

Introdução

O Professor Manuel Vazquez, da Universidade de Córdoba (Argentina), - consagrado mundialmente como grande especialista em avaliação de documentos de arquivo tem contribuído de forma decisiva para o desenvolvimento dos estudos arquivísticos, não só naquela área vital, como também no âmbito da diplomática, da tradição e da tipologia documentais. Seus celebrados "Manual de selección documental" (1), "Estudio del ciclo vital de los documentos" e "Reflexiones sobre el carácter original de los documentos", entre outros, tem seus poucos exemplares existentes no Brasil altamente disputados entre estudantes e profissionais da área arquivística brasileira. Agora, brinda - nos ele com suas reflexões em outro importante segmento da arquivologia: o das políticas governamentais voltadas para o tratamento dos arquivos.

Em recente curso ministrado na Colômbia (Medellin, março de 1991), onde esteve cumprindo missão arquivística da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Professor Vazquez desenvolveu o tema instigante da política arquivística. Resultando, como resulta, de resumo que foi desenvolvido, o presente trabalho tem o caráter esquemático, já que funcionou como espinha dorsal daquele curso.

Dadas as antológicas qualidades do Professor Vazquez de extrema competência, objetividade e concisão, tão bem demonstradas neste texto, e dado o momento atual da arquivologia nacional, voltado para a absorção, aplicação e conhecimento da Lei nº 8159 (que dispõe sobre a política nacional de arquivos), pareceu-nos bastante oportuna a divulgação deste texto, para a qual ti vemos a devida autorização do autor.

É preciso não esquecer que tendo visado a realidade arquivística e ju rídico-administrativa da Colômbia e da Argentina, muitas das considerações - do Professor Vazquez não coincidem exatamente com as condições brasileiras. Isto explica, por exemplo, a não homogeneidade da nomenclatura usada neste - trabalho relativamente à língua portuguesa.

Outra não foi a nossa preocupação ao redigir as notas senão a de dirimir dúvidas e estender esclarecimentos justamente neste sentido. Ao propor a conformação de uma política arquivística estatal o Autor enfatizou pontos-contextualizados numa realidade administrativa, social, política, legal e

cultural que nem sempre coincide com a vigente no Brasil. Entretanto, a universalidade dos problemas arquivísticos faz com que os conceitos e reflexões aqui emitidos possam ser extremamente úteis e, ressalvadas as distinções mencionadas, possam ser perfeitamente válidos para o enriquecimento da arquivologia brasileira.

Heloísa Biberalli Bellotto

Brasília, 3 de dezembro de 1991

1. Temas introdutórios

Assim como há, por parte do Estado, uma política para a saúde, para a educação, para a cultura, tem que haver também uma política para a documentação (2).

Política, neste sentido, pode entender-se como o conjunto de objetivos específicos que se há de alcançar mediante recursos existentes ou a serem criados, baseados em legislação e com o fito de elevar a qualidade de vida de uma comunidade.

O estudo da política arquivística compõe-se dos estudos parciais dos objetivos específicos, dos recursos existentes - ou a criar - e da legislação arquivística.

Antes, entretanto, de analisar cada um deles, convém introduzi-los a partir de algumas reflexões.

A utilidade dos arquivos, dos documentos e da informação tem duas vertentes: a administrativa e a histórica.

Enquanto se encontram na fase administrativa, os documentos de arquivo possibilitam direitos e obrigações, testemunham oficialmente e/ou são portadores de informação atualizada (3). Teem como usuários quem os iniciou, ou aqueles a quem é destinado; ou, ainda, a instituição onde se realiza a tramitação e, as vezes, terceiros envolvidos no ato administrativo concernente.

Os documentos de arquivo, nesta fase administrativa, criam e mantêm relações socialmente válidas e estáveis entre os habitantes de um país ou de uma comunidade, outorgando bases jurídicas aos atos.

Quando se esgota todo o valor ou interesse para que se alcance os fins que motivaram sua produção, os documentos podem ser selecionados, porque foi descoberto o seu valor como testemunho (4). Conservam-se, então, como fonte para a pesquisa e para a história. Passam assim a fazer parte do patrimônio-documental de documentos de arquivo (5), que é parte essencial do patrimônio cultural da comunidade.

