiava a implantação de políticas públicas e projetos integrados de desenvolvimento regional. Foi também a depositária do acervo do Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), cuja atuação foi o marco da história do planejamento metropolitano paulista no período de 1967 a 1975. Após a extinção da Emplasa, parcela importante de sua documentação foi recolhida ao Arquivo Público. O fundo reúne documentos

administrativos e técnicos da empresa, projetos e mapas temáticos sobre planejamento metropolitano no Estado, além do acervo técnico do Gegran, que registra o início dos estudos e projetos que marcaram a primeira etapa do planejamento integrado na Grande São Paulo.

A Cpos foi uma empresa de economia mista constituída em 1991, sucedendo o Departamento de Edifícios e Obras Públicas – DOP. Criada para administrar, planejar, projetar, construir, reformar, conservar e ampliar edifícios de propriedade do Estado de São Paulo, ao longo de sua existência teve a missão de viabilizar empreendimentos do Governo do Estado, prestando serviços especializados de engenharia e arquitetura aos órgãos da administração pública direta e indireta do Governo do Estado de São Paulo, dos Governos Federal e Municipal. Seu acervo registra as atividades desenvolvidas pelo antigo DOP e os documentos produzidos e acumulados pela Cpos no gerenciamento de projetos de arquitetura e engenharia, elaboração de projetos, conservação e ampliação de edifícios, gerenciamento e fiscalização de obras públicas de construção civil, reformas, avaliação de imóveis urbanos e rurais de propriedade ou de interesse do Estado, gestão predial de edifícios e condomínios, vistoria de terrenos, gestão territorial de áreas públicas ou de interesse de órgãos públicos, estudos ambientais, fiscalização de convênios de obras e serviços e a elaboração do Boletim Referencial de Custos.

A Fundap foi concebida em 1974 com o objetivo de contribuir para a elevação dos níveis de eficácia e eficiência da administração pública, promovendo a formação de servidores, o desenvolvimento da tecnologia administrativa e a prestação de assistência técnica. Seus projetos inovadores de consultoria organizacional, cooperação técnica, ensino e pesquisa tornaram a Fundap uma referência em âmbito estadual e federal. Esses projetos e muito mais foram recolhidos ao APESP após a extinção da Fundap, em 2016.

Estes acervos, por exemplo, podem servir como subsídio para a avaliação de políticas públicas ou para o planejamento de uma gestão urbana mais eficaz e sustentável diante do crescimento impactante da população urbana, que impõem a necessidade de plano de gestão das cidades, uma política inovadora de transporte, preservação do patrimônio natural e cultural, considerando sempre aspectos de fomento à economia e qualidade de vida para seus cidadãos.

● **Em relação à adoção de práticas de produção, gestão e preservação documental, você vislumbra estratégias a serem adotadas por municípios pequenos e com poucos recursos?**

As tecnologias da informação aplicadas à gestão documental são importantes aliadas desde que utilizadas de forma criteriosa e responsável. Municípios com poucos recursos podem aproveitar a disponibilização de softwares abertos e disponíveis de produção, gestão, preservação e acesso aos documentos arquivísticos.

Por meio de parcerias técnicas é possível obter orientação para produção de instrumentos de gestão, desenvolvimento de tratamento arquivístico e de preservação, e, também, apoio para instalação, uso e customização de ferramentas como alguns SIGADs, o Archivematica e o AtoM, por exemplo.

Outra estratégia muito produtiva e acessível é capacitar o corpo técnico para o uso de planilhas eletrônicas (Excel, por exemplo), priorizando o estabelecimento de uma política unificada de descrição do acervo, baseada em normas arquivísticas, e no registro atomizado de informações descritivas. Esta estratégia facilitará o controle do acervo e a adoção dos softwares de preservação e difusão do acervo, como os citados anteriormente.

- **Em quais aspectos a gestão e preservação documental podem gerar impacto positivo para os municípios?**

A gestão e a preservação documental uma vez implementadas, contribuem decisivamente para atender às demandas da sociedade contemporânea por transparência nas ações de governo e pleno acesso às informações, direito essencial ao exercício da cidadania.

