

O arquivista e as políticas públicas arquivísticas

Renato Tarciso Barbosa de Sousa
Professor Adjunto do Curso de Arquivologia da
Universidade de Brasília. Chefe do Departamento de
Ciência da Informação e Documentação da
Universidade de Brasília. Doutor em História Social
pela Universidade de São Paulo, Mestre em
Biblioteconomia e Documentação pela Universidade
de Brasília, Especialista em Organização de
Arquivos pela Universidade de São Paulo.

1 – Introdução

A banalização das novas tecnologias e a escassez crônica dos recursos financeiros impõem às organizações um repensar constante de sua cultura, tradições, práticas e procedimentos. Quem dispõe com mais rapidez das melhores informações, pouco importando a sua proveniência, o seu suporte ou tipo, apresenta as melhores condições de ter uma maior e melhor competitividade, como dizem os canadenses.

Falar da importância estratégica dos recursos informacionais nas organizações contemporâneas é, atualmente, um lugar comum em um ambiente com uma infinidade de velhas e novas tecnologias da informação, que são diariamente oferecidas pelo mercado. O que não é comum, é o entendimento de que uma parte significativa desses recursos informacionais é acumulada pelos próprios órgãos públicos e empresas privadas. É um capital informacional pouco compreendido e pouco explorado e que poderia dar uma enorme contribuição para a busca da eficiência e da qualidade na prestação de serviços e, no caso dos órgãos públicos, para a transparência das ações do Estado.

Não estamos falando de nada novo, mas de algo que surge junto com os próprios órgãos públicos e as próprias empresas privadas, de algo que é inerente às ações desenvolvidas e é um dos produtos gerados pelas atividades de cada unidade administrativa. Estamos falando dos Arquivos (isso mesmo, com “A” maiúsculo). Arquivos que registram as ações, os direitos, os deveres, a trajetória e que são, sobretudo, fontes inigualáveis de tomadas de decisão seguras e eficientes.

O senso comum transformou os arquivos em coleções de papéis velhos, em “arquivo morto” e os relegou aos subsolos, às garagens e aos banheiros desativados.

Documentos que garantem direitos e deveres dos funcionários e da organização, que registram a memória institucional e que poderiam tornar as decisões mais seguras são misturados aos que não possuem valor que justifique a sua guarda. São, infelizmente, comuns os exemplos de prejuízos decorrentes da falta de tratamento dos documentos de arquivo.

As organizações que reconhecem a importância estratégica dos recursos informacionais sabem que os arquivos não são mortos, mas “vivos”, mais do que isso, são conjuntos de informações que podem representar um diferencial em períodos de escassez de recursos financeiros, materiais e humanos.

As experiências têm demonstrado que a microfilmagem, a digitalização e o gerenciamento eletrônico de documentos não resolvem o problema, apenas o transferem para uma nova mídia. Essas velhas e novas tecnologias da informação só surtem efeito quando precedidas por uma gestão de documentos, traduzida pelo conjunto de procedimentos, de instrumentos técnicos que cuidam do documento (informação) desde o momento da produção ou recebimento até a sua destinação final, que pode ser a eliminação, no caso daqueles documentos sem valor (jurídico, fiscal e técnico), ou a guarda permanente.

Falar em gestão de documentos significa ter um sistema de registro e controle do trâmite documental, ter um instrumento que organize a informação de modo a torná-la acessível, ter uma ferramenta de gerenciamento dos prazos de guarda e uma série de normas e procedimentos que determinem como a organização deve tratar esses recursos informacionais.

Acreditamos, que essa tecnologia (a gestão de documentos) é, sobretudo, um instrumento gerencial e um instrumento de preservação da memória institucional. Os fatores que levarão a atingir o sucesso na sua implementação estão diretamente vinculados ao estabelecimento de uma política institucional de tratamento da informação em que todos os elementos da organização participem como agentes desse processo.

Não basta que a informação esteja organizada, ou até mesmo disponível. É necessário que sejam estabelecidos canais efetivos que não só a transmitam, mas efetivamente a transfiram, isto é, uma organização que comunique. (Tálamo, 1997).