A política arquivística, portanto, contempla estas duas vertentes: por um lado, defende os direitos dos cidadãos e, por outro, salvaguarda a identidade nacional.

Vistas estas abordagens introdutórias, é preciso focar os objetivos específicos de uma política arquivística. Chamam-se específicos porque o objetivo geral de toda política não pode ser outro senão a otimização da qualidade de vida dos indivíduos que compõem a comunidade.

2. Objetivos específicos de uma política arquivística

Atendendo à vertente administrativa, cabe formular os seguintes objetivos:

- 2.1.** Salvar os direitos contidos nos documentos de arquivo para todos os habitantes do país.
- 2.2.** Estabelecer uma burocracia a serviço dos cidadãos, sobretudo as minorias (idosos, analfabetos, índios etc.).
- 2.3.** Conferir transparência democrática aos atos do governo.
- 2.4.** Apoiar o desenvolvimento nacional mediante os recursos documentais, principalmente os jurídicos e os técnico-científicos.
- 2.5.** Racionalizar a produção e a utilização dos recursos documentais.
- 2.6.** Armazenar e oferecer informação acessível a tempo para diagnosticar e resolver os problemas da comunidade.

Atendendo à vertente do patrimônio documental, os objetivos seriam:

- 2.7.** Reunir e conservar os arquivos da esfera estatal, selecionados por seu valor para a pesquisa retrospectiva.
- 2.8.** Regulamentar e apoiar a conservação de arquivos e documentos de valor histórico, produzidos na esfera estatal.
- 2.9.** Colocar à disposição dos pesquisadores e consultantes a informação contida nos arquivos permanentes.

3. Recursos com que conta uma política arquivística

Estes recursos são de quatro categorias: os arquivos, os documentos de arquivo, a informação e os arquivistas.

3.1. Os arquivos

O termo arquivo tem duas acepções principais: arquivo como instituição ou seção de uma instituição que processa os documentos de arquivo para colo-

câ-los, assim como informação que contiverem, a serviço dos usuários; arquivo é também o edifício ou o setor de um edifício destinado a albergar os documentos de arquivo com a finalidade de os colocar - e a informação que contiverem - a serviço dos usuários. Ao falar-se de arquivos como "recursos" de uma política arquivística, estão sendo consideradas ambas as acepções (6).

Os arquivos como recursos se classificam em estatais e não estatais.

Os estatais agrupam-se, segundo seu nível, em nacionais, departamentais (7) e municipais. Cada um destes níveis possui, por sua vez, organismos centrais e empresas do Estado (8). Os estatais também dividem-se segundo o poder ao qual pertencem: arquivos do poder executivo, legislativo e judiciário.

Os arquivos não estatais são de empresas com fins lucrativos: industriais, comerciais, financeiras e de serviço; ou de instituições sem fins lucrativos: religiosas, políticas, profissionais, sindicais, desportivas, de beneficência, culturais etc.

Cada uma destas categorias pertencem a âmbitos independentes. A política arquivística, longe de confundí-las ou misturá-las, reconhece-as em sua diversidade e lhes dá tratamento específico. Procura criar linhas convergentes que elevem a qualidade de vida dos cidadãos.

Destaque-se que todos os arquivos do Estado apresentam interesse, seja qual for sua dimensão: os de escolas rurais de pequenos destacamentos de polícia de fronteira, de hospitais de bairro ... Os arquivos das instituições não estatais, no entanto, só interessam quando elas chegam a ter transcendência social em determinado contexto.

3.2. Os documentos de arquivo

Os documentos de arquivo são suportes físicos que contém um texto ou mensagem produzido como resultado de uma atividade administrativa e que tem como objetivo acionar um ato dispositivo, provar algo ou meramente fazer circular informação.

Nenhuma comunidade pode viver sem documentos de arquivo; no entanto, - há as que não aproveitam devidamente este recurso, ou, até mesmo, consideram-no como fardo ou entrave a seu progresso.