O tratamento técnico realizado pelos Arquivos garante melhor controle do fluxo dos documentos e, portanto, facilitam o acesso rápido aos documentos, dados e informações de interesse dos cidadãos ou da própria administração, propiciando maior agilidade no processo decisório. A gestão e preservação documental contribuem também para uma maior qualidade e produtividade ao serviço público prestado ao munícipe, pois promove a revisão e padronização de procedimentos administrativos.

Não menos importante, a administração racional dos arquivos permite a prática sistemática de eliminação criteriosa de documentos desprovidos de valor permanente, reduzindo a massa documental acumulada. Esta ação otimiza os espaços físicos dos arquivos, promovendo significativa economia de recursos públicos, que poderão ser investidos em outras necessidades da municipalidade.

Por fim, como dito anteriormente, os Arquivos são disseminadores de importantes fontes de informação de interesse individual e coletivo. Neste sentido, a promoção do acesso à informação e aos documentos podem contribuir para o fortalecimento de práticas cidadãs, estimulando transformações sociais e a construção de uma sociedade melhor.

ANEXO D — ENTREVISTA COM THIAGO LIMA NICODEMO

Thiago Lima Nicodemo é professor da Unicamp e coordenador do Arquivo Público do Estado de São Paulo.

Implantado o programa “SP Sem Papel”, aderente às regras de gestão documental. Quais os atuais e próximos desafios?

A implementação de um SIGAD nunca vai acabar, será sempre necessário aprimorar. Como ele é um instrumento de transposição da realidade documental em papel para o nato-digital, sempre será necessário expandir a gestão documental como valor e como estratégia de acesso, eficiência e preservação. Os dois pontos mais importantes para se desenvolver são sigilo e restrição de acesso; e eliminação automática e protocolo de tratamento para documentos intermediários de longa duração e permanentes. Esses dois pontos — restrição e tratamento de documentos em média e longa duração — são justamente as principais travas para o sistema expandir adequadamente. Hoje, o sistema não plenamente aderente à LAI opera como uma desmotivação para que o gestor (cuja atividade dependa dessa funcionalidade) faça a sua adesão plena. No caso da eliminação e preservação, os problemas são a própria sustentabilidade do sistema a médio e longo prazos. Porque, como sabemos, eliminar é parte fundamental da gestão. Sem isso, será muito mais fácil que o sistema se sobrecarregue. E, quando se elimina, também se deve preservar aquilo que cumpriu prazo enquanto documento corrente. Falar sobre a preservação dos nato-digitais mereceria um capítulo à parte, mas, talvez, o que mais importe dizer aqui é alertar para o tamanho do desafio em termos de desenvolvimento de políticas, tecnologia e custo do quando se faz isso dentro de um sistema do tamanho da gestão documental no Estado de São Paulo. Os benefícios também serão gerados na mesma escala.

Qual a importância da Gestão Documental no contexto de cidades inteligentes e sustentáveis?

A Gestão documental seja em papel seja em um SIGAD é o pressuposto para que as informações possam ser cruzadas de forma sustentável, bem como o tratamento em termos de transparência pública (acesso à informação, voltado para o cidadão), sigilo documental, e proteção de dados sensíveis e pessoais. Via de regra, os dados que as cidades podem utilizar são aqueles públicos, filtrados pelo que mencionei aqui como tratamento. Outra questão importante é a sustentabilidade: se não houver gestão na produção dos documentos, toda vez

que um banco de dados é tratado para o fim de aprimoramento de política pública e de governança, a operação de tratamento terá que ser repetida.

Fale um pouco sobre dado, informação e documento, bem como sobre qual o novo papel do arquivo na gestão dos três?

Grosso modo, documento é uma informação projetada em um suporte, com uma marca de origem no espaço-tempo. Suporte pode ser material ou imaterial, mas ele, considerando o que sabemos sobre a ciência da informação, é, em si, uma linguagem. Informação é um dado em um contexto que permita a compreensão de um sentido com certo grau de precisão (e de intenção, no caso do Estado); dado é a informação sem contexto. No Estado, a maior parte dos dados são documentos. O suporte, digital ou não interessa só para fins de consideração da sua especialidade, não torna o documento menos do que ele é. Quase nunca o estado pode fornecer um dado, que não seja ao menos contextualizado; e, quando o faz, quase sempre imprime isso em um documento. Muitas vezes, o banco de dados é, em si, um documento. Porque ele imprime uma intenção, em termos arquivísticos, uma função dentro do Estado. Isso é importante, pois os dados devem, então, não ser só tratados, mas preservados.

