

ch10.htm>. Acesso em: 18 fev. 2008. 16 p.

NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. Trad. de Iara Aun Khoury. **Projeto História**, São Paulo, n. 10, p. 7-46, dez. 1993.

POLLAK, Michael. Memória e identidade social. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 200-212, 1992.

_____. Memória, esquecimento, silêncio. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 3-15, 1989.

SCHWARTZ, Joan M.; COOK, Terry. Arquivos, documentos e poder: a construção da memória moderna. Tradução de Cylaine Maria das Neves; Maria Cristina Vendrameto; Pedro Condoleo de Queiroz. **Registro**: revista do Arquivo Público Municipal de Indaiatuba, v. 3, n. 3, p. 18 - 33, jul. 2004.

TAYLOR, Hugh. The archivists, the letter, and spirit. **Archivaria**, n. 43, p. 1-16, spring, 1997. Disponível em: <<http://journals.sfu.ca/archivar/index.php/archivaria/article/view/12174-13887-1>>. Acesso em: 18 maio 2007.

THOMASSEN, Theo. A first introduction to archival science. **Revista Arquivo e Administração**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, jan/jun. 2006.

_____. Making archives accessible: increasing pluriformity in pursuing illusions. **Arkistoyndistykseen Julkaisuja**, Helsing, n. 9, p. 31-68, 2004.

_____. Turning archival thinking upside down: archival theory and the use of data bases. In: ENCONTRO DE BASES DE DADOS SOBRE INFORMAÇÕES ARQUIVÍSTICAS, 2., 2007, Rio de Janeiro. **Anais do...** Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 2007. p. 10-21.

AS TRANSFORMAÇÕES NO CENÁRIO ARQUIVÍSTICO FEDERAL

Ana Celeste Indolfo

Mestre em Ciência da Informação

Professora da

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Especialista de Nível Superior do Arquivo Nacional

indolfo@bol.com.br

RESUMO

Examina o alcance das normas arquivísticas, instituídas pelo Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), no quadro geral da formulação e implantação de políticas públicas arquivísticas. A pesquisa analisa os órgãos do Poder Executivo Federal que, no período de 1996 a 2006, adotaram os instrumentos de classificação e avaliação de documentos. Expõe a situação dos serviços arquivísticos federais, nos anos de 1980, para verificar as transformações ocorridas no cenário arquivístico federal, decorridos 10 anos da elaboração e aplicação dos instrumentos normativos de gestão de documentos. Analisa a atuação do Arquivo Nacional no desenvolvimento das atividades de gestão de documentos junto aos órgãos do Poder Executivo Federal quanto à: instituição de comissão permanente de avaliação de documentos; implementação de atividades de classificação e avaliação com a aplicação do código de classificação e da tabela de temporalidade e destinação de documentos de arquivo, referentes às atividades-meio e atividades-fim, e a publicação de editais de ciência de eliminação, no Diário Oficial da União, mediante autorização do Arquivo Nacional.

Palavras-chave: Norma arquivística; Política pública arquivística; Poder Executivo Federal; Conselho Nacional de Arquivos (Brasil); Arquivo Nacional (Brasil).

1 Introdução

Este artigo apresenta os resultados da pesquisa desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, da Universidade Federal Fluminense em convênio com o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, para a obtenção do grau de Mestre em Ciência da Informação.

A Dissertação de Mestrado tem como tema o estudo das normas arquivísticas, instituídas pelo Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), no quadro geral de análise da elaboração, implementação e implantação de políticas públicas arquivísticas.

A pesquisa teve como objetivo analisar as possíveis transformações no cenário arquivístico federal, no período de 1996 a 2006, a partir da aplicação dos instrumentos de gestão de documentos preconizados pelas normas arquivísticas, verificando os resultados obtidos segundo os pressupostos teóricos vistos na literatura sobre a formulação e implantação de políticas públicas.

A situação em que se encontravam os serviços arquivísticos federais, sinalizada pelas atividades censitárias realizadas pelo Arquivo Nacional na década de 1980, e os resultados das pesquisas acadêmicas de Jardim (1995 e 1999), Sousa (1995) e Oliveira (1997), serviram de base para o estabelecimento da proposta de pesquisa.

