
Mudanças na Política Nacional de Arquivos: análise do contexto de alteração da Lei de Arquivos

Changes in the national archives policy: analysis of the context of amending the Brazilian archives law

Evelin Mintegui (1),

(1) Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil, eminteguimail@gmail.com



Resumo

A Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados (Lei de Arquivos) está sendo revista por meio do Projeto de Lei nº 2.789/2021. Perspectivas mais contemporâneas de políticas públicas permitem identificar estas últimas como respostas a problemas públicos, soluções estas que podem tanto ser provenientes do Estado quanto de outros âmbitos políticos. Entre as abordagens de análise de políticas públicas que permeiam tal concepção, destacamos o Modelo de Coalizão de Defesa e a *What's the problem represented to be*. O objetivo deste trabalho é compreender o contexto de alterações da Lei de Arquivos, tendo como objetivos específicos identificar o problema público a que o Projeto de Lei se propõe a resolver, bem como identificar indícios de coalizões de defesa entre os atores políticos envolvidos. A pesquisa apresenta natureza qualitativa, exploratória, com procedimentos documentais, com suporte das abordagens de análise de políticas públicas mencionadas. Os resultados demonstram indícios de duas coalizões de defesa no contexto observado, tendo sido destacadas divergências entre as concepções de problema público entre elas. Conclui com a necessidade de ampliação do *corpus* documental estudado, bem como de outras fontes de dados que permitam dar conta de categorias que não puderam ser exploradas a contento.

Palavras-chave: política arquivística; análise de políticas públicas; Lei de Arquivos do Brasil.

Abstract

Law 8.159, of January 8, 1991, which provides for the national policy of public and private archives in Brazil (Archives Law) is being revised, through Bill 2.789/2021. More contemporary perspectives on public policy allow us to identify public policy as a response to public problems, solutions that can come from the State or from other political spheres. Among the approaches to public policy analysis that permeate this conception, we highlight the Advocacy Coalition Model and *What's the problem represented to be*. The objective of this work is to understand the context of the amendments to the Archives Law, with the specific objectives of identifying the public problem that the Bill proposes to solve, as well as identifying evidence of defense coalitions among the political actors involved. The research has a qualitative, exploratory nature, with documentary procedures, supported by public policy analysis approaches. The results show evidence of two defense coalitions in the observed context, with divergences between the conceptions of public problem between them. It concludes with the need to expand the documentary corpus studied, as well as other data sources that allow to account for categories that could not be explored to the satisfaction.

Keywords: archives and records policy; public policy analysis; Brazilian Archives and Records Law.

1 Introdução

A Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, conhecida como Lei de Arquivos, passa por processo de revisão, por meio do Projeto de Lei (PL) 2.789, de 2021. A Lei, que “dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados” (Brasil 1991), tem passado por revisão desde a proposição de projeto que busca modernizá-la, além de criar hipótese de improbidade administrativa (Brasil 2021).

A Lei nº 8.159/1991 oferece os princípios básicos para toda e qualquer regulamentação que envolva arquivos no País. Ela coloca o reconhecimento do dever público de resguardar os arquivos, a definição e os conceitos de arquivo e de gestão de documentos. Além disso, define o que são documentos de arquivo, tanto públicos quanto privados, bem como os privados de interesse público. Em seu texto, a Lei de Arquivos brasileira institui o ciclo de vida documental como composto de três idades ⁽¹⁾, assim como coloca a inalienabilidade e imprescritibilidade de documentos de valor permanente. Sua promulgação criou, também, um sistema de instituições arquivísticas públicas, destinada a integrar, ao menos em propósito os três poderes e as três esferas da União – o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), bem como o conselho de criação da política nacional de arquivos – o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) (Brasil 1991).

Nesse contexto, o trabalho apresenta resultados parciais de pesquisa, em que buscamos compreender o contexto de alterações da Lei de Arquivos, tendo como objetivos específicos identificar o problema público a que o Projeto de Lei se propõe a resolver, bem como identificar indícios de coalizões de defesa entre os atores políticos envolvidos.