Como compatibilizar LAI x LGPD? Qual o papel do arquivo?

Um grande desafio, pois a LAI estabelece que todo documento é público a não ser que haja algo explícito dizendo o contrário. São muitos pontos específicos que poderiam ser abordados aqui, mas, de um modo geral, entendo que a harmonização entre as duas depende justamente de uma gestão documental implementada, bem como de diretrizes de governança de dados. É necessário um treinamento específico nas CADAS e nos SICs, rotinas de atendimento ao cidadão que sejam coordenadas entre os dois canais. Entendo que se possível o canal de atendimento ao cidadão deva ser um só inclusive, o próprio SIC. A LGPD deve dar mais segurança para que as informações sejam usadas pelos cidadãos e para os cidadãos. Isso quer dizer que permite o cruzamento de dados para fins de governança e protege o cidadão de um uso indevido ou muitas vezes irresponsável dos dados pessoais e sensíveis.

Dê um exemplo de como a gestão e integração de dados pode ser benéfica para o poder público e qual o papel do arquivo?

O Estado tem grandes flancos de dados importantes. Agora, por exemplo, estamos lidando com a realidade de extinção de empresas públicas de planejamento rodoviário e urbano. São grandes bases de dados de processos que envolvem o patrimônio do Estado. São dados

importantes e eu também diria, economicamente relevantes. É necessário criar políticas para que os bancos de dados isolados das empresas se juntem em uma porta única. Outro exemplo importante é a integração dos canais de atendimento do Estado, especialmente aqueles relacionados com transparência: SIC, LGPD, Denúncia, Reclamação e Dúvidas, SACs. Tudo isso reflete uma realidade, só que é a luta do cidadão para entender onde buscar a informação no Estado. O tratamento dos dados permite o redirecionamento inteligente para o canal certo, uma sistemática de porta única.

Conte um pouco sobre os recolhimentos da Emplasa e CPOS. Além dos documentos físicos, existem documentos digitais e base de dados. Qual a importância e desafios?

CPOS contém, por exemplo, base de dados importantíssimas, como projetos e memórias de cálculo de todas as pontes construídas em estradas (ou nas marginais de São Paulo [município]). Mas, nos dois casos e nos outros que vem os documentos não tratados.

Para além dos documentos, o número de base de dados vem aumentando e deve continuar. Como você enxerga o papel dos arquivos na gestão dos dados públicos?

Já mencionei isso rapidamente, mas entendo que o arquivo deva criar políticas para a gestão dos dados, normas gerais para a criação de bases de dados mais integráveis entre si e para a migração dos sistemas ou tratamento da informação de um sistema legado. Além de políticas serão necessárias tabelas específicas de temporalidade, que contemplem dados, sigilo e sensibilidade da informação. Esse será um desafio enorme, mas temos de onde começar o que demonstra a força e a validade justamente dos arquivos públicos.

ANEXO E — ENTREVISTA COM LETICIA GOMES BACALHAU

Fernando Padula entrevista Leticia Gomes Bacalhau, gerente da Prodesp (Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo).

1. Fale um pouco sobre a sua trajetória profissional no arquivo e na PRODESP?

Por 12 anos eu atuei no Arquivo Público de São Paulo, no Centro de Processamento de Informações Digitais, responsável pela atividade-meio de suporte tecnológico para as áreas de infraestrutura e sistemas internos. No final de 2017, o Arquivo atuou em um grupo de trabalho para propor uma solução de produção de documentos digitais para o Governo, no contexto do grupo que comecei a participar das discussões e análises, até a formatação do Programa “SP Sem Papel”, sendo a PRODESP o órgão responsável pelo desenvolvimento e manutenção da solução, que, na ocasião, se identificava uma lacuna de interlocução entre as equipes de tecnologia e gestão documental. Foi, então, que surgiu a oportunidade de uma mudança para a PRODESP, cumprindo esse papel de facilitar o entendimento das regras de gestão documental aplicadas ao sistema.

