

**GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA**  
**CONTORNOS PARA UMA NOÇÃO**  
**ARCHIVAL GOVERNANCE**  
**OUTLINE FOR A NOTION**

**JOSÉ MARIA JARDIM** | Doutor em Ciência da Informação pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict). Professor titular da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).

**RESUMO**

A gestão arquivística mobiliza inovações teóricas e práticas em um cenário de profundas transformações, especialmente nas últimas três décadas. As diversas e complexas alterações na sociedade e no Estado refletem e provocam mudanças na produção, acesso e conservação de documentos em um contexto de uso intensivo das tecnologias da informação. Novos conhecimentos microarquivísticos respondem às necessidades das organizações contemporâneas, mas exigem também avanços macroarquivísticos como a construção de modelos de governança arquivística, cuja noção proposta tem como referência empírica o cenário arquivístico brasileiro.

*Palavras-chave: governança arquivística; gestão de arquivos; macroarquivologia; microarquivologia.*

**ABSTRACT**

Archival management requires theoretical and practical innovations in a deeply changing environment, especially in the last three decades. The diversity and complexity of changes in society and the State reflect and produce changes in the production, access and conservation of documents in a context of intensive use of information technologies. New micro archival science knowledge responds to the needs of contemporary organizations but also requires macro archival science advances, such as the construction of archival governance models. A notion of archival governance is proposed whose empirical reference is the brazilian archival scene.

*Keywords: archival governance; archival administration; microarchival science; macroarchival science.*

**RESUMEN**

La gestión archivística requiere innovaciones teóricas y prácticas en un escenario en profundas transformaciones, especialmente en las últimas tres décadas. Las diversas y complejas alteraciones en la sociedad y en el Estado reflejan y producen cambios en la producción, acceso y conservación de documentos en un contexto de uso intensivo de las tecnologías de la información. Nuevos conocimientos microarchivísticos responden a las necesidades de las organizaciones contemporâneas pero también requieren avances macroarchivísticos como, por ejemplo, la construcción de modelos de gobernanza archivística. Se propone una noción de Gobernanza Archivística cuya referencia empírica es el escenario archivístico brasileño.

*Palabras clave: gobernanza archivística; gestión de archivos; macroarchivística; microarchivística.*

A gestão de uma instituição ou serviço arquivísticos, no setor público ou privado, vem se tornando cada vez mais complexa nas últimas décadas. Compreende um conjunto de aspectos diversos que vão além dos arquivos como seu objeto imediato de gerenciamento. Requer do arquivista uma profunda capacidade de identificar e atuar sobre as mudanças nas organizações contemporâneas, seus impactos nos vários procedimentos arquivísticos e nos seus entornos econômico, cultural e político-social.

Em especial a partir dos anos de 1990, a arquivologia tem se renovado como disciplina científica em um ambiente histórico de constantes reconfigurações, marcado pela presença crescente das tecnologias da informação e comunicação. Nesse cenário, os modos de produção, acesso e conservação de documentos arquivísticos demandam inovações na pesquisa científica e nas práticas de gestão dos serviços e das instituições arquivísticas.

Gestão arquivística refere-se, neste artigo, ao conjunto de elementos mobilizados para a gerência de serviços e instituições arquivísticas.<sup>1</sup> Inclui todo o ciclo, da produção à guarda permanente, passando pela gestão de documentos, a preservação, a produção de mecanismos de recuperação da informação, a difusão, o acesso e as demais operações que constituem a missão das instituições e serviços arquivísticos. Envolve também os aspectos gerenciais relacionados a pessoas, infraestrutura física, legal, tecnológica, recursos orçamentários etc.

Embora sejam territórios clássicos da atuação do arquivista, instituição arquivística e serviços arquivísticos não são categorias evidentes na teoria e prática da área. E não apenas no Brasil. Essa fragilidade teórica, diluída na hipertrofia da dimensão microarquivística, provavelmente se faz presente na formação do arquivista com consequências em sua atuação na gestão arquivística.

Pretende-se neste artigo reconhecer alguns elementos fundamentais da gestão arquivística de forma a traçar um esboço de uma categoria: governança arquivística. O adensamento dessa noção preliminar poderá suscitar futuramente o desenho de modelos de governança aplicáveis às instituições e serviços arquivísticos. Para favorecer esse desenho inicial, serão abordados aspectos teóricos sobre governança e o atual cenário arquivístico brasileiro, sobretudo no setor público. Ao final, a noção proposta é ilustrada com os elementos que comporiam o cenário para uma governança arquivística em níveis nacional, estadual e municipal.

Apesar da busca crescente por instrumentos e métodos que favoreçam a gestão arquivística, estes parecem ainda insuficientes para atender às dinâmicas do panorama atual. Talvez os avanços microarquivísticos sejam mais evidentes do que os macroarquivísticos na teoria e prática da área.