As afirmações expressas por Jardim (1995, p. 110-123) quando da análise das falas dos entrevistados, em sua pesquisa, conduziram a construção desta pesquisa quanto à capacidade e a intensidade das normas arquivísticas de transformarem o quadro que ora se apresentava, uma vez que a produção de normas era apontada pelos entrevistados como garantia para a superação do caos documental.

A *capacidade homogeneizante da norma e seu caráter uniformizador* pareciam, aos entrevistados, prometer uma ordenação aos arquivos públicos e possibilitar que as diferenças existentes num país de dimensões continentais fossem ultrapassadas.

A situação do caos informacional sinalizada por essas pesquisas permitia observar que *os problemas arquivísticos principais dos órgãos governamentais eram dois: a perda do controle do acervo e a dificuldade de acessar às informações.*

Esses problemas nortearam os questionamentos da pesquisa:

1º - o uso e a aplicação, pelos órgãos do Poder Executivo Federal, dos instrumentos técnicos de gestão de documentos, produzidos pelas Câmaras Técnicas do CONARQ, decorridos 10 anos de sua publicação, vêm acompanhados da elaboração e implementação de políticas públicas arquivísticas?

2º - o cenário arquivístico federal, apresentado pelas atividades censitárias e analisado pelas pesquisas acadêmicas de Jardim, Sousa e Oliveira, vem passando por transformações que tenham contribuído para ampliar o acesso à *informação governamental* pelo administrador público e pelo cidadão?

O texto, a seguir, contempla a análise da ocorrência de transformações

no cenário arquivístico federal, procurando-se responder aos questionamentos que direcionaram os pressupostos teóricos da pesquisa.

2 Serviços arquivísticos federais nos anos de 1980

Entre 1981 e 1983, o Arquivo Nacional realizou, na cidade do Rio de Janeiro, um primeiro diagnóstico em que, uma equipe de trabalho denominada Grupo de Identificação de Fundos Externos (GIFE), visitou 198 (cento e noventa e oito) arquivos de órgãos da administração pública federal direta e autárquica.

O objetivo dessa atividade era conhecer a realidade documental dos serviços federais, bem como adquirir informações sobre os acervos documentais que, por diversas razões, ainda não se encontravam sob a guarda do Arquivo Nacional.

No ano de 1984, o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), também, realizou um levantamento da situação dos arquivos da Administração Pública Federal Direta e Autarquias, por intermédio de um questionário. Dos órgãos consultados, obteve-se resposta de 964 (novecentos e sessenta e quatro) arquivos.

Os resultados obtidos nos dois diagnósticos em muito se assemelharam, apesar da dimensão do universo ser diferenciado.

Quadro 1 - Situação geral dos arquivos

	GIFE	DASP
Número de arquivos	198	964
Mensuração dos documentos escritos	124.135 metros lineares	152.391 metros lineares
Datas-limite dos acervos	1700 a 1983	1735 a 1984
Condições de conservação dos acervos	sofíveis em 52 %	regulares para a maioria
Condições dos depósitos	sofíveis em 75 %	regulares para a maioria
Documentos de natureza administrativa	representam 70 %	representam 45 %
Documentos de natureza técnica	representam 5 %	representam 5 %

Quadro 2 – Percentual de arquivos que realizam atividades de avaliação de documentos

	GIFE	DASP
Eliminação de documentos	37 %	48 %
Existência de Comissão de Avaliação	9 %	12 %
Utilização de Tabela de Temporalidade	5 %	22 %

Esses diagnósticos serviram de base para a elaboração das recomendações contidas no Relatório final apresentado, em 1987, pela Comissão Especial de Preservação do Acervo Documental (CEPAD), integrante da Câmara V – Racionalização, Simplificação e Descentralização Administrativa - da Reforma Administrativa Federal¹.

A CEPAD foi criada para analisar e propor mudanças para os serviços de arquivo, biblioteca e museu pertencentes à administração pública federal, atendendo uma reivindicação dos profissionais da área de informação e documentação no serviço público.