2. Fale sobre o trabalho do grupo para analisar sistemas de produção de documentos digitais.

A princípio, o grupo era composto por uma equipe de tecnologia, preocupada única e exclusivamente em propor uma solução tecnológica para “acabar” com o papel no Estado. Aliado a essa necessidade tinha uma onda de implantação da solução SEI!, que não se baseia em nenhuma premissa de gestão de documentos nato-digitais. Assim, o primeiro desafio dos técnicos do Arquivo foi levantar a pauta dos critérios mínimos com base nas normativas de Gestão Documental, que deveriam ser preservadas para garantirmos minimamente que a solução se sustentasse e não gerasse nenhuma catástrofe no Estado, no sentido de uma produção documental desordenada. Assim, entendo que, de forma meio orgânica, o grupo se dividiu em:

1. Aspectos tecnológicos (arquitetura, segurança, escalabilidade, sustentação);
2. Gestão Documental, requisitos mínimos para garantir que o documento pudesse ser produzido, classificado, autêntico e preservado no ambiente;
3. Governança da solução — foram realizados dois ciclos de análise que resultaram em relatórios técnicos para tomada de decisão da alta gestão, considerando a solução SEI! e a solução SIGA-DOC, desenvolvida pelo TRF-2 foi incluída na pauta pelo Arquivo Público, por uma indicação do Arquivo Nacional que já tinha realizado um estudo da solução.

3. Conte sobre o processo de cooperação com a equipe do TRF2.

O TRF-2 é um grande parceiro do Governo do Estado na sustentação e desenvolvimento de melhorias do “SP Sem Papel” e, no início do projeto, foi fundamental para: 1. Compartilhar a experiência com base no uso do tribunal; 2. Compartilhar o conhecimento no processo de análise diplomática e tipológica dos documentos/*templates*; 3. Equipe de tecnologia, que prestou todo o suporte para implantação do ambiente no data center PRODESP.

Hoje nós temos um comitê técnico de desenvolvedores que se reúnem semanalmente para alinhamento da versão do código que se mantém do GitHub e organização das pautas de melhoria e sustentação.

4. Você é uma profissional da área de TI que trabalhou muitos anos no arquivo. Comente sobre a importância desses profissionais e dos referenciais da área para a construção de sistemas de produção e gestão de documentos nato-digitais.

Para mim é o equilíbrio das ciências, onde os profissionais de tecnologia devem estar sensíveis às pautas levantadas por arquivistas e profissionais de gestão documental, buscando soluções sustentáveis e sólidas. Em tecnologia, tudo é muito rápido, volátil e imediato; poucos são os projetos que tratam questões a longo prazo. Nós, profissionais da área, estamos, por vezes, condicionados a isso — “resolver o problema imediato”.

5. Como foi a experiência de explicar para os colegas da área de TI as normas e regras da diplomática e arquivística?

É um processo contínuo e o que apoia 100% e colabora nas discussões são as normatizações, legislação vigente e ter um órgão normatizador como o Arquivo Público é o que torna o diálogo possível.

6. Conte sobre o processo de implantação do “São Paulo sem papel”.

O processo de implantação precisa ser sempre reavaliado pois a todo tempo identificamos a possibilidade de melhoria do ciclo e readequações, como, por exemplo: No primeiro momento, o escopo de implantação era [dividido] por grupos de processos em ondas/fases, até que chegaríamos o momento [em] que todos os documentos estariam no “Sem Papel”. Para esse modelo tínhamos um roteiro de implantação que foi reestruturado quando houve a determinação de Governo para uma implantação 100%, na primeira fase, ou seja, tudo

que o servidor produz no papel passa a ser produzido no ambiente do “Sem Papel”, conforme cronograma estabelecido pelo Governo.

De qualquer forma desenvolvemos um roteiro de implantação baseado nos passos:

1. Estruturação da equipe de trabalho multidisciplinar, técnicos do Arquivo Público, Prodesp e Fundação Vanzolini. Nos órgãos, coordenador de implantação, responsável por comunicação, Comissão de Avaliação de Documentos e Acesso (CADA), protocolo, suporte;
2. Aplicação de capacitação, com apoio do ambiente virtual de aprendizagem, sendo criado o perfil de formadores designados para atuar como multiplicadores do conhecimento no uso do Spsp;
3. Estruturação da equipe de suporte e *checklist* para validação se o órgão tem as condições mínimas para operar o sistema equipamentos, link de internet, rede e afins;
4. Revisão e estruturação dos procedimentos de gestão documental sob orientação do Arquivo Público;
5. Início do uso do sistema com a estrutura de operação assistida, ou seja, técnicos de todas as equipes para apoiar os usuários no uso do sistema e sobre dúvidas de gestão.