2 – A situação arquivística brasileira

As experiências brasileiras de tratamento dos arquivos localizados nos setores de trabalho da administração pública brasileira são muito pequenas e não se sustentam em políticas estabelecidas, mas em atuações individuais de alguns profissionais. Não se tem uma metodologia consolidada que permita a aplicação dos conceitos e princípios arquivísticos difundidos internacionalmente, tais como o de respeito aos fundos e a Teoria das Três Idades, que são, para Jean-Yves Rousseau e Carol Couture (1994, p.95), as bases sobre as quais repousa a Arquivística contemporânea.

A denominação de arquivos correntes não pode ser aplicada na maior parte dos arquivos montados nos setores de trabalho da administração pública brasileira. Na prática, observa-se a formação de dois grandes acervos: os arquivos montados nos setores de trabalho e as massas documentais acumuladas.

Os arquivos montados nos setores de trabalho são acervos arquivísticos constituídos de documentos ativos, semi-ativos e inativos, misturados a outros passíveis de eliminação e a documentos não orgânicos, que não são considerados de arquivo e que são produzidos ou recebidos fora do quadro das missões de uma organização. Encontra-se ainda, nesses mesmos conjuntos, uma quantidade significativa de documentos duplicados. Acredita-se que, possivelmente, 5% do conteúdo desses acervos sejam formados por cópias. Isso pode ser resultado da ausência de um gerenciamento da reprografia e da falta de confiança nos métodos de classificação utilizados.

É comum que cada setor mantenha o seu próprio arquivo. Eles atuam autonomamente no que se refere à organização dos documentos. A autonomia, neste caso, é menos em relação à articulação entre os setores do que a métodos diferenciados. Percebe-se que a metodologia para o tratamento dos registros documentais se reproduz por várias seções, divisões, departamentos e diretorias. Trata-se de uma tradição sedimentada na administração pública brasileira que, provavelmente, venha sendo utilizada há várias décadas.

A organização, quando existe, fundamenta-se no empirismo e na improvisação. Os métodos utilizados oscilam entre a fragmentação dos dossiês de assunto, o arquivamento por espécie documental, por ato de recebimento ou expedição, pela numeração etc. As correspondências, por exemplo, são dispostas por suas variantes

(ofício externo, ofício interno, circular, memorando etc.) ou em “recebidas” e “expedidas”. Os processos são ordenados numericamente. Os outros tipos são classificados pelos nomes a eles atribuídos, tais como: projetos, relatórios, atas, pareceres etc.

O método empregado, quase sempre, não está consolidado em um plano preestabelecido. A denominação dos dossiês e dos conjuntos documentais é criada aleatoriamente e, muitas vezes, dissociada dos elementos que representam. O caráter mnemônico desses títulos nem sempre é respeitado. Há casos em que esse trabalho é feito por bibliotecários. Eles criam códigos de classificação baseados na lógica e na metodologia da sua profissão. Em geral, dispõem os documentos por assuntos ou pelo nome pelos quais são conhecidos e aplicam a codificação decimal extraída do método de Melvil Dewey. Uma das principais características desses instrumentos é a fragmentação das unidades documentais. Desta forma, tratam os documentos individualmente, como se fossem livros ou periódicos.

Por outro lado, não significa que os métodos empíricos e improvisados pelos quais os setores de trabalho organizam seus documentos não funcionem. Eles são suficientes para atender às principais necessidades. Paradoxalmente, esses métodos não garantem que o arquivamento e a busca à informação contida nos arquivos sejam acessíveis a todos. Em cada setor, o funcionário responsável pela documentação imprime uma característica própria ao método, o que impossibilita a sua operação por outras pessoas. A ausência daquele dificulta ou, às vezes, impede a recuperação da informação. A melhoria das condições de organização dos arquivos só é lembrada quando se procura uma informação e esta não é encontrada. Os documentos não são eliminados, mas também não são tratados de forma técnico-científica.

Os arquivos acumulados nos setores de trabalho são, em muitos casos, grandes conjuntos documentais. A fetichização dos documentos dificulta a sua eliminação. Os instrumentos de gerenciamento dos prazos de guarda, responsáveis pela destinação dos documentos, nem sempre são encontrados. As tabelas de temporalidade, quando existem, são elaboradas separadamente de um processo de organização. São, em geral, utilizadas metodologias equivocadas e distanciadas dos preceitos defendidos pela Arquivística contemporânea. Na verdade, são construções de difícil aplicação. As eliminações, assim, são resultado do descaso e das condições de armazenamento e de acondicionamento. A avaliação, no Brasil, é feita comumente quando os documentos são recolhidos aos arquivos permanentes.