Para isso, é necessário apresentar conceitos e abordagens do campo de estudos sobre política públicas, entre eles o de problema público, bem como duas de suas abordagens: o Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) e o *What's the problem represented to be* (WPR). Em seguida, apresentamos a metodologia utilizada, que teve como objetos dados trazidos da contextualização da criação e proposta de modificação da Lei de Arquivos, bem como dois documentos criados no contexto da discussão do PL que se propôs a modificá-la: a transcrição de uma audiência pública e a compilação de sugestões de alteração da Lei sistematizada por um grupo de entidades representantes da sociedade civil organizada em torno do tema dos arquivos. O trabalho conclui com considerações acerca da representação do problema público

que o PL intenta resolver, que não é a mesma representação de problema compreendida pela sociedade civil, ao menos nesses primeiros movimentos políticos.

2 Problema Público e Abordagens de Análise

Este trabalho procura situar a Lei em questão e os atores políticos envolvidos com o tema dos arquivos como parte de um subsistema político, a partir do qual é possível analisar políticas públicas enquanto “processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e decisão” nos quais se “envolvem diferentes atores [...] visando a resolução de **problemas públicos**, mas também a distribuição de poder e recursos” (Araújo e Rodrigues 2017, p. 12, grifo nosso).

De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2020), um problema público é “a diferença entre aquilo que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”. Com essa abordagem, pode-se definir política pública como toda resposta a problemas públicos, sejam elas provenientes do Estado (políticas governamentais) ou de outros agentes não governamentais, desde que haja intencionalidade na proposição de modificação da realidade. Dessa forma, é possível encontrar políticas governamentais que não sejam necessariamente públicas (porque são voltadas à resolução de problemas individuais ou interesses corruptos), assim como podem ser identificadas políticas públicas que não tem origem na ação do Estado (Secchi, Coelho e Pires 2020).

Entre as abordagens contemporâneas de análise de políticas públicas que vêm explorando as distintas possibilidades de compreensão e definição desses objetos, destacamos a Modelo de Coalizão de Defesa e a *What’s the Problem Represented to be*.

O Modelo de Coalizão de Defesa foi proposto por Paul Sabatier (1944–2013), e reelaborado junto a outros colaboradores, com o objetivo de compreender os processos de mudança política, levando em consideração a informação técnica sobre problemas, uma perspectiva temporal longa e a ampliação da unidade de análise para além da estrutura governamental. Surgiu na busca por explicações que superassem a rígida divisão em etapas do modelo do ciclo de políticas públicas, e que pudesse contribuir na compreensão de mudanças políticas (Roth-Deubel 2010).

O modelo também permite incluir, por exemplo, jornalistas, pesquisadores e os próprios analistas de políticas como atores nos subsistemas analisados. O subsistema é um dos conceitos fundamentais nessa abordagem. É possível compreendê-los como ferramentas heurísticas que permitem ampliação da unidade de análise para além da estrutura governamental, identificando em seu escopo os atores políticos de todos os níveis governamentais que estejam ativos em um processo de formulação e implementação, assim como pelo papel que desempenham na difusão de ideias (Sabatier 1998).

Um subsistema de políticas existe em contraste com o sistema político amplo, e apresenta uma dimensão funcional/substantiva e uma dimensão territorial (Sabatier e Weible 2007). Os subsistemas políticos podem variar em amplitude, podendo ser classificados como macro ou microssistemas.

Os primeiros enfrentam tomadas de decisão que afetam um grande grupo de pessoas e têm um impacto amplo em uma sociedade ou setor específico, envolvendo questões complexas, com diversas variáveis sociais e econômicas, alto envolvimento de atores, incluindo políticos profissionais, líderes comunitários, especialistas e grupos de interesse, o que leva a uma alta visibilidade e atenção da mídia e do público em geral. Já os microssistemas se defrontariam com questões mais simples, relacionadas muito mais a aspectos técnicos pontuais, envolvendo número limitado de especialistas técnicos e burocratas, tendo por isso baixa visibilidade e pouca atenção da mídia e do público em geral. Outra diferença entre as duas definições é a de que macrossistemas costumam envolver decisões que afetam amplamente uma sociedade ou setor específico em longo prazo, enquanto microssistemas tendem a abranger pequenas comunidades ou organizações específicas, as afetando a curto prazo (Capella e Brasil 2015).

As coalizões de defesa seriam, nesse sentido, conjuntos de ideias e convicções que orientam os interesses de grupos políticos interessados na mobilização de um subsistema político, sendo as disputas entre elas não apenas consideradas disputas de interesses antagônicos, mas processos de aprendizagem, em que o debate é instruído.