Com essa estrutura macro, o “Sem Papel” foi implantado nas 23 secretarias e 49 órgãos da administração indireta.

7. Em linhas gerais, quais melhorias vocês já fizeram e pretendem fazer no São Paulo sem papel?

No momento do pré-implantação foram desenvolvidas melhorias para que [houvesse] uma produção documental padronizada e parametrizações para mitigar possíveis erros de operação pelos usuários. Também teve o processo de uma nova interface para que “Siga-doc” se tornasse mais amigável para o usuário.

Temos no roadmap do Programa melhorias como operações em lote (envio e recebimento de doctos); integração com um modulo de workflow, implementação do solução de autenticação única no Estado Login.SP, integração com sistemas de Estado como o Sifem, implementação de rotinas de disparo de mensagem via WhatsApp e Telegram, organização da Mesa Virtual, que é a página inicial onde os documentos são organizados em uma estrutura de caixa de e-mail. Também há uma iniciativa de padronização dos metadados dos documentos com vistas a construção de um BI de transparência com indicadores do Estado.

ANEXO F — ENTREVISTA COM IGOR BLUMER MARANGONE

Fernando Padula entrevista Igor Blumer Marangone, 41 anos, pós-graduado em Gestão Pública pela FMU, Executivo Público do Governo do Estado de São Paulo, lotado no Arquivo Público do Estado desde 2010. Compôs a equipe do Centro de Assistência aos Municípios (CAM) durante 10 anos, como diretor de 2017 a 2020.

a) Você atuou por vários anos no CAM e, também, foi seu diretor. Fale sobre os desafios para levar essa temática aos municípios, bem como as estratégias adotadas de parcerias com MP, Judiciário e TCE.

O desafio sempre foi muito grande. Além de se tratar de uma área extremamente técnica, o arcabouço normativo é desconhecido pelos gestores municipais. O cenário se tornou melhor com a consolidação da parceria com o Ministério Público Estadual e, posteriormente, com o Tribunal de Contas. Outro ponto que ampliou a atuação foi a publicação da Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), muito mais conhecida que as outras normas relacionadas à gestão documental e, conseqüentemente, mais cobrada. A partir da vigência dessa lei, a atuação do CAM se fortaleceu.

b) Pode nos falar um pouco sobre a judicialização desse tema? Explique um pouco essa evolução.

Ao longo da última década, principalmente, os primeiros inquéritos civis relacionados às obrigações da gestão documental se tornaram ações civis públicas e algumas delas foram julgadas pelo Poder Judiciário penalizando a Administração Municipal e, em certos casos, os gestores, por improbidade. Os processos subiram as instâncias ao ponto de virar jurisprudência. Observa-se que, com a entrada do Judiciário no cenário, a implementação das normas obteve melhora significativa, mas ainda longe do ideal. Nota: diversos processos podem ser consultados no site do TJSP (Tribunal de Justiça de São Paulo).

c) Como avalia a grau de maturidade dos municípios em relação à GD?

Ainda distante do razoável. Os números demonstram a necessidade de fiscalização mais intensa por parte dos órgãos de controle externo (TJ, MP e TCE).

d) Como você verifica a demanda dos municípios por sistemas de produção e gestão de documentos?

A demanda é grande. Além da produção documental ser indispensável, há algumas ilusões, no meu ponto de vista, acerca do universo digital. Os gestores e agentes públicos pensam, por má fé ou falta de conhecimento, que a utilização de um sistema resolve todas as lacunas deixadas na legislação e na prática administrativa. No entanto, a utilização de uma plataforma digital inadequada, a ausência da normatização local e a falta de investimento na capacitação dos recursos humanos pode ampliar os problemas que já existiam na produção documental em suporte papel.

e) Pode citar um caso de sucesso de algum município que implantou práticas de gestão de documentos e, também, de preservação digital?

No âmbito do Executivo podemos citar os municípios de São Paulo, São José dos Campos e Americana, cada qual em um contexto diferente e com a utilização de sistemas distintos. Não possuo conhecimentos aprofundados sobre a efetividade das implementações e suas consequências práticas.

f) Conte um pouco sobre a experiência de participar do grupo que analisou e deu origem ao programa “SP sem Papel”?