Para esclarecer estas questões, nossa preocupação, mais do que com uma classificação de documentos de arquivo, será a de mostrar algumas categorias que são de maior interesse para uma política arquivística.

Documentos dispositivos do Estado

Constituem o patrimônio jurídico da nação e são a base da convivência organizada. É formado por:

- . As constituições nacionais. A presente e as anteriores, que demonstram as distintas etapas da vida nacional.
- . O corpo de códigos nacionais: civil, de comércio, processual, etc.
- . O conjunto de leis do poder legislativo, tanto as vigentes como as revogadas.
- . As coleções de decretos do Executivo Nacional (9) e dos executivos-Departamentais (10) e Municipais.
- . As sentenças judiciais, os acordos e Ordens do Supremo Tribunal do Poder Judiciário (11).
- . Os tratados e convênios internacionais, mesmo os já não mais vigentes.

Além disso, cada órgão ou empresa guarda seu próprio patrimônio e sua tradição em seus sucessivos regulamentos, estatutos e manuais de procedimento no corpo de seus próprios documentos dispositivos.

Documentos testemunhais do Estado

São outra das bases dos direitos dos cidadãos. Constituem-se de duas grandes famílias de documentos:

- . os registros do Estado: registro civil, da propriedade, da propriedade intelectual, das patentes das invenções e marcas, registro dos graduados nas universidades públicas, etc.
- . As escrituras públicas dos escrivãos (12).

Documentos técnico-científicos

São os que mais diretamente servem ao desenvolvimento nacional e os que mais facilmente podem ingressar em um sistema nacional de informação. Tentemos uma enumeração de tais documentos.

- . Teses. Trabalhos de pesquisa de todo tipo feitos nas universidades e em centros de estudos superiores.
- . Documentos técnicos e de pesquisa de hospitais, laboratórios de qualquer espécie, observatórios astronômicos e meteorológicos, institutos de estudos geográficos e ecológicos. Grupos de pesquisa econômica, etc.
- . As patentes de invenção, da propriedade intelectual de processos de

produção e de registro de marcas de produtos industriais.

- . Documentos de planejamento e estatística. Os informes técnicos, sentenças e assessoramento de especialistas.
- . Documentos de cadastro de terras e propriedades fiscais.

Documentos sobre obras públicas

Obras viárias: caminhos, estradas, rodovias, estradas de ferro.

Obras hidráulicas: represas, canais, portos, aquedutos, etc.

Produção e transmissão de energia elétrica: usinas, rede de cabos, etc.

Redes de comunicação por sinais: telefone, telégrafo, televisão, etc.

Extração, processamento e transporte de petróleo.

Aeroportos, aeródromos e heliportos.

Palácios, edifícios do Estado em geral, construção de conjuntos habitacionais (13).

Parques nacionais, reservas florestais ou zoológicas.

Listas de categorias de pessoas:

Colegiados em associações profissionais: médicos, engenheiros, arquitetos, advogados, farmacêuticos, etc.

Censos especiais de pessoas: censos de estudantes estrangeiros, trabalhadores rurais, indígenas, etc.

3.3. A informação

A informação é um poderoso recurso da política arquivística.

Constatamos que o país possui um formidável patrimônio documental jurídico e técnico-científico (14). Porém, se não lançarmos mão do recurso da informação, ele mostra-se apenas útil. Afinal, para que servem os tesouros de Ali Babá se eles não saem da caverna? (15).

O que interessa é difundir o seu conteúdo, fazê-lo chegar até os que saibam processá-lo e levá-lo a render o máximo da sua potencialidade.

Expliquemos, no entanto, preliminarmente, o que é o patrimônio.

Patrimônio é o conjunto de bens herdado do passado, a ser utilizado e enriquecido pela nossa geração, cabendo-nos legá-lo às gerações futuras.

Para que o patrimônio documental seja utilizado em benefício de nossa

geração, torna-se necessário aplicar-lhe o recurso da circulação da informação. As formas práticas de o fazer são:

1. criar centros de informação especializada, próximos dos diferentes usuários. Tais centros deverão se intercomunicar e estar vinculados a um sistema nacional de informação;
2. ensinar seus usuários potenciais a utilizá-los.