---

1 Conforme Jardim (2012, p. 403), “considera[m]-se instituições arquivísticas públicas aquelas organizações cuja atividade-fim é a gestão, recolhimento, preservação e acesso de documentos produzidos por uma dada esfera governamental [...] diferenciam-se dos serviços arquivísticos governamentais, outra categoria operacional, que se referem às unidades administrativas incumbidas de funções arquivísticas nos diversos órgãos da administração pública, no âmbito dos quais se configuram como atividades-meio [...]”.

A ideia de macroarquivologia e microarquivologia foi apresentada pela primeira vez nos anos de 1970 por José Manuel Mata Castillon, então responsável pela Subdireção-Geral de Arquivos do Ministério da Cultura da Espanha. Essas noções<sup>2</sup> ganharam contornos de possíveis categorias teóricas a partir de reflexões de Conde Villaverde (2016):

El gran desarrollo de la Archivística desde la segunda mitad del siglo XX, se ha centrado en determinados aspectos de la gestión y control, tanto físico como intelectual, de los fondos de los archivos. Es decir tomando el término de la Economía, podríamos afirmar que lo que se ha desarrollado de forma espectacular ha sido la Micro Archivística. Por el contrario, todo lo referente a la Macro Archivística, es decir, la regulación y coordinación de esos esfuerzos individuales, y sobre todo la presencia activa de los Archivos en el contexto del Gobierno y de la Administración Electrónicas, y en las Políticas Públicas de Información, no ha alcanzado todavía, en la mayoría de los países, los niveles adecuados.

A macroarquivologia e a microarquivologia não são categorias dicotômicas nem tampouco “subespecialidades” da arquivologia. Ambas, na sua dialética e interfaces, são esferas visceralmente integradas. Reconhecer as dinâmicas dessa multidimensionalidade é um requisito à gestão de serviços e instituições arquivísticas. Além disso, propicia a construção de alternativas teórico-práticas para a gestão dos arquivos em um ambiente de crescente complexificação do saber e fazer arquivísticos.

Supõe-se que um gestor ou gestora de arquivos domine o constante desafio de assegurar, nas suas atividades, a complementaridade das dimensões macro e microarquivísticas, suas lógicas, processos, agentes sociais, variedade e eventuais contradições.

A literatura de arquivologia, de forma geral, contempla pouco a dimensão macro. Por que, se ela é tão essencial? Talvez pelo fato de essa área, historicamente, derivar primordialmente da necessidade de responder às diversas indagações microarquivísticas (classificação, avaliação, arranjo, descrição etc.) do Estado moderno europeu.

Conde Villaverde (2016, p. 124) reconhece que os conteúdos da arquivologia “se han transformado y ampliado de forma desmesurada sin que todavía se haya desarrollado suficientemente un proceso de reflexión para darles la necesaria coherencia y estructura”.

As configurações do Estado contemporâneo, as mutações das organizações privadas e a ampliação das demandas sociais ao longo dos séculos XX e XXI provocaram novos patamares na teoria e prática arquivísticas. Mesmo assim, a dimensão macroarquivística parece ainda insuficiente, tanto na formação profissional quanto na produção de conhecimento.

Essas duas categorias em construção são adotadas nestas reflexões e preliminarmente caracterizadas *a partir de um viés gerencial*:

---

2 Noção é uma categoria aqui compreendida nos termos sugeridos por Minayo (2010, p. 177): “elementos de uma teoria que ainda não possuem clareza suficiente para alcançar o status de conceito e são usados como ‘imagens’ na explicação do real”.

## Quadro 1 – Aspectos gerenciais da macroarquivologia e da microarquivologia

Arquivologia	
Macroarquivologia	Microarquivologia
Processos de organização e funcionamento de instituições e serviços arquivísticos; desenho e implementação de programas, projetos, redes e sistemas; definição, execução e avaliação de políticas arquivísticas; prospectiva arquivística* etc.	Processos técnico-científicos inerentes ao desenvolvimento de funções arquivísticas** (produção, avaliação, aquisição, conservação, classificação, descrição e difusão) envolvidas na gestão de documentos correntes e intermediários e na administração de arquivos permanentes etc.

\* Conforme Martín-Pozuelo, prospectiva arquivística refere-se à investigação que “se plantea y se desarrolla para dar respuesta a los interrogantes y la incertidumbre respecto al futuro de los archivos y de la archivística así como al estudio de los factores de cambio que determinarán ese futuro. Dicho de otra manera, la prospectiva archivística no es otra cosa que la aplicación al estudio de los archivos de las técnicas que nos hacen posible el conocimiento y la anticipación sobre su futuro con el fin de diseñar estrategias para promover su calidad y desarrollo integral”.

\*\* Funções arquivísticas nos termos definidos por Couture e Rousseau (1998).

Supõe-se que um arquivista,<sup>3</sup> ao atuar com mais ênfase na esfera micro, irá também mirar, do ponto de vista teórico e operacional, as implicações das suas ações na dimensão macro e vice-versa.

### MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NO CENÁRIO MACROARQUIVÍSTICO BRASILEIRO

Nos últimos quarenta anos, em paralelo a alterações no cenário político-social do país e da arquivologia, muitos arquivos públicos brasileiros passaram por profundas transformações. Na sua maior parte, porém, seguem ainda periféricos na estrutura do Estado, com pouca visibilidade social, fragilizados na sua autoridade legal e desenvoltura técnico-científica.

Muitos dos avanços alcançados por essas instituições guardam uma relação direta com a redemocratização do país a partir de 1985. As crescentes demandas sociais pela transparência do Estado, pelo direito à informação e à memória estimularam os arquivos públicos à busca de novas interfaces com a sociedade, com as administrações públicas nas quais se inserem. Essa postura implicou a revisão de vários parâmetros gerenciais e técnico-científicos que orientavam seu funcionamento. A chamada “modernização do Arquivo Nacional”, sobretudo nos anos de 1980, também repercutiu significativamente nesses percursos.

3 Dado que o termo arquivista é interpretado de forma diversa em vários países, talvez não seja redundante ressaltar que neste artigo essa categoria refere-se ao profissional com formação de nível superior em arquivologia cuja atuação envolve a gestão de todo o ciclo documental. Não se reproduz aqui a distinção existente em alguns países de língua inglesa, por exemplo, entre *archivist* e *records manager*, sendo o primeiro responsável pela administração de arquivos permanentes e o segundo, pela gestão de documentos correntes e intermediários.

A chamada Lei de Arquivos, de 8 de janeiro de 1991, estabeleceu diretrizes jurídicas que visavam fortalecer a autoridade arquivística dos arquivos públicos, sua gestão e uso social. Ofereceu-lhes um patamar de institucionalidade arquivística até então inexistente. Quase trinta anos depois, há indicadores na literatura de que esses atributos previstos na Lei de Arquivos não se plasmaram, em termos gerais, em um efetivo deslocamento das instituições arquivísticas do lócus periférico que ocupam no Estado brasileiro. Como tal, os obstáculos ao acesso às informações governamentais contidas nos arquivos públicos são ainda significativos no Brasil. A literatura é escassa a respeito: o aparente déficit de gestão e governança arquivísticas ao longo desse trajeto assimétrico e desigual necessita de mais investigações.

Desde 1978, a principal estratégia dos arquivos públicos brasileiros em termos macroarquivísticos tem sido a adoção, no plano nacional, estadual e municipal, do modelo de sistema de arquivos, difundido pela Unesco<sup>4</sup> a partir dos anos de 1970, tendo como base o “conceito” de natis (national information system). Essa noção resultou de uma conferência intergovernamental sobre o planejamento das infraestruturas nacionais de documentação, bibliotecas e arquivos, realizada em 1974 pela Unesco, em Paris.

O modelo sistêmico proposto teve desdobramentos como, por exemplo, os sistemas nacionais de arquivos, projetados em vários países latino-americanos. Evidentemente as formas de desenho e realização desses projetos não se deram de maneira linear ou simétrica. Além disso, mostraram-se distintas em diversas realidades nacionais. Debates em eventos arquivísticos apontam para resultados variados dessas experiências, algumas supostamente positivas e outras nem tanto. É um tema cercado de retórica oficial e carece de mais investigações.

Face ao insucesso de várias dessas experiências, a Unesco diminuiu a ênfase no desenho sistêmico e imprimiu maior relevância aos modelos de políticas nacionais de informação a partir dos anos de 1980. Ampliou-se a constatação de que sistemas, redes ou outras ações semelhantes no campo informacional tendem a ser mais bem-sucedidas se referidas a políticas de informação previamente estabelecidas. Essa perspectiva, porém, é ainda pouco evidente no cenário arquivístico brasileiro.

No Brasil, a influência da perspectiva sistêmica ganha relevo no primeiro Sistema Nacional de Arquivos, instituído em 1978, assim como no atual, criado pela lei n. 8.159 de 1991. Esse modelo sistêmico foi instituído – ainda que nem sempre implementado – não apenas no plano federal, mas também em diversos arquivos estaduais e municipais: 70% das unidades da federação contam com sistemas estaduais de arquivos.

Conforme Jardim (2012), além do Sistema Nacional de Arquivos (1991) e do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo da Administração Federal (2003), existem sistemas estaduais de arquivos em 17 estados (63%) da federação. Dez sistemas estaduais (58%) foram instituídos antes da Lei de Arquivos de 1991. Os demais sete (42%), após. A maior incidência foi nos anos de 1980: oito sistemas estaduais (47%). Conforme Jardim (2011, p. 199), o Sis-

---

4 Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

tema Nacional de Arquivos não foi viabilizado até o momento pelo Conselho Nacional de Arquivos e “a política nacional de arquivos também não foi definida nem implementada”. Faltam-nos mais estudos sobre se efetivamente os sistemas estaduais foram implementados e, nesse caso, como o foram e as condições do seu funcionamento atual.