Este foi um projeto intenso e com muitos desafios. O Governo do Estado de São Paulo saiu da inércia e, mesmo sem possuir elementos ideais, buscou uma alternativa viável ao optar pelo sistema desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região. O grupo de trabalho multidisciplinar, composto por servidores de vários órgãos, foi decisivo na semeadura do projeto implementado. Do ponto de vista técnico ainda há questões fundamentais abertas, que precisam ser consideradas com cautela. Mas, no geral, penso que se trata de um passo importante e positivo dado pela Administração.

g) Fale um pouco como você viu essa mudança nos municípios e qual o papel do APESP?

Não tive a oportunidade de acompanhar o impacto desse projeto estadual, o “SP Sem Papel”, nos municípios.

ANEXO G — ENTREVISTA COM MARCELO HENRIQUE ASSIS

1. Fale um pouco da sua trajetória no APESP, trazendo alguns números desse período.

Iniciei meu trabalho pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo, no primeiro semestre de 2013, como Diretor II do Núcleo de Apoio Logístico.

Naquele momento assumi a gestão de um projeto que visava fazer a mudança do acervo documental, que estava localizado na Avenida Presidente Wilson, e deveria ser transportado para a sede do APESP, na Avenida Voluntários da Pátria, em Santana. Nesta fase foram movimentados 17.000 metros lineares de documentos.

A grande contribuição que tive no projeto foi desenvolver indicadores e formas de controle que fossem efetivos para que o projeto tivesse êxito em seu objetivo e prazos.

No segundo semestre de 2013, assumi a direção do Centro de Arquivo Administrativo, passando a ter a responsabilidade de conduzir a reestruturação do Setor.

Entre 2013 e 2014 realizamos três projetos:

1) Montagem da infraestrutura física de acondicionamento do acervo — Este projeto viabilizou o acondicionamento de 100% do acervo transportado para Santana, e é fundamental para o funcionamento do Centro, ainda hoje. Em 2012, no momento que foram feitas as mudanças, o prédio não possuía estanteria suficiente para receber o volume de documentos;

2) Desinfestação do acervo de livros cartorários — Foi realizada a desinfestação e esterilização de 199.664 livros cartorários por meio da aplicação de radiação de cobalto 60. Além da aplicação da radiação, o processo também envolveu uma complexa rotina de logística, visto que o acervo era retirado da Avenida Presidente Wilson, enviado para Campinas, onde era tratado, e entregue na Avenida Voluntários da Pátria, entre meia noite e cinco horas da manhã.

3) Criação da Metodologia de Avaliação de documentos da Massa Acumulada — Este projeto teve como objetivo estabelecer um método de aplicação da tabela de temporalidade de documentos das atividades meio, que foi aprovada em 2004, na massa documental acumulada de documentos a partir de 1940.

O método criado entre 2013 e 2014 foi objeto de premiação no XV Congresso de Arquivologia do Mercosul e é a base do projeto de Avaliação da Massa Documental Acumulada, que é conduzido hoje pelo Arquivo do Estado.

Entre 2015 e dezembro de 2017, assumi o Centro de Gestão Documental, mais uma vez com o objetivo de estruturar os procedimentos e processos para realização das atribuições do Setor.

No CGD tive a oportunidade de conduzir outros três projetos que ainda hoje são importantes no APESP:

1) Estruturação do método de elaboração do plano de Classificação e Tabela de Temporalidade de Documentos — Este projeto criou um procedimento padrão para elaboração dos instrumentos de gestão e gerou celeridade ao processo. Em 2015, no início do projeto, haviam sido aprovadas 7 tabelas de temporalidade de documentos das atividades fim; em 2017, quando encerrei minha trajetória pelo APESP, eram 22 tabelas oficializadas. Destacamos que o APESP demorou 11 anos, após a aprovação da TTD-Meio, para aprovar 7 tabelas de temporalidade das atividades fim. Por outro lado, após o desenvolvimento do método, no intervalo de dois anos, foram aprovadas 15 TTD-FIM;

2) Criação dos indicadores para o Núcleo de Monitoria e Fiscalização — Simultaneamente foram criados critérios objetivos para mensurar a maturidade dos órgãos da administração pública do estado de São Paulo no aspecto da Gestão Documental. Tais dados são fundamentais para subsidiar a tomada de decisão do gestor sobre quais órgãos devem ser objeto de atuação;

3) Estudos para implantação dos documentos digitais — Durante este período tive a oportunidade de participar de um grupo multidisciplinar que teve como objetivo estabelecer parâmetros para implantação de um SIGAD, os resultados do trabalho iniciado em 2016 podem ser vistos hoje no Programa “SP Sem Papel”.