A análise apresentada pelo Relatório final da CEPAD destacou os seguintes problemas com relação ao segmento dos arquivos:

- a ineficiência dos serviços arquivísticos prestados, tanto para a própria administração como para o cidadão, devido à carência quantitativa e qualitativa de recursos humanos e materiais;
- o baixo nível hierárquico, na estrutura organizacional da administração, das unidades administrativas responsáveis pelo tratamento da documentação;
- a inexistência de critérios de avaliação, transferência e recolhimento devido ao volume de documentos encontrados nos órgãos públicos e às precárias condições de tratamento técnico, além das inadequadas instalações físicas.

O relatório salientava, ainda, a inexistência de uma política arquivística

¹ A CEPAD foi instituída, em março de 1986[sic], por Portaria do Ministro Extraordinário para Assuntos de Administração e Presidente da Comissão de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Federal.

e, ao mesmo tempo, mostrava a necessidade urgente do estabelecimento de uma política de informação no âmbito da Administração Pública Federal que permitisse “fixar diretrizes filosóficas quanto à geração, ao tratamento e uso de documentos e informações para a garantia de apoio efetivo às ações governamentais e às necessidades do usuário do serviço público”.

A implementação das proposições e das recomendações apresentadas pela Comissão não chegou a se efetivar, assim como o processo de reforma administrativa foi interrompido pelos diversos planos econômicos lançados pelo Governo Federal no final da década de 1980.

O Arquivo Nacional retomou a atividade de cadastramento com a implantação do *Cadastro Nacional de Arquivos Federais*, realizando, no período de abril a agosto de 1989, tanto na cidade do Rio de Janeiro como em Brasília, a visita a 148 órgãos, priorizando mais uma vez a administração direta e autárquica.

O diagnóstico geral da situação dos acervos resultante deste *Cadastro* revelou, além da carência de recursos humanos capacitados para a execução das tarefas arquivísticas, os seguintes aspectos:

- a dispersão e a desorganização dos acervos;
- a multiplicidade de arquivos;
- a pulverização de serviços;
- a ausência de padronização e de normas que orientassem as atividades de tratamento técnico dos acervos, principalmente no que tange aos procedimentos de classificação e avaliação dos documentos;
- a inadequação dos meios de armazenamento e acondicionamento empregados aliada à ausência de controle das condições climáticas.

Entre os dados apresentados, nos quadros abaixo, a ocorrência da eliminação de documentos associada à quase total ausência de uma classificação prévia, a rara presença de comissão de avaliação e a forte influência das condições de armazenamento chama atenção para a situação caótica em que se encontravam os serviços arquivísticos federais no final da década de 1980.

**Quadro 3 – Síntese do diagnóstico geral elaborado pelo
Cadastro Nacional de Arquivos Federais**

Dados gerais	RJ	Brasília	Total
Número de órgãos visitados	93	50	143 ²
Número de arquivos	141	66	207
Número de depósitos	198	111	309
Mensuração dos documentos escritos	62.206 m	44.199 m	106.405 m
Datas-limite	1754 a 1989	1848 a 1989	1754 a 1989

Características gerais dos depósitos	RJ	Brasília
Presença de danos nas paredes, pisos e tetos	+ de 50%	+ de 50%
Fiação elétrica exposta	72 %	70 %
Tubulação aparente	87 %	41 %
Localização próxima à fonte de poluição	74 %	53 %

Atividades básicas de gestão de documentos desenvolvidas pelas Instituições cadastradas	Rio de Janeiro		Brasília	
	sim	não	sim	não
Existência de setor responsável pela orientação técnica e normativa	22 %	78 %	76 %	24 %
Existência de instrumentos normativos	11 %	89 %	49 %	51 %
Adoção de plano de classificação de documentos	13 %	87 %	27 %	73 %
Eliminação de documentos	54 %	46 %	66 %	34 %
Comissão de avaliação e seleção instituída	19 %	81 %	30 %	70 %

O então identificado caos informacional apontava, não só a falta de conhecimento e de adoção das práticas da gestão documental pelos órgãos públicos federais, mas, sobretudo, esbarrava na perda de controle dos documentos por eles acumulados. E, ainda mais grave, os serviços arquivísticos federais não asseguravam o acesso às informações produzidas no âmbito da própria administração.

