

# **A POLÍTICA DE GESTÃO DOCUMENTAL NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL, E SUA RELAÇÃO COM A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA**

Maria Elisa Pereira

cgdsaesp@sp.gov.br

Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (DGS/AESP)

Centro de Gestão Documental - Núcleo de Atendimento aos Órgãos do Sistema

Arquivo Público do Estado de São Paulo.

Avenida Cruzeiro do Sul, nº 1777

São Paulo, São Paulo, Brasil. CEP: 02010-000

Setembro de 2011

## **Resumo**

Este artigo informa sobre o estudo histórico em curso a respeito do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP, instituído em 1984 junto ao Arquivo Público do Estado. Baseado na correlação sociedade / arquivologia em um contexto de redemocratização nacional, observa a trajetória do SAESP enquanto ferramenta promotora da gestão documental pública, apresentando seus principais instrumentos jurídicos (decretos, resoluções, convênios, etc.) e suas mais recentes realizações.

## **Introdução**

Para realizar uma história da arquivologia, em particular do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP) e da legislação arquivística que o orienta, é necessário contextualizá-lo. Por mais claros e impessoais que sejam os dispositivos que traduzem legalmente a arquivologia, eles foram pensados/redigidos por pessoas de um lugar (que se conecta a outros), imersas em sua tríplice dimensão temporal (os fenômenos de longa, média ou curta duração) e em suas realidades estruturais, conjunturais e factuais, as quais permeiam todas as esferas da existência (a econômica, a

cultural, a política, etc.). Ou seja, à intenção dos autores desses dispositivos juntam-se uma série de arranjos sociais que ajudam a compreender o significado de um produto legal. Inversamente o arcabouço de um decreto ou de uma lei pode revelar o sentido do processo histórico.

O Arquivo Público do Estado (APE) tem sido um importante pólo gerador de regulamentos e práticas locais, que dialogam tanto com as orientações internacionais quanto com as normas nacionais. Espera-se que o estudo desses dispositivos, bem como de seus processos composicionais, possa colaborar para o entendimento da

realidade arquivística paulista e para a consolidação dos direitos de informação alcançados pelos cidadãos brasileiros.

### **Metodologia**

Esta pesquisa histórica, em fase inicial, parte do princípio de que não se deve deixar as discussões sobre arquivologia apenas para as academias, mas que elas também podem ser pensadas no dia a dia das instituições arquivísticas. Isso não somente no sentido de aprimorar as técnicas profissionais, mas também de refletir criticamente sobre essas mesmas práticas.

Buscar a correlação entre sociedade e arquivologia no setor público paulista envolve, entre outras coisas, o levantamento e a análise dos atos jurídicos relacionados ao Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP), criado em 1984, e dos relatórios publicados pelo Departamento de Gestão do SAESP (DGSAESP) até o ano de 2010. Em função disso, as atividades do DGSAESP estarão em evidência, embora não se desconsidere as ações da área de Preservação e Difusão do Acervo, outro departamento do APE. Muito embora esta pesquisa ainda esteja em seus primeiros passos, é

possível firmar o encadeamento dos textos legais do governo do Estado de São Paulo a serem estudados em conexão com os diferentes tempos a que se referem e com os demais documentos a eles associados:

I - Decreto nº 22.789, de 19/10/1984, que instituiu o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP.

II - Decreto nº 29.838, de 18/04/1989, que dispôs sobre a constituição de Comissão de Avaliação de Documentos de Arquivo nas Secretarias de Estado.

III - Termo de Cooperação Técnica, de 1º/09/2000, celebrado entre a Secretaria da Cultura / Arquivo do Estado e o Ministério Público do Estado de São Paulo, visando à prestação de assessoria técnica e à proteção ao patrimônio documental paulista.

IV - Decreto nº 48.897, de 27/08/2004, que dispôs 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, e definiu normas para a avaliação, guarda e eliminação de documentos de arquivo; Decreto nº 48.898, de 27/08/2004, que aprovou o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades –

Meio; e Decreto nº 51.286, de 21/11/2006, que alterou a redação do Decreto nº 48.897.

V - Instrução Normativa APE/SAESP – 1, de 10/03/2009, que estabeleceu diretrizes e definiu procedimentos para a gestão, a preservação e o acesso contínuo aos documentos arquivísticos digitais da Administração Pública Estadual.

VI - Decreto nº 54.276, de 27/04/2009, que reorganizou o Arquivo Público do Estado, que fora transferido da Secretaria da Cultura para a Casa Civil em 2007.

VII - Termo de Cooperação Técnica, de 23/11/2009, celebrado entre o SAESP e o Ministério Público, visando à gestão, ao acesso e à preservação de documentos públicos (atualização e ampliação do Termo de Cooperação Técnica de 2000).