Por fim, também tive a oportunidade de trabalhar em projetos estratégicos como a elaboração do plano diretor do órgão, melhorias de sistemas e desenvolvimento de novas metodologias de tratamento dos documentos.

http://www.arquivoestado.sp.gov.br/uploads/relatorios/dgsaesp/relatorio_atividades_dgs_aesp_2013.pdf

http://www.arquivoestado.sp.gov.br/uploads/relatorios/dgsaesp/relatorio_atividades_dgs_aesp_2014.pdf

2. Você fez parte do grupo que analisou e propôs a adoção do sistema Sigadoc para o estado. Conte sobre essa experiência.

Foi um processo multidisciplinar desenvolvido pelo APESP em conjunto com a PRODESP, SEFAZ e SEPLAG.

Para a realização dos estudos foi criado um grupo de servidores que tiveram como objetivo avaliar os sistemas para produção de documentos digitais que eram aderentes às regras arquivísticas. Nesse sentido, duas soluções foram destacadas: o SEI! e o SIGADOC.

Neste cenário foi fundamental criar uma linha de raciocínios técnicos que estabelecesse qual solução estaria mais aderente às necessidades do Estado e às necessidades de preservação dos documentos.

O resultado do trabalho do grupo foi a escolha do SIGA-DOC, que hoje é a plataforma base do “SP Sem Papel”.

3. Qual a importância dos arquivistas atuarem em conjunto com os profissionais de TI?

A TI normalmente é uma ferramenta, ou seja, ela viabiliza que uma atividade seja realizada com mais eficiência e eficácia. Entretanto, é comum encontrarmos vulnerabilidades nos sistemas que não consideram todas as características necessárias para as atividades.

Neste cenário, a comunicação entre as diferentes áreas é fundamental para que uma solução tecnológica esteja aderente às necessidades dos usuários e aos parâmetros de segurança que garantam autenticidade, integridade e manutenção a longo prazo das informações produzidas.

4. Você foi dirigir o Arquivo Municipal de São Caetano do Sul. Conte sobre essa experiência.

Iniciei o trabalho em São Caetano do Sul em 2018 e o arquivo tinha apenas a mim como mão de obra para a realização de todas as tarefas.

Inicialmente, estruturamos os processos para gestão do galpão de documentos, empréstimos, devoluções e digitalização dos documentos. Tal trabalho obteve êxito de redução dos custos contratuais e foi elogiado tanto pelo Ministério Público quanto pelo Tribunal de contas.

Segundo os órgãos de controle, foi a primeira vez que viram a gestão de um contrato para tratamento de documentos utilizar critérios objetivos de medições mensais.

Também estruturamos o arcabouço normativo do órgão e treinamos uma comissão para elaboração dos instrumentos de Gestão.

Somente em 2019 a Administração Municipal designou um servidor para me auxiliar no trabalho e intensificamos as ações. Até o final de 2020 fizemos o levantamento de aproximadamente 250 tipos documentais entre atividades meio e fim.

Em 2020, com a pandemia, fizemos a parametrização e implantação do projeto “Papel Zero – São Caetano 100% digital” em 2 meses, e, com dois funcionários, o Arquivo Municipal lançou um SIGAD baseado na plataforma do SIGA-DOC.

A estratégia do órgão era oficializar os instrumentos de gestão apenas no momento em que o SIGAD estivesse apto para expansão. Mas o projeto, apesar de ter o apoio do prefeito, não tinha convergência com as intenções da Divisão de Tecnologia da Informação e pouco avançou durante o ano de 2020.

Diante do impasse, durante o ano de 2021 foi realizado o tratamento técnico de 65.000 caixas de documentos, de acordo com os instrumentos de gestão criados pelo Arquivo Municipal e o modelo de tabela de temporalidade de documentos para os municípios elaborados pelo Arquivo Público do Estado De São Paulo.