O processo de centralização da informação inicia-se pelo que é mais facilmente processável: os documentos dispositivos e jurídicos, seguidos dos técnicos-científicos, dos testemunhais do Estado e, por último, dos que apresentam maior dificuldade, quais sejam, os de pessoal e os administrativos.

Alguns dos mais importantes recursos específicos da informação são as estatísticas e a tabulação de dados dispersos.

Em qualquer um dos três poderes do Estado, antes de se redigir um documento dispositivo, deve-se diagnosticar a realidade presente, os fatores em jogo e, ainda, a trajetória histórica recente do tema. Há de se suprimir a frase "revogam-se as disposições em contrário", que é uma maneira de encobrir o que se desconhece.

Profissionais, pesquisadores e planejadores requerem informação de documentos pertinentes a temas de seu interesse, que se encontram dispersos em diferentes arquivos.

A circulação da informação, para ser usada como recurso, exige a definição de alguns pontos:

- a) os limites entre a confidencialidade e a abertura à consulta (16);
- b) o respeito aos direitos do autor e o apoio aos pesquisadores;
- c) o fomento ao processamento estatístico da informação.

3.4. Os Arquivistas

O recurso humano é, em última instância, o definitivo. Se falta, os demais recursos permanecerão latentes. Felizmente, agora já se pode contar com centros especializados para a formação profissional. Relativamente a este recurso pode-se enfocar:

- . o campo de trabalho dos administradores de documentos (denominação - sinônima à de arquivista) que abrange os documentos de arquivo tanto em fase administrativa como histórica, assim como as instituições arquivísticas e os sistemas integrados de arquivo.
- . a docência de disciplinas arquivísticas.

- . as associações de administradores de documentos/arquivistas.
- . as instituições que preparam os arquivistas tem que habilitá-los para o cumprimento de todas estas tarefas.
- . O Estado e as instituições privadas tem que fazer valer o título profissional e hierarquizar, nos seus quadros, a especialização.
- . os arquivistas, por seu lado, tem que sentir-se fatores decisivos da política arquivística e, portanto, apoiá-la, fazê-la crescer em seus estudos e pesquisas, assim como viver sua vocação a serviço da comunidade.

4. A legislação arquivística

Falamos de "legislação" e não de "lei de arquivos"; porque é melhor - ter uma idéia global das medidas a tomar em distintos níveis: lei, decretos, regulamentos internos, manuais de procedimento etc.

Assinalemos seis itens em torno dos quais se sugerem temas legisláveis:

4.1. Legislação sobre sistemas integrados de arquivo

- . criação e implementação dos diferentes sistemas integrados de arquivos: do poder executivo nacional, estadual, municipal; do poder legislativo; do poder judiciário; de cada uma das empresas estatais; de cada organismo autônomo como as Universidades, Polícia, Forças Armadas (16).
- . regulamentação do funcionamento de cada sistema integrado arquivos; posição e funções da direção; estabelecimento de órgãos centrais intermediários; dependência hierárquica e funcional ; funções do arquivo intermediário.
- . normas sobre os edifícios e locais de arquivo: exigência de que em todo projeto de arquivo estatal a construir-se conste a localização do arquivo; que o local que vai albergar os documentos não seja inundável, seja livre de contaminação, seja dotado de defesas anti-fogo; que o piso seja resistente e a temperatura e humidade adequadas, etc.

4.2. Legislação sobre documentos de arquivo:

- . Definição legal do que é um documento original em suporte papel e em outros suportes: fotografias, fitas magnéticas, fitas de vídeo, etc.

- . definição legal do que é cópia, de seu uso e eliminação.
- . definição legal da qualidade de papel e tinta para documento de valor permanente, como os originais de leis e de decretos, convênios.
- . padrões de qualidade e tintas para documentos de valor permanentes, como os originais de leis e decretos, convênios, etc.
- . exigências técnicas para proceder à microfilmagem de substituição
- . valor legal das microformas.
- . valor legal dos documentos em suporte magnético e em suportes passíveis de serem apagados, como as gravações em fitas cassete e de vídeo.