Outro conceito relevante no MCD é o de *policy domain*, ou seja, o domínio político determinado pela organização burocrática do Estado. Para Birkland (2005, p. 97), um *policy domain* seria “a área substantiva de política pública sobre a qual os participantes na produção da política competem e fazem concessões para chegar a um acordo”. Essa área substantiva

varia conforme o âmbito organizacional a que o Estado delega determinado tema como problema público.

A segunda abordagem considerada para este trabalho é a *What's the Problem Represented to be* (WPR), desenvolvida por Carol Bacchi (1948–atual). No mesmo sentido do MCD, que estuda a realidade política presumindo que políticas públicas são respostas a problemas públicos, Bacchi (2009) se propõe a analisar a forma de construção do problema público — qual o problema apresentado que motivou a resposta em forma de política pública. Nesse sentido, apoiada em uma linha de investigação discursiva, a abordagem WPR procura elucidar o que foi considerado não funcional, o que foi apontado como necessário mudar naquela realidade. A expressão de um problema público nem sempre estará colocada de maneira clara ou explícita, e não necessariamente exprime o consenso de uma comunidade política (Bacchi 2009).

A abordagem de análise de políticas públicas da WPR parte das seguintes questões: a) qual é o ‘problema’ (buscando diferenciar o problema público de problema social); b) quais as pressupostos ou premissas que subjazem à representação desse problema; c) como a representação desse problema foi trazida; d) o que foi deixado como não problemático na representação desse problema (silêncios, outras formas de representar o problema); e) que efeitos a representação do problema produziu; f) como a representação desse problema foi produzida, disseminada e defendida, e como poderia ser questionada, interrompida ou substituída.

Cada uma dessas perguntas acerca da construção e apresentação do problema tem possibilidades distintas de exploração metodológica.

A seguir, são apresentadas informações contextuais acerca da Lei de Arquivos brasileira e sua proposta de modificação.

2.1 A Lei de Arquivos: contextos de criação e propostas de alteração

De acordo com Jardim (2014), a Lei de Arquivos brasileira teve como principal ator político-institucional o Arquivo Nacional (AN), em um movimento de reestruturação e readequação organizacional. Sua aprovação, no contexto de mudança constitucional inspirada pela redemocratização, representaria o ápice de um conjunto de processos que foram postos em movimento pela gestão de Celina Vargas do Amaral Peixoto (1980–1990) (Jardim 2014).

A Lei de Arquivos estabeleceu, pela primeira vez na história do Brasil, o lugar do AN no Poder Executivo Federal, bem como o empoderou frente à criação das duas estruturas fundamentais para a política nacional de arquivos: o SINAR e o CONARQ. O primeiro, encarregado de implementar a política nacional de arquivos — uma vez que é constituído pelo conjunto de instituições arquivísticas de todos os três poderes e três esferas. O segundo, encarregado de criar a política a ser implementada pelo primeiro, por meio de representantes das instituições arquivísticas — ocupando o espaço dedicado ao governo, complementado, de maneira bastante tímida, por integrantes da sociedade civil (associações de arquivistas, associações de ensino e pesquisa em arquivologia, história, tecnologia da informação e ciência da informação).

Além da alegada centralização de poder ao AN, a Lei também sofreu críticas pela insatisfação ao próprio conceito de sistema, que é aplicado à definição do SINAR (Jardim 2021, Arreguy e Venancio 2017). É possível perceber que não há a clara definição do papel de cada esfera federativa para sua implementação na Lei ou em seus decretos, em contraste com outros sistemas também afetados pelas complexidades da organização federativa do Brasil (como o Sistema de Saúde ou Sistema Nacional de Cultura, por exemplo). Com a evidente inexistência de instituições arquivísticas públicas na maioria dos municípios, sem programas efetivos e consistentes, especialmente motivada pela inexistência de dotação orçamentária específica, a política nacional de arquivos costuma ser identificada como inexistente (Jardim 2021).

A percepção sobre a insuficiência da Lei nº 8.159/1991 já havia sido colocada pela comunidade arquivística na I Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ), realizada em 2011. O regime jurídico dos arquivos e a própria lei foram temas de um dos eixos, tendo gerado três propostas aprovadas.

