

O SAESP E AS POLÍTICAS DE GESTÃO DOCUMENTAL E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS

The SAESP and records management and access to Information policies in Brazil: contributions and challenges

Paulo Roberto Elian dos Santos | Doutor em história (USP), pesquisador do Departamento de Arquivo e Documentação da Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz, Rio de Janeiro-RJ-Brasil.
E-mail: paulo.elian@fiocruz.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1045-4375>

Resumo

Encomendado para apresentação em evento de celebração dos 40 anos do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP), este texto analisa a trajetória do SAESP, destacando os aspectos presentes em sua gênese no contexto dos anos 1980, período de mobilização política e social pela redemocratização do país após vinte e um anos de ditadura militar, e como o tema dos arquivos ganhou destaque naquela conjuntura histórica. Discute os principais elementos que caracterizaram a política de gestão de documentos e institucionalização do sistema, conduzida pelo Arquivo Público do Estado (APESP). Destaca suas contribuições, especialmente as ações integradas que articulam a gestão dos documentos e arquivos com o direito de acesso à informação. Por fim, aponta os desafios de natureza política, cultural e tecnológica que se colocam no presente e no futuro visando o fortalecimento do SAESP.

Palavras-chave: acesso à informação; gestão de documentos; política pública de arquivos; Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP; sistema de arquivos

Abstract

Commissioned for presentation at an event celebrating the 40th anniversary of the São Paulo State Archives System (SAESP), this article analyzes the trajectory of the SAESP, highlighting the aspects present in its genesis in the context of the 1980s - a period of political and social mobilization for the country's redemocratization after twenty-one years of military dictatorship - and how the topic of archives gained prominence in that historical conjuncture. It discusses the main elements that characterized the records management policy and the institutionalization of the system, led by the State Public Archives (APESP). It emphasizes its contributions, especially the integrated actions that link records and archives management with the right of access to information. Finally, it points out the

political, cultural, and technological challenges that lie in the present and future aimed at strengthening the SAESP.

Keywords: access to information; records management. public archives policy; São Paulo State Archives System - SAESP; archives system

Bom dia a todos e todas. Para mim é realmente uma satisfação estar aqui, participar deste seminário de celebração¹ dos 40 anos do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP). Quero saudar e parabenizar os colegas do Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP): Thiago Nicodemo, coordenador do Arquivo, Ieda Pimenta Bernardes, diretora do Departamento de Gestão do Sistema, que me fez o generoso convite para estar aqui hoje com vocês, e Camila Brandi, diretora do Departamento de Preservação e Difusão do Arquivo. Faço uma saudação especial aos trabalhadores e trabalhadoras do Arquivo do Estado de São Paulo assim como aos servidores públicos e colaboradores que ao longo dessas quatro décadas contribuíram e vem contribuindo para o desenvolvimento desse que considero um patrimônio da arquivologia e da gestão pública no Brasil.

Convites dessa natureza sempre nos deixam felizes e honrados, mas ao mesmo tempo nos trazem desafios e temores. Minha reação inicial foi pressupor que eu tenha algo a dizer. Vou procurar então trazer algumas impressões formuladas com a distância de quem se coloca na perspectiva de um historiador com larga trajetória no campo dos arquivos e um observador com certo interesse pelo tema e pela experiência do SAESP. Contudo, é necessário esclarecer que não sou um especialista em políticas e sistemas de arquivos². Em seguida, passei a consultar alguns relatórios, publicações, e a passear um pouco pelo forte e consistente aparato legislativo³ construído ao longo dos anos, e ler algumas entrevistas. Naturalmente também procurei acionar minha memória e as memórias de outros.

Pois bem, vou trazer alguns poucos apontamentos na tentativa de combinar elementos retrospectivos, aspectos que considero cruciais na trajetória virtuosa do SAESP e alguns poucos pontos que a meu juízo podem contribuir com o debate, ou constituir desafios para o presente e o futuro.