Ainda assim, há sinais nos relatos (e talvez na ausência destes) de que essa arquitetura sistêmica tem sido aparentemente pouco eficaz no fortalecimento das instituições arquivísticas no aparato do Estado e na ampliação dos usos sociais dos arquivos. Essas configurações, exceções à parte, quando emitem sinais de alguma vitalidade, parecem ignorar ou pouco dialogar com várias políticas, programas e projetos governamentais que, mesmo não sendo estritamente arquivísticos, guardam relações variadas com a qualidade dos serviços que as instituições arquivísticas devem oferecer ao Estado e à sociedade.

No que se refere às políticas públicas arquivísticas, a literatura a respeito aponta para uma escassez de iniciativas. Também nesse caso a fragilidade conceitual sobre o tema sustenta vários discursos oficiais nos quais a existência de uma política arquivística é proclamada ao sabor dos interesses políticos do momento, mesmo considerando as evidências em contrário, demonstradas pelas pesquisas.

Uma política ou sistema/rede arquivísticos não sobrevivem quando tendem ao insulamento ou à ausência de diálogos com outros sistemas/redes de políticas informacionais dentro e fora do Estado. Se sobrevivem, o fazem precariamente em termos políticos e técnico-científicos. Claro que esse pressuposto não era ignorado nos anos de 1970. Porém, os “ambientes em torno dos sistemas” eram menos complexos dos pontos de vista político-institucional, técnico-científico e tecnológico, entre outros.

Em 2018, como projetar um sistema ou rede de arquivos que seja uma ferramenta de gestão arquivística menos endógena e com uma grande capacidade de fomentar diálogos, processos e produtos com vários atores e agências do Estado e da sociedade? Como estabelecer políticas públicas arquivísticas democraticamente em um contexto de frágil institucionalidade, bem como atender diversificadas demandas políticas e sociais?

Trata-se, portanto, de refletirmos sobre modelos de governança – incluindo a governança da informação – que não faziam parte das alternativas projetadas pela Unesco nos anos de 1970, ainda hoje reproduzidas por várias instituições arquivísticas.

A construção de alternativas supõe conhecermos melhor as diversas configurações de um cenário informacional em profundas transformações que afetam direta ou indiretamente a gestão de instituições arquivísticas e seu protagonismo nas políticas e sistemas/redes arquivísticos: programas e ações de governo aberto, dados abertos, administração eletrônica, novos modelos de gestão pública, controle social, transparência do governo, leis de acesso à informação e de proteção de dados pessoais, direito à memória, direito ao esquecimento, políticas e agendas culturais sob forte influência do universo digital etc.

Nesse sentido, a noção de governança, aplicada ao universo arquivístico, pode oferecer agendas renovadoras e ferramentas de apoio à gestão macroarquivística em níveis nacional, estadual e municipal.

## EM TORNO DA NOÇÃO DE GOVERNANÇA

Governança é uma categoria muito presente na literatura de administração, ciência política, economia e outros campos do conhecimento que nela buscam referencial teórico. Daí derivam noções como governança ambiental, governança de tecnologia da informação, governança corporativa, governança tributária, governança informacional, governança digital etc.

Essa concepção começa a ganhar mais evidência no início dos anos de 1990, tendo como um dos seus protagonistas o Banco Mundial que, “a partir de 1992, definiu de forma ampla as seguintes dimensões para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e *accountability*; e informação e transparência.” (Matias-Pereira, 2010, p. 116).

Dado que não existe uma teoria da governança consolidada (Silva, 2010, p. 55), parte-se do princípio, nessas reflexões, de que se trata de uma noção com várias interpretações, algumas nem sempre consistentes.

Uma das razões para a popularidade do termo governança pode ser atribuída à ambiguidade do seu conceito. Ele pode ser moldado conforme as preferências intelectuais dos autores e, portanto, ofuscar o seu significado, ao mesmo tempo em que melhora talvez o seu entendimento. O conceito frequentemente é fraco no significado e forte na extensão. A adição de vários adjetivos para delinear o significado pode ajudar na compreensão do termo governança, mas, mesmo com essas qualificações, existem inúmeras oportunidades para estender o significado do conceito além de toda utilidade, de modo que ameaça tornar-se relativamente sem sentido. A raiz da palavra governança vem de um vocábulo grego que significa direção (Zorzal, 2015, p. 70).

Apesar de pertinente, a crítica não reduz as possibilidades teóricas dessa noção e sua configuração em modelos aplicáveis a determinadas realidades.

Diniz (1996) foi uma das intérpretes pioneiras da noção de *governance* voltada à realidade brasileira, destacando a necessidade de o Estado ampliar suas interlocuções com diversos atores sociais em um desenho organizacional mais flexível.

*Governance* [...] diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão (Diniz, 1996, p. 13).