VIII - Decreto nº 55.479, de 25/02/2010, que instituiu, na Casa Civil, o Comitê Gestor do Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações – *SPdoc*; e Decreto nº 56.260, de 06/10/2010, que alterou o Decreto nº 55.479.

IX - Instrução Normativa APE/SAESP – 2, de 02/12/2010, que estabeleceu os critérios para a avaliação da massa documental acumulada e os procedimentos para a eliminação, a transferência e o recolhimento de

documentos junto ao APE.

Para melhor contextualizar,<sup>1</sup> esse estudo será acompanhado do exame da situação estadual e de sua conexão com a conjuntura nacional, seja no âmbito político, seja em sua transfiguração legal (Constituição de 1988, decretos, resoluções arquivísticas, etc.). Os influxos conceituais internacionais também serão analisados, mas em chave brasileira, pois é sabido que as teorias feitas em países do chamado primeiro mundo — mesmo as de aparência mais “neutra”, como as da arquivologia — sofrem por aqui interessante processo, já bastante glosado,<sup>2</sup> que as obriga a dialogar com a realidade local e com as idéias em curso.

Por fim, embora a perspectiva não seja a da história oral, algumas entrevistas e depoimentos poderão ajudar a compreender as lacunas deixadas pela documentação e pela bibliografia.

### **Resultados Parciais**

O contato com essa documentação já provocou alguns questionamentos, principalmente no que se refere à passagem de uma concepção de

---

<sup>1</sup> Ver Novais (2008).

<sup>2</sup> Veja-se a obra de Roberto Schwarz, na qual se apresenta seu interessante conceito de luta de teorias, principalmente “As idéias fora do lugar” (2000) e “Nacional por subtração” (1987).

arquivo público prioritariamente custodial para aquela que agrega e valoriza a visão gestora, braço direito da ação governamental. Ultimamente, essa mudança vem sendo acompanhada de outra, a de uma instituição voltada não somente para a academia ou para a administração pública, mas para os cidadãos em busca de seus direitos de informação. Verificou-se que os avanços e os recuos dessas transformações seguiram os movimentos da política nacional e estadual, e foram acompanhadas, entre outras coisas, pela inserção da tecnologia da informação no ambiente governamental.

Apesar de ser hoje em dia uma economia em franca expansão, o Brasil ainda é um país periférico, que passou grande parte do século vinte lutando contra o subdesenvolvimento e suportando diferentes períodos ditatoriais. Convencionalmente, diz-se que o regime militar brasileiro estendeu-se de 1964 até 1985. Sabe-se, porém, que muitos de seus ecos são ouvidos até hoje, e que muitas de suas sequelas ainda precisam ser curadas. Esse tipo de transição inconclusa, que possui paralelos com outros retornos à democracia ocorridos ao redor do mundo, tem suscitado soluções por vezes polêmicas, por vezes inovadoras, nos campos jurídico,

social, cultural e econômico. Não foi diferente na área da arquivologia.

A ditadura não foi um fenômeno homogêneo no Brasil, e em alguns Estados da federação ela começou a se desestruturar mais cedo. A mudança de ventos iminente e o temor de sofrer retaliações geraram, no campo documental, a destruição ilegal ou o leilão oportunista de alguns acervos. Essas ações, por outro lado, suscitaram o emergir de movimentos em prol do respeito ao patrimônio documental público. Nesse contexto, o Estado de São Paulo, já em meados de 1983, começou a dar uma atenção especial aos seus arquivos, julgando-os não somente como locais privilegiados para a guarda de fontes históricas, mas também como instrumentos essenciais tanto para planejar as ações de Governo quanto para dar visibilidade a essas mesmas ações.

Isso só se deu na medida em que a cultura organizacional pública — não só a das esferas decisórias governamentais, mas a do próprio APE — abriu-se, não sem conflitos, à “teoria das três idades”, à idéia de fluxo documental, e à tarefa de conferir valor e temporalidade aos documentos. Nesse sentido, orientado pelos profissionais da área, o governo paulista passou a publicar novos

instrumentos jurídicos destinados à proteção e à organização de seus arquivos, à implantação de uma política de gestão documental sistêmica, bem como ao acesso aos seus documentos, ações cada vez mais ligadas à garantia de direitos individuais e coletivos, e ao exercício pleno da cidadania. Para Ieda Pimenta Bernardes, diretora do DGSAESP, embora muitos ainda ignorem “[...] as interfaces entre as políticas de arquivo, a consolidação da democracia e a modernização da gestão pública [...], os arquivos tem sido responsáveis, “[...] em grande medida, pela efetividade dos princípios constitucionais da participação, transparência, responsabilidade e controle social, bem como do direito social de acesso à informação [...]”.<sup>3</sup>