O primeiro ponto que eu gostaria de destacar é a necessidade de compreendermos o contexto político e a combinação de fatores que colaboraram de forma significativa para a concepção e primeiros passos do SAESP.

¹Seminário "SAESP: 40 anos contribuindo para a gestão documental, a preservação da memória e o acesso à informação" realizado no auditório do Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP) em 22 de outubro de 2024.

²No Brasil, a principal obra sobre o tema, que ainda serve de referência para os estudos na área é o livro *Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil*, de José Maria Jardim (EDUFF, 1995), originado de sua dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (IBICT/ECO-UFRJ).

³O desenho inicial do SAESP está consolidado no Decreto n.º 22.789, de 19 de outubro de 1984, que institui o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP (D.O.E de 20/10/84) e no Decreto n.º 22.790, de 19 de outubro de 1984, que autoriza a celebração de convênios relativos ao Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP (D.O.E de 20/10/84). Os dois decretos constam do livreto "Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo". Edições Arquivo do Estado, Secretaria de Estado da Cultura, 41 p.



Em 1982, depois de quase vinte anos, elegemos os governadores dos estados por eleição direta. Após a revogação do Ato Institucional n. 5 (AI-5) no final de 1978 e da Anistia em agosto de 1979, o processo de redemocratização do país acelerou-se, e o pleito resultou em uma expressiva vitória dos candidatos de oposição. Destaco aqui apenas quatro deles - Franco Montoro, Leonel Brizola, Miguel Arraes e Tancredo Neves - de matrizes políticas distintas, mas que naquele momento representavam a esperança, o anseio de mudança, e de encerramento do ciclo ditatorial, o que só ocorreria em 1985 com a eleição pelo Congresso Nacional do primeiro presidente civil - Tancredo Neves - após vinte e um anos de ditadura militar⁴.

Em São Paulo, esse ambiente político favorável à mudança e à valorização da memória e dos arquivos encontrou na universidade e no Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP) o conhecimento científico, a expertise técnica e um conjunto de atores que vislumbravam uma oportunidade de realizar, colocar em prática a teoria, os métodos e os conceitos disponíveis, mas sobretudo inovar. A criação do SAESP na primeira metade da década de 1980 é uma inovação amparada em decisão política, conhecimento consistente e capacidade executiva.

Nesse cenário montado com inúmeros personagens, nunca é demais mencionar os nomes do próprio governador do Estado, André Franco Montoro, Jorge Cunha Lima - Secretário da Cultura, José Sebastião Witter - Supervisor do Arquivo do Estado, Inês Etienne Romeu - Diretora do Arquivo do Estado, além do historiador Francisco de Assis Barbosa e de Rose Inojosa, que representava a FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo.

Quero reforçar o papel relevante que a universidade desempenhou nesses primeiros tempos e acabou conferindo uma certa marca ao SAESP. Nas primeiras composições da Comissão Estadual de Arquivos⁵, por exemplo, encontramos ao lado de Heloísa Bellotto e Ana Maria Camargo -professoras da USP com trajetórias na área dos arquivos e da arquivologia - os nomes de Paulo Sérgio Pinheiro (USP), Marco Aurélio Garcia, Alcir Lenharo e Déa Fenelon (Unicamp), além do próprio Sebastião Witter e Francisco de Assis Barbosa, já mencionados. Assim, historiadores e cientistas sociais das universidades públicas paulistas tiveram um envolvimento direto na gênese do projeto.

Um segundo aspecto que eu gostaria de destacar é a perspectiva ampla presente na concepção e alcance do SAESP. Em outras palavras, o SAESP foi pensado para dar conta de diferentes dimensões que viabilizassem a implantação e funcionamento de um sistema de arquivos. Tais elementos, me atrevo a afirmar, configuraram uma política pública que certamente vem passando por aperfeiçoamentos inerentes às mudanças sociais, políticas, culturais e tecnológicas que temos experimentado nas últimas quatro décadas.