A visão de Diniz coincide em muitos aspectos com tendências reconhecidas por Goldsmith e Eggers (2006) em um livro de grande impacto na administração pública em muitos países: *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Os autores reconhecem os limites atuais da burocracia governamental hierárquica, identificada como o modelo organizacional do século XX. Consideram que a complexidade dos problemas da vida social e suas transformações, do local ao global, requisitam novos modelos de governança.

O modelo de governança em rede, proposto pelos autores, apresenta várias alternativas que merecem nossa atenção, inclusive se considerarmos os mecanismos de gestão arquivística no setor público:

- construção de uma estrutura de governança com múltiplas alianças entre setores do Estado e da sociedade;
- incentivo à comunicação entre esses atores, evitando seu isolamento como membros da rede;
- estímulo para absorver inovações, bem como oportunidades de aprendizagem entre os membros da rede;
- compartilhamento de conhecimento na rede;
- compartilhamento de tomada de decisão;
- melhor uso dos padrões de transparência;
- fomento à flexibilidade e dinamismo dos diferentes atores.

O termo governança na literatura acadêmica é analisado por Matias-Pereira (2010), que sugere uma definição ampla, calcado em Rhodes (1996): “um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo”. Chama atenção para os diversos aspectos que, nessa literatura, encontram-se relacionados

à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar (Matias-Pereira, 2010, p. 115).

Portanto, a governança procura responder a uma “realidade organizacional” do Estado que ultrapassa os limites das cadeias político-burocráticas tradicionais, levando em conta, no seu entorno, as ações e agentes públicos e privados. Nesse sentido, Silva (2010, p. 131) destaca que a governança vai além da gestão porque abrange vários atores “que se relacionam com uma organização, muitas vezes compondo redes nas quais a organização está inserida”.

[...] explora uma realidade organizacional em transformação, que põe em questionamento a gestão mais cartesiana das organizações. [...] outras dimensões que tornam a gestão e a governança das organizações algo muito mais complexo e fluido e, por isso, não simplificável ou reduzível aos modelos organizacionais existentes (Silva, 2010, p. 131).

Não por acaso, são frequentes as aproximações e distinções, não necessariamente conflitantes, entre praticar a governança e exercitar o governo. Compreender as diferenças e aproximações entre ambas as categorias é fundamental.

A governança, destaca Rosenau (2000), tem mais amplitude que o governo:

governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências [...] abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (Rosenau, 2000, p. 15-16).

No marco dessas reflexões, a perspectiva adotada é a de governança voltada para o setor público.

A capacidade de governança passa pela interação entre a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto interna quanto externamente; a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo, buscando integrá-los de forma a garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais; e a capacidade de implementação supõe a adequação entre as diversas decisões tomadas e os recursos técnicos, humanos, informacionais, institucionais, financeiros, políticos, necessários para que as decisões se materializem. Essa gestão pública deve estar preparada para realizar as suas estratégias e políticas, usando os mecanismos disponíveis com eficiência, eficácia e efetividade, na busca de implementar ações e alcançar resultados, em particular a melhoria da qualidade de vida da população (Matias-Pereira, 2010, p. 124-125).

Em termos arquivísticos, a ideia de governança remete-nos a processos que ultrapassam os tradicionais limites da gestão arquivística. É nesse marco que se buscam a seguir os elementos para uma noção de governança arquivística.

## **EM BUSCA DA NOÇÃO DE GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA**

Como anteriormente mencionado, ao longo de quatro décadas foram desenvolvidas várias experiências, bem e mal-sucedidas, de sistemas e políticas de arquivos. Talvez sejam necessários novos dispositivos de gestão arquivística para a renovação e fortalecimento das instituições arquivísticas no cenário contemporâneo.

Caso contrário, tende-se a banalizar a ideia de que a gestão arquivística é um processo “natural”, decorrente do esforço de administração de elementos microarquivísticos.

Parece inevitável revigorar vários recursos teórico-metodológicos, inerentes ao tradicional “governo dos arquivos”. Isso inclui, porém, ir um pouco mais além. A governança arquivística mira a teia de interesses, ações e atores, do Estado e da sociedade, que ultrapassa os limites da autoridade e institucionalidade da administração das instituições arquivísticas. E ao fazê-lo, fortalece essa autoridade e institucionalidade.

É cada vez mais evidente que as várias facetas da macro e microgestão dos sistemas/redes e políticas arquivísticas apresentam interfaces, diálogos e interseções com vários atores e agências socioinformacionais em um ambiente informacional multifacetado e em constante alteração.

No cenário histórico atual, a dinâmica político-institucional e técnico-científica das instituições arquivísticas tende a ser crescentemente influenciada por um ambiente externo diversificado e complexo, conforme exemplos já citados. Por outro lado, essas instituições contam, pela sua própria vocação político-institucional, com vários elementos que podem e devem influenciar esse ambiente externo. Por exemplo, a formulação de uma política de gestão de documentos deve prever em seu desenho e aplicação as possíveis correlações com políticas de dados abertos. Essa postura solicita altos teores de proatividade por parte das instituições arquivísticas para equacionar os imperativos da gestão e governança arquivísticas dentro e fora do Estado.