Para o ambiente arquivístico paulista, a redemocratização do país significou o início da mudança de uma mentalidade que associava os arquivos a coisas obsoletas e sujas para outra, que os identifica com uma gestão pública ágil e transparente. No entanto, esse câmbio veio acompanhado de uma “solução”, a informática, a qual, como se sabe, pode ser uma importante ferramenta para os profissionais da área de arquivologia caso seja orientada por seus parâmetros, e não

<sup>3</sup> ARQUIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO (2010, p. 09).

pelos princípios do mercado. Nesse sentido, o DGSAESP vem se empenhando para que a implantação do Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações (*SPdoc*) ocorra de maneira a incorporar seus pressupostos, como os constantes dos Planos de Classificação e das Tabelas de temporalidade.<sup>4</sup> A esses dois instrumentos clássicos da gestão documental soma-se, portanto, o sistema informatizado, que em sua primeira fase de desenvolvimento consiste em um Protocolo Único para registrar, contextualizar e rastrear os documentos de toda a Administração Pública do Estado de São Paulo.<sup>5</sup>

Em 2007 o Arquivo Público do Estado foi transferido da Secretaria da Cultura para a Casa Civil. A partir de então, o APE pôde requerer e conquistar melhores instalações físicas (como o novo prédio, com inauguração prevista para janeiro de 2012), a reestruturação das atribuições do DGSAESP e a ampliação de seu quadro técnico por

<sup>4</sup> Ver mais em << <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/spdoc/index.php>>>.

<sup>5</sup> O *Projeto InterPARES* (International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems), coordenado pela Universidade de Columbia, Canadá, desenvolve pesquisas sobre preservação de documentos em sistemas eletrônicos de gestão arquivística. O SAESP participa com um estudo de caso sobre o *SPdoc*. Ver mais em <<[http://www.arquivoestado.sp.gov.br/noticia\\_ver.php?id=205](http://www.arquivoestado.sp.gov.br/noticia_ver.php?id=205)>>.

via de um concurso público — fato inédito para a instituição. Em virtude dessa conjuntura, o DGSAESP pode desenvolver o Programa de Gestão Documental Itinerante (PGDI), o qual, apoiado pela Instrução Normativa nº 2, realiza um trabalho em parceria com as Comissões de Avaliação de Documentos de Arquivo (CADA) das vinte e cinco Secretarias de Estado e da Procuradoria Geral do Estado.<sup>6</sup> O PGDI vai até os órgãos públicos para, primeiramente, dimensionar toda a massa documental produzida até 1940, declarada de guarda permanente, e promover o seu recolhimento junto ao APE. Em seguida, para aplicar os Planos de Classificação e as Tabelas de Temporalidade (Atividades Meio e Fim) nos documentos acumulados desde 1940, transferindo os de guarda intermediária, recolhendo os de guarda permanente e orientando a eliminação legal dos documentos sem valor.<sup>7</sup> Por último, para colaborar com as CADA dos órgãos que ainda não elaboraram sua Tabela de Temporalidade das Atividades-Fim, visando à sua oficialização, condição primordial para o ingresso desse órgão no *SPdoc*.

Os trabalhos do PGDI vêm ocorrendo

---

<sup>6</sup> Ver mais em <<[http://www.arquivoestado.sp.gov.br/noticia\\_ver.php?id=182](http://www.arquivoestado.sp.gov.br/noticia_ver.php?id=182)>>.

<sup>7</sup> Os documentos de guarda intermediária ou permanente podem permanecer em seu órgão de origem, caso existam as condições para isso.

desde abril de 2011, não sem percalços. É preciso enfrentar algumas dificuldades — como as más condições ambientais, o descompasso entre as atribuições legais das Secretarias e as suas realidades organizacionais ou a falta de profissionais especializados (não basta ter tabelas em mãos, é preciso entendê-las) — com soluções às vezes heterodoxas. A dimensão do problema também causa espanto, em virtude da imensidão da rede de serviços públicos do Estado de São Paulo e da sua complexa multiplicação em órgãos da administração indireta, em empresas conveniadas, em organizações sociais, etc.

Também em 2011, DGSAESP tem se empenhado em buscar novas parcerias,<sup>8</sup> como, por exemplo, com a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e com o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM). O SAESP assinou importante convênio com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE),<sup>9</sup> a fim de definir critérios seguros que orientem a seleção de amostragens de documentos públicos estaduais destinados à eliminação. Na esteira da frutífera experiência de

---

<sup>8</sup> Ver mais em <<[http://www.arquivoestado.sp.gov.br/noticia\\_ver.php?id=237](http://www.arquivoestado.sp.gov.br/noticia_ver.php?id=237)>>.

<sup>9</sup> Ver mais em <<[http://www.arquivoestado.sp.gov.br/noticia\\_ver.php?id=221](http://www.arquivoestado.sp.gov.br/noticia_ver.php?id=221)>>.

cooperação técnica com o Ministério Público estão sendo feitos contatos junto à Corregedoria Geral da Administração (CGA) visando aprimorar os serviços do Núcleo de Monitoria e Fiscalização.