A Proposta 1 trazia a ideia de criar um Grupo de Trabalho interdisciplinar, instituído pelo Ministério da Justiça (órgão a que o AN era então vinculado), com a participação de profissionais de arquivos, para atualizar e ampliar a Lei em foco. Essa atualização deveria incluir aspectos como a avaliação e aprovação das tabelas de temporalidade de documentos, a proibição da terceirização da guarda de documentos permanentes, e a garantia de que a gestão documental é condição para garantir o acesso à informação (Brasil 2011).

A segunda proposta aprovada foi a de número 3, qual seja: garantir que a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) levasse em consideração

a importância da gestão documental para o acesso à informação. O Ministério da Justiça deveria oficializar aos Estados e municípios para que os arquivos públicos participassem efetivamente da regulamentação e implementação dessa Lei (Brasil 2012).

A terceira e última proposta aprovada foi a de número 4: assegurar o cumprimento do regime jurídico dos arquivos no Brasil, visando à criação de arquivos públicos em todos os estados e municípios. Para isso, deveriam ser estabelecidas parcerias entre o Ministério da Justiça e o Arquivo Nacional e órgãos de controle e fiscalização, promovendo ações que garantissem o cumprimento da legislação arquivística. Também foi sugerido que fosse proposto um Projeto de Lei que estabelecesse sanções para os estados e municípios que não possuíssem arquivos públicos e programas de gestão de documentos. Além disso, o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) deveria elaborar diretrizes para a implementação de controles internos e controle social da gestão de documentos nos órgãos públicos (Brasil 2012).

Apesar da realização da Conferência, as únicas alterações que foram estabelecidas à Lei nº 8.159/1991 foram decorrentes da aprovação da Lei de Acesso à Informação (Brasil 2011) e seus decretos regulamentadores, e a do seu próprio decreto regulamentador — o Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002 (Brasil 2002), alterado pelo Decreto nº 10.148, de 2 de dezembro de 2019 (Brasil 2019).

Dessa forma, a iniciativa do PL 2.789/2021 foi recebida com alguma surpresa na comunidade arquivística. Elaborado pelas Deputadas Federais Érica Kokay (Partido dos Trabalhadores – Distrito Federal) e Benedita da Silva (Partido dos Trabalhadores – Rio de Janeiro) o PL propõe a alteração de pelo menos sete artigos, com inclusão de mais doze artigos. Conforme rastreamento da tramitação na Câmara dos Deputados, o PL foi apresentado em 11 de agosto de 2021. Em 27 de agosto de 2021 foi realizada Audiência Pública para discutir o tema do aprimoramento da Lei.

Na audiência pública estiveram presentes, além das autoras do projeto, o Sr. Vanderlei Batista dos Santos, membro do Conselho Nacional de Arquivos; a Sra. Paula Cinquetti, pesquisadora iconográfica, fotógrafa e repórter; o Sr. Millard Schisler, professor adjunto do mestrado de museologia da *John Hopkins University* e gestor de acervo do Instituto Moreira Salles; a Sra. Beatriz Kushnir, doutora em história social do trabalho pela Universidade Estadual de Campinas, representante da Associação Nacional de História (ANPUH) no Conselho Nacional de Arquivos e professora de pós-graduação da UNICAMP e da UFF; o Sr.

Thiago Henrique Bragato Barros, professor e conselheiro do Conselho Nacional de Arquivos e representante do Fórum Nacional de Ensino e Pesquisa em Arquivologia (FEPARQ); a Sra. Neide de Sordi, Diretora-Geral do Arquivo Nacional (e, portanto, presidente do CONARQ); e o Sr. José Maria Jardim, representante do Fórum Nacional das Associações de Arquivistas (FNARQ) (Brasil 2022).

A audiência pública motivou texto substitutivo, elemento do parecer aprovado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público em 13 de junho de 2022, com relatoria da Deputada Fernanda Melchionna (Partido Socialismo e Liberdade – Rio Grande do Sul). Nesse sentido, foi fundamental o apoio do FNARQ, que auxiliou no sentido de alinhar o texto com as propostas definidas na CNARQ (Fórum Nacional das Associações de Arquivologia do Brasil, 2023).