4.3. Legislação sobre administração de documentos em fase administrativa.

- . normalização de procedimentos e simplificação de trâmites.
- . confidencialidade dos documentos e abertura à consulta dos que são necessários para dar transparência aos atos do governo.
- . regulamentação da avaliação documental. Tal procedimento pressupõe:
 - a) criação de comissões avaliadoras do valor primário ou administrativo;
 - b) criação de comissões avaliadoras do valor secundário ou histórico;
 - c) estabelecimento de tabelas de prazos de retenção "precaucional" de documentos (17);
 - d) normalização de lugares e datas para transferência de documentos;
 - e) regulamentação da avaliação documental em empresas não estatais;
 - f) normas sobre eliminação de documentos que foram resumidos em estatísticas.
- . sobre documentos técnico-científicos:
 - a) caracterização dos documentos técnico-científicos;
 - b) regras sobre sua conservação, administração e utilização;
 - c) o direito do autor nos documentos de arquivo, sobretudo nos técnico-científicos.

4.4. Legislação sobre o patrimônio documental e sobre os documentos de

valor histórico (18).


- . lei que declare o patrimônio documental dos documentos de arquivo como parte integrante do patrimônio cultural.
- . definição dos documentos que constituem o patrimônio documental.
- . declaração de que os documentos de Estado, selecionados por seu valor histórico, são imprescritíveis e inalienáveis.
- . promulgação de uma lista mínima, que todas instituições e empresas-estatais ou não- haverão de conservar para sempre, por ser parte do patrimônio documental da Nação.
- . proibição de exportar ou destruir os documentos incluídos na lista mínima.
- . métodos de salvaguarda ou recuperação de documentos que formam parte do patrimônio documental e que se acham fora do âmbito estatal: entrega de inventário, depósito em arquivos do Estado, apóio econômico, compra em leilão, etc.
- . idem para documentos que não se acham no país: convênio internacional, intercâmbio de microfilmes, etc.
- . acesso à consulta dos documentos que fazem parte do patrimônio documental e que são do Estado. Estímulo às instituições não estatais para que abram seus arquivos à pesquisa.

4.5. Legislação sobre o uso da informação

- . ampliação dos centros de informação parlamentar, com conexão para a informação técnico-científica.
- . ampliação dos centros de informática jurídica, com conexão para os poderes executivo e legislativo e pesquisadores.
- . inserção da informação do sistema integrado de arquivos no sistema nacional de informação.
- . apoio estatal à criação de centros de informação por especialidades.
- . regulamentação do "escritório-sem papéis" (19).

4.6. Legislação sobre os administradores de documentos (20)

- . apoio aos atuais centros de formação de administradores de documentos.

- 
- . criação de novos centros por todo o país.
 - . hierarquização dos administradores de documentos/arquivistas na estrutura administrativa. Reconhecimento do título.
 - . exigência do título para atuar em arquivos. Se o cargo de diretor for considerado cargo político, que haja um posto técnico reservado para profissionais.
 - . regulamentação sobre a capacitação daqueles que estão desempenhando funções de arquivo.
 - . reconhecimento da capacidade docente para os arquivistas nas áreas de sua especialidade.
 - . criação de disciplinas arquivísticas em todas as carreiras das distintas profissões para que os demais profissionais saibam classificar e avaliar documentos próprios ou os das instituições onde trabalham.

CONCLUSÃO

Por esta esquematização espera-se ter demonstrado que é possível a existência de uma política arquivística e que ela abre novos campos na arquivologia. É preciso, no entanto, que se dê continuidade ao estudo desta área de pesquisa de tanto interesse.