⁴Os quatro governadores de oposição mencionados foram: André Franco Montoro, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em São Paulo; Leonel de Moura Brizola, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), no Rio de Janeiro; Miguel Arraes de Alencar, do PMDB, em Pernambuco; e Tancredo de Almeida Neves, do PMDB, em Minas Gerais.

⁵A Comissão Estadual de Arquivos foi prevista nos art. 10, 11 e 12 do decreto n. 22.789 de 19/10/1984 que instituiu o SAESP. Era uma instância de assessoramento ao órgão central do SAESP, com a atribuição de analisar temas e propor medidas de aprimoramento sistema. Sua constituição incluía, além de representantes do Arquivo do Estado e da Secretaria de Cultura, à qual o APESP estava vinculado, um representante indicado por um curso de Arquivo ou História de uma universidade estadual e um representante do Núcleo de São Paulo da Associação dos Arquivistas Brasileiros. Contudo, o que mais chama atenção é o mecanismo democrático de escolha daquele ou daquela que deveria exercer a função de Presidente da Comissão. Esse nome deveria fazer parte de uma lista tríplice definida por seus membros e apresentada ao Secretário de Cultura, responsável pela designação. Por fim, vale lembrar que todos os membros da Comissão possuem mandato.

E quais são esses elementos? (1º) decisão da au-toridade política e presença dos gestores públicos durante o processo; (2º) combinação de experiência prática e conhecimento teórico e metodológico na concepção do sistema, traduzido em diagnósticos, fases de implantação, estruturas, instrumentos técnicos (planos de classificação e tabelas de temporalidade), entre outros componentes⁶; (3º) elaboração de um sólido aparato legal e normativo que esboça um modelo de governança; (4º) investimento sistemático em formação e capacitação do corpo técnico e de trabalhadores da administração; (5º) busca de relações e estreitamento de laços cooperativos com outros setores da gestão estadual, como órgãos de controle interno, por exemplo; (6º) alcance de todo o universo da administração direta (secretarias) e indireta (autarquias, fundações e empresas públicas) em contraponto à ideia de projeto piloto em um setor específico; e (7º) fortalecimento da autoridade arquivística, o APESP.

Um terceiro ponto que eu gostaria de destacar, revela a capacidade e visão estratégica daqueles que conduzem e pensam o SAEESP em sintonia com as transformações nas políticas. Me refiro à edição do Decreto de maio de 2012⁷ que regulamenta no âmbito estadual a Lei de Acesso à Informação (LAI). Em primeiro lugar, vale destacar que a proposta do ato nasceu de um Grupo Técnico instituído junto ao Comitê de Qualidade da Gestão Pública. Vejam, me refiro a algo que se constrói fora das fronteiras dos “lugares”, do pensamento e das práticas arquivísticas. É possível supor que o APESP ou um representante do SAEESP tivesse assento no referido comitê, o que já caracterizaria algo significativo. Mas aquilo que considero essencial nesse contexto, é uma solução que articula a questão do acesso à informação à política arquivística estadual em curso, capitaneada pelo Arquivo Público. Esse arranjo institucional se expressa, por exemplo, na criação das Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso⁸. Tal perspectiva inte-

grada, contudo, não ocorreu no âmbito federal quando da edição da Lei de Acesso à Informação e do Decreto nº 7.724/2012, que ignoraram o uso dos termos “documentos de arquivo” ou “gestão documental” e deixaram para a Controladoria-Geral da União (CGU) o lugar de protagonista, atuando como principal agente responsável pelo monitoramento da aplicação da lei na administração pública. De forma contrária, em São Paulo, o APESP, os instrumentos e serviços vinculados ao sistema de arquivos foram colocados à disposição do novo marco legal.