O registro e o controle da tramitação dos documentos é uma atividade desenvolvida por unidades específicas, que figuram nas estruturas organizacionais com a denominação de “protocolo”, “protocolo e arquivo”, “comunicação administrativa”, “documentação e comunicação administrativa” etc. Estes setores, na maior parte dos casos, são responsáveis pelo registro e distribuição das correspondências produzidas e recebidas pelos órgãos, bem como pela protocolização dos processos e sua tramitação. Nem todos os documentos são registrados nesses setores. Muitos tramitam sem qualquer tipo de controle. Normalmente, apenas os processos recebem um número, que se constitui na chave de busca dele. Essas atividades geram uma quantidade muito grande de fichas, livros e formulários. Não há, salvo raras exceções, relação entre essas atividades e aquelas executadas nas outras seções dos órgãos, no que se refere à classificação dos documentos arquivísticos.

O uso cada vez mais freqüente da Informática possibilitou, em muitos órgãos governamentais, a substituição do registro e controle manual da tramitação por sistemas automatizados. É possível encontrá-los disponibilizados em redes locais e remotas. Esses sistemas têm sido desenvolvidos por profissionais de Informática. A estrutura das bases de dados, criadas para este fim, reproduz os mesmos campos definidos nas fichas, formulários e livros de protocolo.

Esses conjuntos arquivísticos não são formados apenas por documentos em suporte papel. É possível encontrar um número significativo de informações fixadas em outros tipos de bases materiais, tais como películas fotográficas, videográficas e microfílmicas. Nos últimos anos, com o avanço e a banalização da microinformática, tem aumentado sensivelmente o número de documentos em suportes informáticos.

Normalmente, eles não são considerados de arquivo, apesar de terem sido produzidos ou recebidos no quadro das funções e das atividades dos órgãos. Permanecem, geralmente, nos setores que os acumularam. Em alguns casos, recebem a denominação “técnicos” e são enviados a bibliotecas e a centros de documentação. Nos órgãos governamentais, é possível encontrar conjuntos arquivísticos que são resultado da transferência dos documentos dos arquivos montados nos setores de trabalho. Esses acervos são denominados, comumente, “arquivos mortos”. Eles são identificados, também, por “arquivo geral” e “arquivo central”. Para Lopes (1993), “qualquer organização pública ou privada, com mais de dois anos de existência, convive com o dilema do que fazer com os documentos produzidos e/ou recebidos no desenvolvimento de suas funções”.

Os americanos intitularam esses acervos de “*voluminous and loosely organized bodies of records created by modern institutions*”. No Brasil, eles ficaram conhecidos como massas documentais acumuladas. São compostos, segundo Lopes (1994, p. 41), por documentos: ativos; elimináveis de imediato, isto é, sem nenhum valor administrativo, técnico, legal ou histórico; de valor intermediário, ou seja, que poderão ser descartados depois de um prazo administrativo, legal ou guardados para sempre; de valor permanente, que interessam à pesquisa de fundo histórico.

A relação dos arquivos montados nos postos de trabalho com as massas documentais acumuladas é a de depósito. Estes últimos guardam aquilo o que foi considerado desnecessário manter nos primeiros. Não há organicidade, recolhimentos periódicos e controle do fluxo. A transferência se dá, principalmente, por questões relacionadas com o espaço físico e com o encerramento do ano em que os documentos foram produzidos ou recebidos. Secundariamente, a perda do valor administrativo e técnico, o encerramento de uma atividade e a falta de perspectiva de utilização futura norteiam essa passagem.

Nas massas documentais acumuladas, predominam, segundo os diagnósticos da situação arquivística elaborados por instituições públicas, documentos produzidos e/ou recebidos pelas atividades-meio. Em geral, considera-se documento de arquivo somente os produzidos por essa atividade. São, principalmente, processos administrativos e correspondências. Os produzidos pelas atividades-fim, que, às vezes, recebem a denominação “técnicos”, são mantidos nos próprios setores, conduzidos para bibliotecas ou transferidos, em menor número, àqueles depósitos. Salvo exceções, há um certo descrédito e ceticismo com relação aos trabalhos desenvolvidos pelo “arquivo geral”.