O PL chegou à Comissão de Cultura da Câmara em dezembro de 2022, tendo como relatora a Deputada Alice Portugal (Partido Comunista do Brasil – Bahia) (Brasil 2022), instância em que se encontra até o momento de redação desta comunicação. Diante das demandas de adequação do PL, em maio de 2023 foi criada a Frente Ampla em Prol da Lei de Arquivos, composta pela FNARQ, pelo FEPARQ, pela ANPUH e pela Rede Nacional de Arquivistas das Instituições Federais de Ensino Superior (ARQUIFES), com o objetivo de recolher contribuições da área para auxiliar a Deputada Alice Portugal na formulação da relatoria. As contribuições foram coletadas por meio da realização de reuniões abertas em formato de *lives* ⁽²⁾, além da disponibilização de um formulário, também disponível on-line.

A alteração da Lei de Arquivos foi objeto de reflexões em dossiê da Revista do Arquivo Público do Estado de São Paulo (2021). Seus artigos já apresentavam a surpresa frente à notícia da alteração da legislação, diluídas em análises sobre seu processo de construção, assim como apresentava o posicionamento e sugestões dos participantes da audiência pública. Entre os artigos apresentados na edição, destacamos as colocações de Jardim (2021), Barros (2021) e Santos (2021), que tem em comum o reconhecimento da lei como suficiente e até inovadora, pontuando que as dificuldades de sua implementação ocorrem em níveis mais técnicos, operacionais e conceituais.

3 Metodologia

O trabalho é resultante de pesquisa de natureza aplicada, abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios. Os procedimentos de coleta de dados foram de tipo documental, e o método de análise se utilizou de análise de conteúdo, com categorização dedutiva, partindo dos elementos das abordagens MCD e WPR de análise de políticas públicas.

Os elementos de cada abordagem foram escolhidos de acordo com o que se estabeleceu como fonte de dados mais adequada aos documentos disponíveis para análise. O Quadro 1 apresenta a relação entre a abordagem, a categoria de análise e as fontes de dados capazes de fornecer elementos de análise. Dessa maneira, ficam abertas as possibilidades de análise com as categorias relacionadas a coalizões de defesa, problema público, pressupostos e premissas, representação trazida, não problematização, efeitos que o problema produziu e produção disseminação e defesa da representação do problema. Isso pode ocorrer por meio de coleta de dados com outras estratégias, a partir da ampliação do *corpus* documental ou da realização de entrevistas.

Quadro 1 – Categoria das Abordagens de Análise de Políticas Públicas e Fontes de dados

Abordagem	Categoria	Fonte de dados
MCD	Subsistema político	Contextualização
MCD	<i>Policy domain</i>	Contextualização
MCD	Tipo de subsistema	Contextualização
MCD	Coalizões de defesa	Contextualização/ <i>Corpus</i> documental/Entrevistas
WPR	Problema público	<i>Corpus</i> documental/Entrevistas
WPR	Pressupostos ou premissas	<i>Corpus</i> documental/Entrevistas
WPR	Representação trazida	<i>Corpus</i> documental/Entrevistas
WPR	Não problemático (silêncios, outras formas de representar o problema)	Entrevistas
WPR	Efeitos que a representação do problema produziu	Entrevistas
WPR	Produção, disseminação e defesa da representação do problema	Entrevistas/ <i>Corpus</i> documental

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

O *corpus* documental das análises aqui apresentadas foi composto pelos seguintes registros: texto do PL 2.789/2021 (organizado em comparação com a Lei original) (Documento 1), notas taquigráficas da Audiência Pública Extraordinária da Comissão de Cultura da Câmara

dos Deputados (requerida pelas autoras do PL, realizada em 27 de agosto de 2021) (Documento 2), bem como quadro sistematizado com sugestões de melhoria do PL, sistematizado pela Frente Ampla em Prol da Lei de Arquivos (contendo sugestões coletadas por meio de formulário, complementadas por sugestões advindas da relatoria de reuniões promovidas para o mesmo fim em três oportunidades) (Documento 3). A análise foi realizada com apoio de programa de análise de dados qualitativos (*Atlas.Ti*), que dispõe de ferramentas de categorização, visualização de dados e resumo de documentos, esta última por meio de inteligência artificial.

Os documentos foram analisados considerando as seguintes categorias: coalizões de defesa, problema público, pressupostos ou premissas, representação trazida. As análises sobre o contexto e os documentos selecionados estão apresentadas na próxima seção.