⁶Para pensar e conceber o sistema de arquivos, a equipe mais diretamente envolvida com sua implantação recorreu a especialistas de outros estados que atuaram como consultoras técnicas e trouxeram importantes contribuições. Destaco aqui os nomes de Helena Corrêa Machado e Marilena Leite Paes, que possuíam trajetórias de realização na administração pública estadual e municipal e na Fundação Getúlio Vargas (FGV), respectivamente. Ver entrevista de Helena Corrêa Machado, publicada na revista Arquivo & Administração, v. 9, n. 1, jan./jun. 2010.

⁷Refiro-me ao Decreto n. 58.052 de 16 de maio de 2012, que regulamenta no âmbito estadual, a Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação.

⁸Com o decreto as Comissões de Avaliação de Documentos de Arquivo integrantes do SAEESP, receberam nova denominação - Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso - CADA - e tiveram suas competências ampliadas, a fim de promoverem os estudos e análises necessárias à elaboração de tabela de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais.

É necessário ainda mencionar a previsão de estudos e pesquisas para a identificação e análise de documentos, dados e informações que devem sofrer algum tipo de restrição de acesso, a partir de critérios sustentáveis. Eu poderia citar outros aspectos inovadores do decreto, mas chamo atenção para o protagonismo da autoridade arquivística que se reafirma. E a explicitação da relação orgânica e sistêmica, entre a política de gestão de documentos e o acesso à informação. Estes me parecem os pontos centrais.

Um outro ponto recorrente nas discussões e estudos sobre políticas de arquivos é o lugar das instituições arquivísticas na estrutura da administração. A transferência do APESP para a Casa Civil em 2007, e sua reestruturação organizacional parece ser uma inflexão, uma mudança de rumo. Mas qual é a avaliação possível sobre sua atual vinculação à Secretaria de Gestão e Governo Digital? Há pouco mais dois anos, quando teve início o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e foi anunciada a vinculação do Arquivo Nacional ao recém-criado Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) pareceu, a alguns segmentos da comunidade arquivística, que tal mudança poderia representar a possibilidade de construção e valorização de uma política arquivística no âmbito do Poder Executivo Federal. Hoje, alguns diagnósticos amplamente divulgados revelam, de maneira contrária, o agravamento de problemas estruturais e o esfacelamento da autoridade arquivística federal que assiste, sem capacidade de reação, ao surgimento de instâncias, setores, serviços e produtos de órgãos federais, “usurpadores” de suas atribuições⁹. Algumas das atribuições legais da instituição, previstas da Lei de Arquivos de 1991, parecem ter ficado esquecidas no fundo de uma gaveta. Os indicadores recentes sobre recolhimento de documentos dos órgãos da administração, pelo Arquivo Nacional, revelam a ausência de políticas e a tendência de perda de sua legiti-

dade e capacidade de impor-se na gestão dos arquivos do executivo federal¹⁰.

Ao me encaminhar para o final desta breve intervenção, gostaria de fazer menção a alguns pontos que certamente integram ações em curso, podem estar no terreno legítimo dos desejos ou no planejamento de ações futuras do APESP para o fortalecimento do sistema: (1º) – As políticas e sistemas de gestão documental e acesso à informação precisam dispor de um modelo de governança que seja inclusivo e capaz de contemplar determinados segmentos da burocracia pública, mas sobretudo, e especialmente, os agentes sociais, organizações da sociedade, de base comunitária, que atuam cada dia mais na defesa dos direitos humanos e na produção e geração de documentos, dados e informações, em alguns casos superando as agências e serviços do poder público; (2º) – É preciso promover uma ação sistemática, contínua, voltada para a institucionalização de arquivos públicos no âmbito dos municípios¹¹. Há uma histórica e comprovável baixa institucionalidade e hoje assistimos a desinstitucionalização, fenômeno observado de forma clara nos últimos dez, cinco anos, e inclui os arquivos estaduais; (3º) – Considero fundamental para o campo dos arquivos e da arquivologia, uma ampla pesquisa, de âmbito nacional ou regional, no caso, em São Paulo,