Em janeiro de 2022, a pedido da Secretaria de Governo, ambos os projetos foram encerrados sem que fosse possível medir efetivamente os impactos para administração.

O trabalho com maior retorno que realizei para o município de São Caetano do Sul foi a elaboração do Painel de Dados da Covid. Tal projeto teve como premissa a análise dos documentos produzidos no momento do atendimento dos pacientes, seleção de dados críticos e criação de um painel onde era possível estabelecer o georreferenciamento, perfil da população atingida, índice de atendimentos dos próprios hospitais municipais e privados e etc.

Tal trabalho foi realizado no primeiro mês da pandemia e foi pioneiro no cenário nacional, tanto que tivemos participação junto à equipe do Google para o desenvolvimento de uma ferramenta mais completa no âmbito nacional.

5. Como a passagem pelo Apesp lhe auxiliou nessa tarefa?

O Arquivo do Estado é um órgão de excelência e foi uma escola fundamental para minha construção profissional. Lá tive a oportunidade de trabalhar com profissionais muito capacitados e comprometidos com os resultados.

Penso que o principal ponto para que os trabalhos tivessem êxito foi o apoio institucional e a capacidade do órgão em colocar o interesse público à frente do privado.

6. Qual a sua visão sobre o papel que Apesp exerce junto aos municípios. Quer seja de inspiração quer seja de orientação técnica?

O APESP produz conteúdo que auxilia os Municípios. Porém, as orientações não consideram a realidade do município. É necessário entender as fragilidades administrativas e políticas dos municípios para oferecer um produto de maior qualidade.

Normalmente, os entes municipais não possuem equipes técnicas para desenvolver as ações que são orientadas e as forças políticas também não convergem para que os objetivos sejam alcançados.

7. São Caetano também implantou sistema de produção e gestão de documentos digitais. Conte sobre essa ação?

Foi um trabalho realizado de forma isolada pelo Arquivo Municipal, que rendeu resultados no curto prazo, e, por decisão do prefeito, os atos normativos passaram a ser elaborados por meio desta plataforma.

Infelizmente, o cenário político não foi favorável e o sistema ficou no ar entre agosto de 2020 e dezembro de 2021, sendo encerrado pela Secretaria de Governo, culminando, também, com a mudança do modelo de gestão do Arquivo Municipal.

8. Qual a importância do Arquivo na construção de cidades mais inteligentes e sustentáveis?

O Arquivo é uma fonte de informação para o presente, passado e futuro. O profissional da informação pode ser fundamental para a realização da curadoria de dados e para estabelecer parâmetros de preservação.

Se observarmos a literatura internacional e os cases de sucesso, perceberemos que os projetos de *smart cities* mais bem-sucedidos possuem profissionais da informação na composição da equipe. Estes profissionais não são apenas membros, mas parte do processo decisório sobre o que fazer, quando fazer e como fazer.

9. Qual o papel do arquivo na gestão de dados e base de dados?

O Profissional da Informação é o responsável pela curadoria digital que envolve manter, preservar e agregar valor aos dados ao longo de seu ciclo de vida.

A gestão ativa dos dados reduz as ameaças ao seu valor de pesquisa a longo prazo e mitiga o risco de obsolescência digital. Além disso, visa reduzir a duplicação de esforços na criação de dados, visa a melhora do valor de longo prazo dos dados existentes, tornando-o disponível para pesquisas de alta qualidade.

Portanto, o profissional tem condições de contribuir durante a concepção do modelo de dados e objetos digitais, na criação dos metadados, no acesso e uso, na avaliação e seleção, na eliminação, nos processos de ingestão de dados, nas ações de preservação, na garantia de integridade e autenticidade, no armazenamento e na transformação.

10. Qual mensagem você deixaria para prefeitos e gestores, que almejam trabalhar por cidades inteligentes e sustentáveis, na ótica da gestão de documentos?

No mundo dos dados não temos as mesmas convicções do mundo analógico e vivemos na sociedade da informação com transformações constantes. Por isso é preciso ter clareza que as decisões tomadas hoje acompanharão os gestores públicos ao longo das suas jornadas. Não existe uma receita do que é certo a se fazer, portanto, é fundamental ter uma equipe capacitada e comprometida.