As bases da noção de governança arquivística emergem desse quadro histórico e supõem uma reconfiguração dos modos de exercício da autoridade legal, política e técnico-científica das instituições arquivísticas. Ou seja, vai além de uma gestão verticalizada da complexidade arquivística do Estado, refletida em sua cadeia hierárquica de comando burocrático ao longo da qual, supostamente, a instituição deve exercer sua autoridade. Não é uma tarefa fácil, mas parece imprescindível, caso contrário, elas permanecerão em uma espécie de periferia política e social que tende a comprometer ainda mais a sua frágil institucionalidade, especialmente na América Latina.

Governança arquivística, portanto, tem uma marca fundamental: compreende necessariamente ações transversais ao contexto arquivístico com um forte dinamismo relacional com outras agências, políticas e programas no campo da informação estatal, bem como com setores diversos da sociedade.

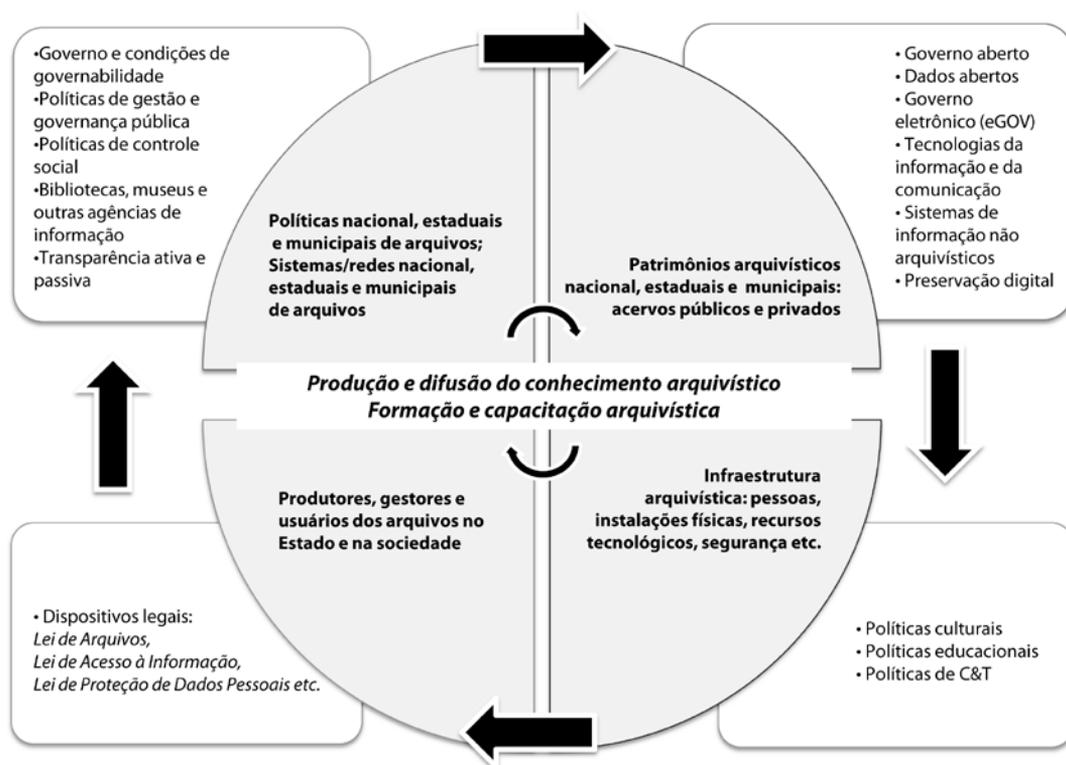
Inclui a capacidade das instituições arquivísticas de dialogarem e atuarem no conjunto dos diversos ambientes informacionais. Demanda uma autoridade arquivística cuja configuração é legal, mas também simbólica. A autoridade de uma instituição arquivística é um processo complexo. Abrange o reconhecimento da instituição pelos atores sociais que demandam informações arquivísticas sob um vasto arco de possibilidades, como o direito à informação e à memória. Uma frágil autoridade arquivística inviabiliza a adoção de modelos de governança arquivística? Não necessariamente. Até porque o modelo de governança a ser adotado e redefinido ao largo do tempo reflete o grau menor ou maior de autoridade arquivística alcançada ou a ser ampliada.

O objeto da governança arquivística é a gestão arquivística. Portanto, aquela não é um “substituto” desta. Não se planeja ou se aplica um modelo consistente de governança como sucedâneo de uma gestão arquivística precária.

Buscar uma noção e uma matriz teórica para a governança arquivística pressupõe identificar e operar com essa teia de conceitos e práticas sobre os quais ainda há muitas questões. De imediato, parte-se do pressuposto de que essa categoria exige o conhecimento sobre um conjunto de teorias e práticas da gestão macro e microarquivística. Portanto, a noção de governança arquivística deve ser explorada iluminando-se as diversas faces da gestão arquivística e suas relações com outros espaços institucionais do Estado e de variados segmentos sociais.