As estimativas, de acordo com Lopes (1994, p. 41), a partir dos poucos levantamentos realizados indicam a existência de mais de 5.000 km de papéis, medidos como se estivessem armazenados em estantes como livros. Esse número se refere apenas aos documentos dos órgãos do governo federal, dispersos por várias regiões brasileiras. Os acumulados pelos governos estaduais e municipais não foram computados. É possível encontrar nessa massa documentos produzidos na época colonial.

A disposição da documentação existente nos setores de trabalho dos órgãos é invariavelmente abandonada nesses depósitos de massas documentais acumuladas. Perde-se o controle sobre o acervo e, por conseqüência, torna-se difícil

acessar as informações contidas nele. As soluções encontradas resumem-se, em muitos casos, na microfilmagem sem critérios predefinidos. Transfere-se para outros suportes a desorganização existente nos suportes originais. Observa-se, hoje, a substituição desse processo pelo de digitalização.

3 – Políticas públicas de arquivo

As primeiras tentativas de estabelecimento de uma política arquivística no Brasil remontam à criação do Sistema Nacional de Arquivos, em 1978. Essa versão apresentava algumas fragilidades. Dentre elas, destacamos a inviabilização do estabelecimento de um programa de gestão de documentos, pois os arquivos correntes eram de responsabilidade de um outro sistema da Administração Pública Federal: o Sistema de Serviços Gerais (SISG). O universo do sistema era formado, basicamente, pelos arquivos da Administração Pública Federal e os órgãos dos outros Poderes ou de outras esferas (estadual, municipal) poderiam fazer parte por intermédio de convênios. O Arquivo Nacional era o órgão central e os órgãos setoriais seriam constituídos pelas unidades organizacionais incumbidas das atividades de arquivo intermediário da Administração Pública Federal. Vários fatores contribuíram para que essa primeira versão do SINAR não saísse do papel, mas indicava já a criação de uma Comissão Nacional de Arquivos, que teria como objetivo a formulação da política nacional de arquivos.

O grande marco legal que permitiu, sem dúvida nenhuma, que começássemos a falar em políticas públicas de arquivo no Brasil é a promulgação, em 1991, da Lei nº 8.159, conhecida como “Lei dos Arquivos”. Além da preocupação de definir vários conceitos (documento público, gestão de documentos, ciclo de vida dos documentos etc.), a Lei estabeleceu a importância do documento de arquivo para a sociedade brasileira ao dispor que “é dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação”. Outra grande contribuição da Lei nº 8.159 foi a criação do Conselho Nacional de Arquivos, órgão que definirá a política nacional de arquivos e será o órgão central do Sistema Nacional de Arquivos.

Dessa forma, estavam criadas as condições legais para o estabelecimento de políticas públicas de arquivo no Brasil.

A importância e o valor estratégico da informação arquivística para a sociedade brasileira, como para qualquer outra sociedade, justifica a necessidade da formulação de políticas públicas de arquivo no país. Políticas públicas entendidas como “construções de uma coletividade, que visam a garantia dos direitos sociais dos cidadãos que compõem uma sociedade humana. Este é um princípio democrático fundamental”. (Ferreira, 2005, p. 156). O Estado joga um papel fundamental na formulação e execução de políticas públicas, pois estas são “programas de ação governamental visando coordenar os meios de ação governamental e atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. (Ferreira, 2005, p. 156). Dessa forma, complementa Ferreira (2005, p. 156), as políticas públicas podem ser consideradas como respostas do Estado aos direitos coletivos da população, ainda que para sua execução possam estar envolvidos agentes privados.

As políticas públicas de arquivo podem ser entendidas como:

- o corpus de normas e diretrizes visando à gestão documental e a proteção especial aos documentos de arquivo;
- as diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos;
- a promoção de ações de preservação do patrimônio documental brasileiro;
- as diretrizes para o treinamento e capacitação dos recursos humanos;
- a garantia do acesso à informação.

Entretanto, o que se observa é que a política de arquivo no Brasil tem se limitado à elaboração de atos normativos. Além da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, temos as 22 resoluções do Conarq e alguns decretos que regulamentam a Lei dos Arquivos.