4 Resultados e discussões

As duas abordagens utilizadas nesta análise têm como ponto de partida a multicentralidade de atores na construção de políticas públicas. Nesse caso, temos o Estado como articulador de uma resposta legislativa, capaz de dar conta de um problema público identificado. Tais abordagens permitem, neste caso, explorar, para além da resposta política, o contexto envolvendo quem são os atores que dialogam com o Estado, bem como qual é de fato o problema que o PL procura solucionar, e se ele difere do problema identificado por outras coalizões de defesa. Por isso, a estratégia de articular o MCD e o WPR.

Em relação ao MCD, considerando o contexto de criação e alteração da Lei nº 8.159/1991, é possível identificar o subsistema arquivístico, que em alguma medida foi criado e consolidado pela própria lei em questão, uma vez que foi ela que criou as figuras do SINAR — o congregado de instituições arquivísticas de todas as esferas e poderes, e do CONARQ, que se constitui enquanto espaço de articulação e representação dos diversos segmentos interessados.

O *policy domain*, no caso do contexto de alteração da Lei de Arquivos, é mais difícil de estabelecer, devido ao amplo espectro de temáticas que afetam e são afetadas (em tese) por uma política nacional de arquivos. Isso se daria porque o subsistema político arquivístico tem características que permitiriam considerá-lo um *boundary-spanning policy regime*, ou seja,

subsistemas políticos de fronteira, que, na concepção de Jochim e May (2010), teriam questões fronteiriças, com tendência a ir além deles mesmos. Ainda assim, de fato, de acordo com o MCD, o subsistema político arquivístico brasileiro tende a ser um microssistema político, uma vez que envolve especialistas técnicos e burocratas, com baixa visibilidade e pouca atenção da mídia e do público em geral.

Coalizões de defesa não são facilmente identificadas por meio de análise documental. No entanto, foi possível encontrar indícios delas nas falas dos atores participantes da Audiência Pública (Documento 3). Convicções em torno do tema da ênfase no papel dos arquivos como elo para o direito à cidadania e à memória foram encontrados em suas nuances nas falas de cada representante, inclusive na fala das deputadas proponentes do PL. No entanto, as coalizões detectadas podem ser melhor explicadas depois da apresentação da próxima categoria.

Considerando os elementos de análise do WPR, partiu-se para a identificação do problema público e de seus pressupostos e premissas. O que motivou a modernização da Lei de Arquivos conforme o primeiro texto proposto? A intenção de ‘modernizar’ pouco nos diz sobre o propósito de sua alteração.

O Documento 2 é bastante rico na percepção do problema e nas dificuldades acerca da compreensão da iniciativa pela comunidade. Embora as deputadas mencionem que as alterações tenham levado em conta as propostas aprovadas na CNARQ, o tema trazido mais frequentemente ao longo das conversas na audiência pública é o de preservação do patrimônio público, dos riscos aos acervos e exemplificações, que embora graves e pertinentes (como a relacionada ao acervo da Fundação Palmares ⁽³⁾ ou ao Museu Nacional), não se referem propriamente a instituições arquivísticas. A responsabilização pelos crimes seria suficiente para promover as extensas (talvez não tão intensas) alterações na Lei? Nesse sentido, a análise permitiu visualizar, por meio da busca pela categoria de problema público, o descompasso entre a ideia de problema vista pelas legisladoras e a comunidade especialista consultada: resolver um problema de preservação e responsabilização por perdas no patrimônio *versus* efetivar a implementação da lei.

Em pelo menos seis oportunidades os convidados mencionaram problemas relacionados à falta de profissionais especializados, falta de recursos financeiros, estratégicos, técnicos e fiscalização, que impossibilitaram a aplicação da Lei em sua versão em vigor. Assim,

MINTEGUI, Evelin. Mudanças na política nacional de arquivos: análise do contexto de alteração da Lei de Arquivos. *Brazilian Journal of Information Science: research trends*, vol. 18, publicação contínua, 2024, e024030. DOI: 10.36311/1981-1640.2024.v18.e024030.

há indícios de que existam, ao menos, duas coalizões de defesa em curso no processo de institucionalização do PL 2.789/2021.

A análise do Documento 3, consolidado pela Frente Ampla em Prol da Lei de Arquivos, também foi analisado no sentido de identificar coalizões de defesa, mas isso fica pouco evidente, uma vez que as informações foram somadas na medida que o consenso foi estabelecido em reuniões dedicadas a discutir cada ponto do PL. Considerando que a Frente é composta por associações representadas na Audiência Pública, que foram convidadas a participar da melhoria, ainda que tenha havido discordância sobre o problema público de motivação da alteração, é possível observar que a oportunidade de intervir no texto não foi deixada de lado. Tratava-se de uma boa circunstância para propor alterações no sentido do que foi colocado pelo setor de arquivos durante a CNARQ.