Os atores, agências, correlações e dinâmicas inerentes à governança arquivística no Estado e na sociedade, em uma perspectiva nacional, estadual e municipal, são objeto da ilustração a seguir.

### Ilustração 1 – Governança arquivística nacional



Fonte: elaboração própria.

No epicentro da imagem, visualizamos *quatro dimensões especificamente arquivísticas*, compostas por elementos interligados. Os vários tópicos apontados em cada uma dessas dimensões não excluem outros que possam ser objeto do universo da governança arquivística; são seus aspectos basilares. As dinâmicas entres essas dimensões devem ser fomentadas pela instituição arquivística nacional, estadual ou municipal mediante os dispositivos legais de que dispõe, assim como pela produção, implementação, avaliação e atualização de

políticas nacional, estadual e municipal de arquivos e suas ferramentas operacionais, como os sistemas/redes de arquivos. Contempla ainda, em termos arquivísticos, as instituições e serviços, o patrimônio, a infraestrutura e os vários atores do Estado que são sujeitos e não meramente objetos da governança arquivística nacional.

Políticas e sistemas/redes de arquivos são dois instrumentos centrais na gestão arquivística e em possíveis modelos de governança arquivística em níveis nacional, estadual e local. Requistam conhecimento político-gerencial e arquivístico sobre as suas possibilidades e limites, incluindo a análise das experiências bem-sucedidas ou de iniciativas que tenham redundado em fracasso. Apesar dos avanços nas pesquisas, faltam-nos mais investigações sobre essas várias situações, sobre como são produzidas e como se alteram ao longo do tempo. Mais conhecimento é um aspecto fundamental para um melhor desenho e aplicação das políticas e sistemas/redes de arquivos.

Esses quatro núcleos epicêntricos interagem dialeticamente com um eixo transversal: a produção e disseminação do conhecimento arquivístico e a formação de arquivistas e outros profissionais que também fazem parte dessas quatro dimensões. Reside aí a importância da cooperação entre instituições arquivísticas e universidades. Investigação e inovação são cada vez mais interligadas e favorecem a busca por respostas às modificações em curso no cenário arquivístico.

Ao redor do círculo, foram identificadas outras quatro dimensões. Vários aspectos excedem a esfera da autoridade arquivística dos arquivos públicos em seus aspectos legais, simbólicos e técnico-científicos. No entanto, devem ser objeto da governança arquivística, promovendo-se zonas de diálogo entre diversos atores do Estado e da sociedade. Não são esferas especificamente arquivísticas, mas apresentam grande potencial para influenciar e serem impactadas pelas dimensões centrais. Sua configuração poderá variar em função das especificidades nacionais, estaduais e municipais.

Do ponto de vista institucional, os arranjos organizacionais voltados para a governança arquivística poderão variar.

A instituição arquivística tem uma autoridade legal a ser exercida no marco de um segmento do Estado. No caso brasileiro, a legislação estabelece a autoridade dessas instituições no âmbito do poder em que se inserem. Como prevê o artigo 17 da lei n. 8159, a “administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais”. A competência de administrar um universo documental tão amplo impõe o uso de adequadas ferramentas de gestão macro e microarquivísticas. Sem subtrair a autoridade técnico-científica das instituições arquivísticas, conselhos municipais, estaduais e nacional de arquivos podem favorecer ações de governança em rede, como proposto por Goldsmith e Eggers (2006).

Esses conselhos, não subordinados às instituições arquivísticas, devem ser representativos de segmentos do Estado e da sociedade e dotados de estrutura organizacional e financeira que sustente as suas ações. Têm atribuições políticas e não técnico-científicas. São órgãos colegiados consultivos ou deliberativos. Formulam e avaliam, mas não são executores de políticas públicas. A instituição arquivística se faz representar nos conselhos e participa

ativamente nessas instâncias com um papel proeminente em função da sua autoridade arquivística, porém, seu protagonismo se apresenta, sobretudo, nos momentos de execução das políticas arquivísticas.

Os sistemas institucionais de arquivos, nos moldes em que foram concebidos no Brasil nos últimos quarenta anos, tendem a não favorecer princípios da governança em rede: flexibilidade nas relações entre as partes, horizontalidade, cooperação, complementaridade, compartilhamento de recursos diversos, socialização do conhecimento, alianças para a implementação de estratégias comuns ou semelhantes etc. A anatomia da maior parte dos sistemas existentes é piramidal, reproduzindo os padrões da burocracia hierárquica e “parece buscar mais a homogeneidade do que os diálogos entre as diversas partes” que os compõem (Jardim, 2013, p. 39).