Essa situação assinalava a ineficácia dos procedimentos administrativos e a

² Essa diferença diz respeito a 5 órgãos cadastrados cujos dados não foram processados. (CNAF, 1990, p. 25).

ineficiência dos processos decisórios em virtude da falta de controle das informações acumuladas pelo Estado brasileiro, o que se refletia na garantia do direito de acesso às informações pela sociedade.

Como assegurar acesso às informações produzidas pelos órgãos públicos, condição *sine qua non* para ampliação da cidadania, se os serviços arquivísticos federais apresentavam este grave quadro de precariedades?

3 Gestão de documentos nos anos de 1990

A partir da promulgação da Lei de Arquivos (Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991), a construção de uma infra-estrutura legislativa é apresentada como uma das bases para a concepção e estruturação da política nacional de arquivos.

Desde a sua instalação em 1994, o CONARQ vem atuando em conjunto com o Arquivo Nacional na produção de Resoluções e textos legislativos que, apresentados à sanção presidencial, tornaram-se Decretos que regulamentam a Lei de Arquivos.

Muitos dos trabalhos de suas Câmaras Técnicas estiveram direcionados para o estabelecimento de procedimentos de classificação e avaliação dos documentos produzidos pela administração pública.

A produção de normas arquivísticas voltadas para as atividades de gestão de documentos demonstrou uma preocupação importante, pois veio preencher lacunas na execução do tratamento técnico dos acervos arquivísticos públicos.

Entretanto, as mudanças que se almejavam alcançar não ocorreram de forma rápida e expressiva e, ainda, sofrem com fatores internos estruturais pelos quais passam, constantemente, as administrações públicas.

Oliveira (1997), em trabalho acadêmico, realizado em 1996, apresenta um 'retrato' dos serviços arquivísticos da administração pública federal, em Brasília, que não difere muito daqueles revelados pelos diagnósticos da década anterior:

Para mapear a estrutura da administração pública federal, a pesquisadora consultou listagem e organogramas fornecidos pela Coordenação Geral de Estudos e Informações Institucionais do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE (antecessor do atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), atualizados até março de 1996.

Segundo a fonte utilizada, a estrutura do Poder Executivo Federal contava, em todo país, com 124 (cento e vinte e quatro) órgãos, sendo 31 (trinta e um) órgãos da administração direta subordinados a Presidência da República e 93 (noventa e três) entidades da administração indireta, formada por 20 (vinte) autarquias, 24 (vinte e quatro) fundações, 17 (dezessete) empresas públicas e 32 (trinta e duas) sociedades

de economia mista.

Desse total, 40 % localizavam-se em Brasília, sendo 28 (vinte e oito) órgãos da administração direta e 22 (vinte e dois) da indireta. Seu universo de investigação limitou-se a 21 (vinte e um) órgãos da administração direta, 11 (onze) autarquias e 9 (nove) fundações, tendo realizado as entrevistas entre julho e setembro de 1996. A aplicação de questionários em apenas 41 (quarenta e um) órgãos se justifica pelo fato de que os outros nove órgãos não preenchiam os requisitos necessários ao levantamento.

Quadro 4 – Síntese da situação dos serviços arquivísticos

Atividades básicas de gestão de documentos desenvolvidas pelos órgãos	Brasília	
	sim	não
Existência de instrumentos normativos	51 %	49 %
Utilização de código de classificação de documentos	32 %	68 %
Eliminação de documentos	44 %	56 %
Do percentual que elimina	sim	não
Comissão de avaliação e seleção instituída	39 %	61 %
Utilização de tabela de temporalidade	61 %	39 %

Se compararmos com o quadro publicado, em 1990, pelo *Cadastro* pouco se alterara a situação desses serviços. Os procedimentos de classificação e avaliação de documentos ainda ocorriam sem o respaldo dos critérios preconizados pela teoria e prática arquivísticas.