Entre as diferenças nas contribuições enviadas ou fruto das discussões da Frente Ampla, seja entre cada rodada ou em relação ao texto substitutivo do PL, ressaltamos três delas. A primeira se refere à possibilidade da ideia de sistema como aplicável ao modelo federalista de autonomia entre os poderes. O impacto acerca de como isso será expresso na Lei determina se será sanada certa interpretação de que é do Poder Executivo que determina as políticas arquivísticas para os demais poderes. No mesmo sentido está a sugestão de alterar a atual automática presidência do CONARQ pela Direção do AN para um representante eleito pelos conselheiros. A terceira que destacamos se refere à definição de serviços de gestão ou serviços arquivísticos, que podem impactar na necessidade de criação de órgãos dedicados à gestão ou a terceirização desses serviços, este último, tema de disputa bastante interessante, mas que não foi possível explorar nos documentos estudados. No mesmo sentido, a categoria de Produção, disseminação e defesa da representação do problema não foi abordada.

5 Considerações Finais

Analisando o contexto de alteração da Lei nº 8.159/1991, pelo PL 2.789/2021, considerou-se que ele esteja localizado no âmbito de um microssistema político, com potencial para um subsistema político de fronteira. Foi possível observar que há indícios da existência de duas coalizões de defesa identificadas na Audiência Pública realizada sobre o tema, divididas pela diferente ideia de problema público que deveria motivar a alteração da legislação em questão. Na análise do documento de sistematização das propostas de alteração

consolidadas pela Frente Ampla em Prol da Lei de Arquivos, não foi possível estabelecer indícios de mais coalizões, apenas identificar divergências por vezes conceituais, mas com consequências políticas.

Ainda é necessário concluir a coleta de dados, que permitirá análise mais consistente das categorias já trabalhadas nas duas abordagens (MCD e WPR), bem como aquelas que ainda não dispunham de dados aplicáveis (ampliação do *corpus* documental e entrevistas). Cabe, ainda, explorar a ideia de subsistema político de fronteira no caso do microsistema político arquivístico brasileiro.

Embora os resultados sejam parciais já permitem observar a distância entre os atores políticos responsáveis pela formulação do processo de reformulação da lei e a comunidade ou setor arquivístico no país, seja em termos de percepção do problema público que permeia a necessidade de criação de políticas públicas para o campo dos arquivos, seja pela própria distância discursiva. A divergência acerca de um problema público afeta a criação de uma solução para ele, e, no caso das políticas públicas arquivísticas como consideradas no PL 2.789/2021, implica na ausência de uma resposta pública eficaz.

Notas

- (1) Entende-se que a legislação, entre as diversas possibilidades de interpretação dos processos de gestão de documentos, escolhe uma dentre outras ideias para determinar a forma de administrar os documentos de arquivo. Por isso, acredita-se que, sim, ela institui o ciclo documental como composto de três idades, entre outras opções teóricas existentes.
- (2) Foram realizadas três reuniões abertas, cujos vídeos estão disponíveis no Canal do YouTube da FNARQ (https://www.youtube.com/results?search_query=fnarq).
- (3) As deputadas relatam o estado de abandono de acervo da Fundação Palmares, que enfrentou sucateamento durante o Governo de Jair Bolsonaro (2019–2022).

Referências

- Araújo, L. e Rodrigues, M. L. Modelos de análise de políticas públicas. *Sociologia: Problemas e Prática*, n. 83, p. 11–35, 2017. <https://journals.openedition.org/spp/2662>. Acessado 22 abr. 2022.
- Arreguy, C. e Venâncio, R. Políticas públicas e legislação arquivística no Brasil. *Informação Arquivística*. Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, Jul./Dez., 2017, p. 5–33. <https://brapci.inf.br/index.php/res/download/96367>. Acessado 18 set. 2023.