O modelo que norteia esses sistemas estruturados em órgãos central, setorial e seccional aponta para uma relação verticalizante – e muito pouco circular – das relações entre as partes do sistema. Conforme Jardim (1995, p. 155), “o acento autoritário do Estado brasileiro encontra na abordagem sistêmica, legitimada pelo fascínio pela modernidade, a promessa de uniformidade em grande escala” (Jardim, 2013, p. 38).

Rever a arquitetura e gestão das estruturas sistêmicas adotadas mostra-se, portanto, um aspecto crucial para que esses instrumentos possam ser bases consistentes para modelos de governança arquivística.

Conjunturas específicas e peculiaridades históricas nacionais, regionais e locais sempre delimitarão os elementos englobados pela governança arquivística. Tanto o reconhecimento desses elementos pela autoridade arquivística quanto o desenho de um modelo de governança arquivística com diversos níveis de amadurecimento e etapas de aprofundamento resultam de escolhas políticas e técnico-científicas.

A governança arquivística resulta de elementos arquivísticos e não arquivísticos, mas sobretudo da capacidade de interpretação, por parte da autoridade arquivística nacional, a respeito da diversa e desigual realidade macro e microarquivística do país, do estado, do município. Espera-se que as agendas de pesquisa em arquivologia levem à produção de conhecimento aplicado à construção de modelos de governança arquivística.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A governança arquivística – referida à noção de governança – é marcadamente colaborativa. Refere-se a um conjunto de aspectos sociais, culturais, políticos e técnico-científicos que caracterizam o cenário arquivístico e seu entorno. Visa à qualidade da gestão de arquivos e sua inserção nas formas como o poder público é exercido em um regime democrático em nível intraestado e entre o Estado e a sociedade, considerando-se elementos sociais, culturais, políticos e técnico-científicos.

A noção de governança arquivística convida a uma atitude de inovação gerencial por parte das instituições arquivísticas e seus atores. As transformações na produção, uso e conservação de documentos de arquivo apontam nessa direção. Não se trata, ingenuamente, de superpor uma plataforma inovadora a uma série de fragilidades históricas das instituições arquivísticas. Em muitos casos, como no plano municipal, sequer a instituição arquivística existe. A governança não substitui aspectos básicos da gestão que muitas instituições arquivísticas não logram viabilizar pelas mais variadas razões. Por outro lado, tampouco pressupõe a existência de níveis de excelência de gestão arquivística para ser viabilizada.

O tema merece ser ampliado com investigações sobre os possíveis métodos da governança arquivística, tal como já ocorre com razoável amadurecimento em áreas como a governança de tecnologia da informação. A construção de modelos que orientem a sua aplicabilidade é um desafio a ser enfrentado pelas práticas gerenciais das instituições arquivísticas e a pesquisa acadêmica em arquivologia. É também premente a formação de arquivistas qualificados não apenas para a gestão microarquivística, mas também para a macro. A atuação do arquivista demanda conhecimentos para uma gestão arquivística com parâmetros que derivam não só da arquivologia, mas também da administração e outras áreas.

Por último, vale lembrar que o desenvolvimento da noção de governança arquivística, ilustrada neste artigo a partir da atuação das instituições arquivísticas no cenário brasileiro, merece ser objeto de pesquisas, considerando-se também a viabilidade de modelos aplicáveis a serviços arquivísticos, tanto no setor público como no privado.

## Referências

BRASIL. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm)>. Acesso em: 18 jul. 2018.

CONDE VILLAVERDE, María Luísa. La aplicación de nuevos conceptos mediante una nueva metodología para alcanzar nuevos objetivos. *TRIA – Revista Archivistica de la Asociación de Archiveros de Andalucía*, Sevilla, n. 20, 2016.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 2, maio/ago. 1996.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: Enap, 2006.

JARDIM, José Maria. Em torno de uma política nacional de arquivos: os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988-2011). In: MARIZ, Anna Carla Almeida; JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite (org.). *Novas dimensões da pesquisa e do ensino da arquivologia no Brasil*. Rio de Janeiro: Móbile; Associação dos Arquivistas do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. De que falamos quando falamos em políticas arquivísticas? Percepções sobre políticas arquivísticas no Poder Executivo Federal. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 42, n. 1, p. 35-49, jan./abr., 2013.

\_\_\_\_\_. Obstáculos à construção de políticas nacionais de arquivos no Brasil e na Espanha: uma abordagem teórico-metodológica de análise comparada. *Liinc em Revista*, v. 7, n. 1, p. 197-213, 2011. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3295>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. *Fundamentos da disciplina arquivística*. Lisboa: Dom Quixote, 1998.

SILVA, Joana Braconi da. *O conceito de governança como contribuição à análise das transformações organizacionais*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

UNESCO. *Conferencia Intergubernamental sobre el Planeamiento de las Infraestructuras Nacionales de Documentación*. Paris: Bibliotecas y Archivos, 1975.

ZORZAL, Luiza. *Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na administração pública federal*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, 2015.

---

Recebido em 30/6/2018

Aprovado em 13/9/2018