NOTAS

- * Professor da Escuela de Archiveros da Universidad Nacional de Córdoba - Argentina.
 - ** Professora e coordenadora do Curso de Graduação em Arquivologia da Universidade de Brasília (DF).
- 1- A segunda edição atualizada deste importante livro está sendo traduzida para a língua portuguesa por Eloísa Rocha Pereira (arquivista de Brasília e ex-aluna do Prof. Vazquez na Universidad de Córdoba) e por esta tradutora (atualmente professora e coordenadora do Curso de Graduação em Arquivologia da Universidade de Brasília), sob o título "Manual de avaliação de documentos de Arquivo".
 - 2- Esta teria que abranger a área bibliográfica em suas vertentes técnico - científica, cultural e educacional, assim como a museologia, a arquivística; enfim, o domínio da informação documental em geral. Na verdade, esta política voltada para os documentos públicos, além de ser tópica para sua própria área, seria necessariamente útil para eficácia da efetivação das

demais políticas estatais.

- 3- Este conceito reflete as três categorias de documentos públicos que o Professor Vazquez vem preconizando em suas obras: os dispositivos, os testemunhais e os informativos.
- 4- O vocábulo "seleccionados" foi, neste caso, traduzido literalmente sem prejuízo conceitual. No entanto, a expressão "selección documental" não deve ser traduzida como "seleção", pois sua sintonia conceitual já está consagrada na terminologia brasileira como "avaliação documental".
- 5- Poderia, à primeira vista, parecer redundante afirmar-se "patrimônio documental de documentos de arquivo". Porém, a totalidade do patrimônio documental abrange também outras categorias de bens culturais móveis, tais como os documentos bibliográficos e museológicos, tanto quanto os bens culturais imóveis, como os edifícios tombados, os sítios arqueológicos e as paisagens tombadas. Assim, quer-se evidenciar que se trata dos de arquivo.
- 6- Os dicionários de terminologia costumam apontar quatro acepções para a palavra, incluindo além dessas mencionadas pelo Autor como principais, outras duas, a saber: arquivo como móvel onde são guardados documentos e arquivo como conjunto de documentos. No caso presente, a estes "arquivos", o Professor Vazquez denomina "documentos de arquivo" e os aborda no item 3.2.
- 7- No caso brasileiro, seriam estaduais.
- 8- Esta diferenciação, entre nós, corresponde à administração direta, no primeiro caso, e administração indireta, no segundo.
- 9- No caso brasileiro, Executivo Federal.
- 10- Idem, Executivos Federais.
- 11- Idem, Superior Tribunal de Justiça.
- 12- Trata-se de documentos notariais, da área dos tabelionatos e cartórios.
- 13- No original "construcción de barrios" o que, se traduzido ao pé da letra, não atingiria o significado pensado pelo Autor, que era o de casas populares construídas pelo governo.
- 14- Embora o Autor esteja se referindo especificamente à Colômbia, a afirmação não deixa de ser válida, se pensada para a maior parte dos países.
- 15- A metáfora apresentada retrata a situação de muitos conjuntos arquivísti

cos que, por falta de disseminação da informação, estão "escondidos" à pesquisa, mesmo que devidamente preservados e conservados do ponto de vista físico e de instalações.

- 16- Ou, em outras palavras, entre a classificação e a desclassificação.
- 17- Por ainda não estar consolidada, entre nós, a tradução mais precisa para o termo "precaucional" introduzido pelo Professor Vazquez, optou-se pela designação entre aspas. A arquivista Helena Corrêa Machado, durante lar go tempo diretora do Arquivo Municipal do Rio de Janeiro, reconhecida es pecialista em administração pública e em avaliação documental, tem sugeri- do que adotemos, como tradução de "precaucional", a palavra "prescri- cional".
- 18- Ver a vasta legislação brasileira sobre patrimônio cultural, que tem si do amplamente discutida por Aurélio Wander Bastos nas Revistas Arquivo - e Administração e Acervo.
- 19- Esta denominação, já consagrada em todo o mundo, é referente às adminis- trações altamente informatizadas. O Autor pretende aludir à necessidade de regulamentação, incluindo toda a revisão de validade jurídica para os suportes documentais informáticos.
- 20- A expressão "administradores de documentos", como tradução direta do "records managers", foi utilizada pelo Autor como sinônimo de "arquivis- ta". Isto porque não se coloca na América Latina o problema da distinção entre "records managers" e "archivists". Todos somos "archiveros", "archi- vistas", "arquivistas".