⁹Parte destas iniciativas que fragilizam o Arquivo Nacional, são geradas e disseminadas nos gabinetes e computadores do próprio MGI. Porém, vale destacar que antes do governo Lula, o Decreto n. 10.148 de 2/11/2019 representou um retrocesso significativo na gestão dos arquivos federais ao promover alteração de diversos dispositivos legais que tiveram origem na Lei de Arquivos de 1991. Entre as medidas previstas no referido decreto destacam-se a desestruturação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPAD) e impactos sobre a gestão e destinação final de documentos públicos que tiram do Arquivo Nacional a centralidade de todo o processo.

¹⁰Ver o texto de José Maria Jardim, *A crise de recolhimentos do Arquivo Nacional*, publicado no newsletter *Giro da Arquivo, Edição Especial*, 09 jan. 2025.

¹¹Ver: <https://girodaarquivo.substack.com/p/os-desafios-da-comunidade-arquivistica>

que procure captar a percepção pública da população sobre os arquivos, as instituições (os arquivos públicos) e os arquivistas. O que são os arquivos para a população? Para que servem? Qual sua função? É preciso produzir dados e informações que nos auxiliem a aprimorar ações e traçar políticas e planos. Dispomos de metodologias e instrumentos para realizarmos enquetes dessa natureza, já testadas em pesquisas fomentadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e realizadas para aferir o interesse dos brasileiros por assuntos de ciência, tecnologia, saúde e meio ambiente; (4º) - O valor e as práticas do conhecimento estão em transformação. Como lidar, por exemplo, com a Inteligência Artificial (IA) e outras tecnologias que estão impactando a sociedade e os serviços? É preciso reconhecer que habilidades e capacidades estão se tornando mais complexas; as tecnologias digitais estão distribuídas de forma muito desigual; os sistemas de informação estão usando mais recursos. Como as pessoas, os grupos, as comunidades se protegem, se instrumentalizam para enfrentar questões básicas que envolvem seus direitos?

Um “desafio síntese” para os arquivos estaduais pode ser a busca incessante pelos diferentes caminhos que podem levar à institucionalidade. É como navegar contra uma forte correnteza carregada de interesses a arranjos políticos que tendem a minar os princípios da gestão pública transparente e democrática. Ao sair em busca de dados para compreender “quem dirige os arquivos públicos estaduais”, o Giro da Arquivo traçou um diagnóstico preciso e preocupante. A intensa “dança das cadeiras” comprovada por levantamento realizado em 2024¹², nos revela um quadro de instabilidade para a gestão e a formulação e implementação de políticas pelas instituições arquivísticas estaduais.

A trajetória do SAESP está repleta de realizações concretas, comprováveis, muitas delas com a assinatura da originalidade que sempre procurou se apoiar no conhecimento profissional, na conduta republicana, democrática e no respeito aos direitos da cidadania. É preciso perseguir estes valores, reafirmá-los e a eles agregarem os princípios da cooperação, da multipolaridade, da valorização e integração das expertises e do trabalho colaborativo em rede.

Este texto é dedicado à memória das professoras Ana Maria Camargo e Heloisa Bellotto.

¹²<https://girodaarquivo.substack.com/p/quem-dirige-os-arquivos-publicos>.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO. Política Pública de Arquivos e Gestão Documental do Estado de São Paulo. 2^a ed. rev. e ampl. - São Paulo, 2014.

JARDIM, J. M. A crise de recolhimentos no Arquivo Nacional. *Giro da Arquivo*. Disponível em: <<https://girodaarquivo.substack.com/p/a-crise-de-recolhimentos-no-arquivo>>. Acesso em: 24 abr. 2025.

JARDIM, J. M. Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil. Niterói: EDUFF, 1995. 196p.

SANTOS, P. R. E. Uma trajetória na arquivologia brasileira: memórias de uma administradora de arquivos. *Arquivo & Administração*, v. 9, n. 1, p. 5-24. 2010.