- Bacchi, C. *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Frenchs Forest, New South Wales, Pearson Education, 2009.
- Barros, T. H. B. A Lei de arquivos do Brasil: apontamentos sobre seu impacto 30 anos depois. *Revista do Arquivo: uma publicação online do Arquivo Público do Estado de São Paulo*. São Paulo, v. 7, n. 13, Dez. 2021. https://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/13/debate_10.php#inicio_artigo. Acessado 18 set. 2023.
- 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”. Brasília, Presidência da República, 1991. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8159.htm. Acessado 18 set. 2023.
- Brasil. *Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002*. “Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados”. Brasília, Presidência da República, 2002. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4073.htm. Acessado 18 set. 2023.
- Brasil. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. “Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências”. Brasília, Presidência da República, 2011. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acessado 18 set. 2023.
- Brasil. Ministério da Justiça. *Relatório da 1ª Conferência Nacional de Arquivos (CNARQ): Por uma política nacional de arquivos*. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.
- Brasil. *Decreto nº 10.148, de 2 de dezembro de 2019*. “Institui a Comissão de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da administração pública federal, dispõe sobre a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, as Subcomissões de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da Administração Pública Federal e o Conselho Nacional de Arquivos, e dá outras providências”. Brasília, Presidência da República, 2019. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10148.htm#art17. Acessado 18 set. 2023.
- Birkland, T. A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*, (2nd. ed.), Nova York, ME Sharpe, 2005.
- Capella, A. C. N. e Brasil, F. G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 101, p. 57–76, 2005. <https://www.scielo.br/pdf/nec/n101/0101-3300-nec-101-0057.pdf>. Acessado 18 set. 2023.
- Fórum Nacional das Associações de Arquivologia do Brasil. *Frente Ampla em Prol da lei de Arquivos*, 2023. <https://fnarq.com.br/frente-ampla-em-prol-da-lei-de-arquivos/>. Acessado 18 set. 2023.

- Jardim, J. M. O Projeto de Lei nº 2789/2021 e a atualização da Lei de Arquivos brasileira: possibilidades e limites. *Revista do Arquivo: Uma publicação online do Arquivo Público do Estado de São Paulo*, São Paulo, SP, v. 7, n. 13, Dez. 2021.
https://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/13/debate_3.php#inicio_artigo.
Acessado 18 set. 2023.
- Jardim, J. M. O cenário arquivístico brasileiro nos anos 1980. In: Marques, A. A. C., Rodrigues, G. M. e Santos, P. R. E. (org.). *História da Arquivologia no Brasil: instituições, associativismo e produção científica*. Rio de Janeiro, Associação dos Arquivistas Brasileiros, 2014.
- Joachim, A. E. e May, P. J. Beyond subsystems: policy regimes and governance. *Policy Studies Journal*, v. 38, n. 2, 2010, p. 303-327.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2010.00363.x>. Acessado 18 set. 2023.
- Revista do Arquivo: uma publicação online do Arquivo Público do Estado de São Paulo. Arquivo Público do Estado de São Paulo: 30 Anos da “Lei de Arquivos”: vitalidades e limites, São Paulo, v. 7, . 13, dez. 2021.
https://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/13/pdf/edicao_completa.pdf.
Acessado 18 set. 2023.
- Roth Deubel, A. N. (ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder, Westview Press, 2007, p. 189–220.
- Sabatier, P. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, *Journal of European Public Policy*, v. 5, n. 1, 1998, p. 98–130.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501768880000051>. Acessado 18 set. 2023.
- Santos, V. B. Legislação com impacto nas atividades arquivísticas: comentários à luz do PL 2789/2021. *Revista do Arquivo: Uma publicação online do Arquivo Público do Estado de São Paulo*. São Paulo, v. 7, n. 13, dez. 2021.
https://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/13/debate_4.php#inicio_artigo.
Acessado 18 set. 2023.
- Secchi, L., Coelho, F. S., Pires, V. *Política Públicas: Conceitos, casos práticos, questões de concurso*, 2020.

Copyright: © 2024 MINTEGUI, Evelin. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons CC Attribution-ShareAlike (CC BY-SA), which permits use, distribution, and reproduction in any medium, under the identical terms, and provided the original author and source are credited.

Submetido em: 28/02/2023

Aceito em: 26/08/2024

MINTEGUI, Evelin. Mudanças na política nacional de arquivos: análise do contexto de alteração da Lei de Arquivos. *Brazilian Journal of Information Science: research trends*, vol. 18, publicação contínua, 2024, e024030. DOI: 10.36311/1981-1640.2024.v18.e024030.