A CGA sediará em 2012 a Conferência Estadual sobre Transparência e Controle Social, etapa preparatória para a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL). O DGS/AESP colaborará com o evento, e participará das discussões sobre a promoção da transparência pública e o acesso às informações registradas em documentos custodiados por arquivos públicos, já que vem acompanhando, com especial interesse, o andamento dos trabalhos referentes à aprovação do Projeto de Lei Federal nº 41/2010,<sup>10</sup> o qual, entre outras coisas, define categorias de acesso e sigilo para os documentos públicos.

## Conclusões

Até o momento, o estudo da documentação citada na Metodologia

<sup>10</sup> O PL nº 41/2010, em trâmite no Congresso Nacional, regulamenta o direito fundamental de acesso a informações públicas e vem sendo alvo de inúmeras controvérsias, principalmente aquelas que dizem respeito aos direitos dos brasileiros perseguidos pela ditadura militar. O Arquivo Público do Estado de São Paulo iniciou em 2005 a elaboração de uma minuta de Decreto que trata de objeto similar. Tal processo se interrompeu em 2009, pois a Assessoria Jurídica do Governo recomendou que se aguardasse a conclusão desse esforço legislativo em âmbito federal.

sugere que, embora existam alguns desconpassos entre a letra da lei e a realidade da Administração Pública, as iniciativas do DGS/AESP têm acompanhado os movimentos gerais da sociedade brasileira. Suas ações também têm ajudado a desconstruir certos discursos, como os dos sistemas informatizados, que prometem o que não podem cumprir ao dizerem que organizarão a massa documental; ou como os da digitalização, que propõem soluções de fácil aceitação ao dizerem que diminuirão os espaços físicos ocupados pelo papel. Mais do que capciosas, essas falas são, de fato, ilegais. A legislação arquivística do Estado de São Paulo procura proteger seu patrimônio documental e busca dar aos cidadãos as condições para fazer uso de seus direitos.

## Bibliografia

- ARQUIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Consolidação da legislação arquivística que orienta o trabalho do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP*. Disponível em: <<[http://www.arquivoestado.sp.gov.br/saes/Consolidacao\\_da\\_legislacao\\_arquivistica.pdf](http://www.arquivoestado.sp.gov.br/saes/Consolidacao_da_legislacao_arquivistica.pdf)>>.
- \_\_\_\_\_. *Cronologia do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP*. Disponível em: <<[http://www.arquivoestado.sp.gov.br/saes/texto\\_pdf\\_E\\_Cronologia%20SAESP.pdf](http://www.arquivoestado.sp.gov.br/saes/texto_pdf_E_Cronologia%20SAESP.pdf)>>.
- \_\_\_\_\_. *Legislação arquivística - política pública de gestão documental*. Disponível em: <<<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/saes/legislacaoarq.php>>>.
- \_\_\_\_\_. *Plano de classificação e tabela de temporalidade de documentos da administração pública do Estado de São Paulo: atividades-meio*. São Paulo: Arquivo do Estado, 2005. Disponível em:

<<[http://www.arquivoestado.sp.gov.br/saesp/Plano\\_de\\_Classificacao.pdf](http://www.arquivoestado.sp.gov.br/saesp/Plano_de_Classificacao.pdf)>>.

\_\_\_\_\_. *Política pública de arquivos e gestão documental do Estado de São Paulo*. São Paulo: Arquivo Público do Estado, 2010.

Disponível em:

<<[http://www.arquivoestado.sp.gov.br/saesp/livro\\_politica\\_publica\\_de\\_arquivos\\_e\\_gestao\\_documental.pdf](http://www.arquivoestado.sp.gov.br/saesp/livro_politica_publica_de_arquivos_e_gestao_documental.pdf)>>.

\_\_\_\_\_. *Relatório das realizações e atividades desenvolvidas pelo SAESP (1983 a 2010)*.

Disponíveis em:

<<[http://www.arquivoestado.sp.gov.br/saesp\\_atividades.php](http://www.arquivoestado.sp.gov.br/saesp_atividades.php)>>

JARDIM, José Maria. *Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil*. Niterói, Rio de Janeiro: EDUFF, 1995.

NOVAIS, Fernando. Fernando Novais:

entrevista. *Revista Brasileira de Psicanálise* [online]. 2008, Vol. 42, n. 2, p. 15-31. Disponível em:

<[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0486-641X2008000200002&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0486-641X2008000200002&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 0486-641X.

SCHWARZ, Roberto. As idéias fora do lugar. In: *Ao vencedor, as batatas*. São Paulo: Duas cidades/Ed 34, 2000, p. 11-31.

\_\_\_\_\_. Nacional por subtração. In: *Que horas são?* São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p. 29-48.