Pensar em políticas públicas de arquivo vai muito além da construção de um corpus de leis. Há a dimensão técnico-científica, que deve ser levada em consideração, pois a simples existência de leis ou de determinações não garante as ações concretas que a viabilizem. Nesse sentido, vamos de encontro às opiniões de José Maria Jardim, que considera as duas dimensões – a política e a técnica – faces de uma mesma moeda e que só com o exercício das duas, será possível formular e viabilizar políticas públicas arquivísticas. (Jardim, 2003).

4 – Referências bibliográficas.

- Arquivo do Estado (São Paulo). **Diagnóstico da situação dos arquivos do Estado de São Paulo**. São Paulo : O Arquivo, 1987.
- ARQUIVO NACIONAL. **Cadastro nacional de arquivos federais**. Brasília : Presidência da República, 1990.
- ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. **Diagnóstico dos arquivos do Governo do Distrito Federal**. Brasília : SEA, 1990.
- BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Arquivos permanentes: tratamento documental**. São Paulo : T. A. Queiroz, 1991.
- BRASIL. **Desburocratização**. Medidas adotadas (julho 1979 - julho 1981). Brasília : Presidência da República, 1981.
- BRUIJN, Teun de. Records management, examples of canadian and dutch practice. **Janus**, Paris, n. 1, 1994, p. 16-17.
- COMISSÃO ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO DO ACERVO DOCUMENTAL - CEPAD. **A importância da informação e do documento na administração pública brasileira**. Brasília : Funcep, 1987.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. A administração pública e o papel do Estado. In: COUTURE, Carol. Notions fondamentales de l'Archivistique intégrée. **Archivum**, Paris, v. 39, p. 7-13, 1992.
- DUCHEIN, Michel. O respeito aos fundos em Arquivística: princípios teóricos e problemas práticos. **Arquivo & Administração**, Rio de Janeiro, v. 10-14, n. 1, abr. 1983.
- FERREIRA, Maria de Lourdes. **Os arquivos da administração pública nos municípios do Grande ABC Paulista**. A busca do fio de Ariadne. São Paulo : Universidade de São Paulo, 2005. (tese de doutorado).
- FREITAS FILHO, Floriano. Perfil do administrador público no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 117, n. 1, jun./set. 1989.
- FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP. **Estrutura e organização do poder executivo**. Brasília : Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993. 2. v.
- JARDIM, José Maria, FONSECA, Maria Odila. As relações entre a Arquivística e a Ciência da Informação. **Cadernos BAD**, Lisboa, v. 2, 1992.
- JARDIM, José Maria. **Cartografia de uma ordem imaginária: uma análise do Sistema Nacional de Arquivos**. Rio de Janeiro : UFRJ, 1994. digit. (tese de mestrado).
- LOPES, Luis Carlos. Arquivópolis: uma utopia pós-moderna. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 41-43, jan./abr. 1993.
- LOPES, Luis Carlos. **Projeto de organização dos arquivos da DCTEC**. Brasília, 1994. digit.
- NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS SERVICE. **A modern archives reader: basic readings on archival theory and practice**. Washington : US General Service Administration, 1994.
- PENN, Ira A., PENNIX, Gail, MORDDEL, Anne, SMITH, Kelvin. **Records management handbook**. Aldershot Hants : Grower, 1989.
- PORTUGAL FILHO, Murilo. **O Programa Federal de Desregulamentação do Governo Brasileiro**. Brasília : IPEA, 1992.
- PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO. **Medidas adotadas**. Brasília : Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, 1982.
- RHOADS, James B. **La función de la gestión de documentos y archivos en los sistemas nacionales de información: un estudio del Ramp**. Paris : Unesco, 1983.

ROBERGE, Michel. **La gestion de l'information administrative.** Application globale, systémique et systématique. Quebec : Documentor, 1992.

RODRIGUES, José Honório. **A situação do Arquivo Nacional.** Rio de Janeiro : Arquivo Nacional, 1959.

ROUSSEAU, Jean-Yves, COUTURE, Carol. **Les fondements de la discipline archivistique.** Quebec : Presses de l'Université du Québec, 1994.

SCHELLENBERG, T. R. **Arquivos modernos.** Princípios e técnicas. Rio de Janeiro : FGV, 1980.