Oliveira (1997, p. 83-87), com a intenção de avaliar o grau de repercussão do Código de Classificação e da Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo, aprovados pela Resolução nº 4 do CONARQ, em março de 1996, inseriu uma questão final sobre o conhecimento destes instrumentos. Vinte e oito dos entrevistados (68 %) afirmaram conhecer essa Resolução. Apesar de considerar significativo o grau de conhecimento, pondera que a baixa utilização desses instrumentos advinha da falta de pessoal capacitado para as tarefas de sua aplicação.

4 A atuação do Arquivo Nacional junto aos órgãos públicos federais de 1996 a 2006

Para a análise das transformações do cenário arquivístico governamental fez-se necessário, no percurso da pesquisa, a identificação da configuração da estrutura do Poder Executivo Federal e a apresentação das atividades desenvolvidas pelo Arquivo

Nacional, no período de 1996 a 2006.

Elegeu-se a Base SIORG³ para servir de referencial aos estudos empreendidos quando da análise dos dados empíricos trabalhados. Pelas informações disponíveis na Base SIORG foram identificados e quantificados 1550 órgãos.

A dimensão quantitativa dos órgãos do Poder Executivo Federal ressalta o tamanho do espaço a ser objeto de atuação do Arquivo Nacional.

A carência de visibilidade de sua configuração expressa em muito as dificuldades de articulação entre o Arquivo Nacional e os órgãos do Poder Executivo Federal.

As formas de atuação do Arquivo Nacional, identificadas nos Relatórios Anuais de Atividades, apresentam-se, essencialmente, direcionadas à assistência técnica aos órgãos públicos federais, no âmbito da gestão de documentos, para a aplicação da legislação vigente.

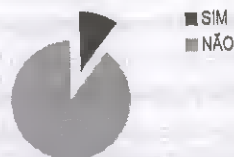
Dos órgãos que receberam orientação técnica nessa área, 65 % integram o Poder Executivo Federal. Contudo, o universo alcançado com a assistência e assessoria direta, ou por meio do acompanhamento dos trabalhos das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPAD's), representa 10,5 % dos órgãos do Poder Executivo Federal.

Quadro 5: Assistência técnica na área de gestão de documentos (período de 1996 a 2006)

Total de órgãos que receberam orientação técnica	249
Percentual de órgãos do PEF	65 %
Percentual de órgãos de outros Poderes e de outra caracterização jurídica	35 %
Total de órgãos do PEF segundo Base SIORG	1.550
Nº de órgãos do PEF que receberam assistência técnica do AN	163
Percentual de órgãos do PEF que receberam	10,5%
Nº de órgãos da AD assistidos	82
percentual	5,2%
Nº de órgãos da AI assistidos	67
percentual	4,3%
Nº de órgãos extintos dentre os que receberam assistência	14
percentual	1%
Percentual de órgãos do PEF que não receberam	89,5%

³ A Base SIORG (Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal) apresenta-se como a fonte oficial de informações sobre a estrutura organizacional dos órgãos do Poder Executivo. Encontra-se disponível no sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Gráfico 1
Percentual de órgãos do PEF que receberam assistência técnica sobre o total de órgãos da estrutura do PEF segundo Base SIOG



Pode-se aferir, também, que a quantidade de órgãos, do Poder Executivo Federal assistidos sofre variações, crescendo de 1996 para 1997, diminuindo em 1998, voltando a crescer em 1999, caindo nos anos de 2000, 2001 e 2002, crescendo seguidamente a partir de 2003.

Gráfico 2
Número de órgãos do PEF que receberam assistência técnica por ano



Quais fatores poderiam ter influenciado essa flutuação?

A promoção de eventos na área para a divulgação dos preceitos normativos teve papel relevante? A promoção de eventos, entre 1996 e 2002, ocorreu em média uma vez por ano. Não ocorreu nos anos de 2003, 2004 e 2005, voltando a acontecer em 2006.

A possibilidade ou a necessidade de liberação de espaço físico fez com que os órgãos procurassem orientação e autorização do Arquivo Nacional para eliminarem os volumosos conjuntos documentais por eles acumulados?

Ou ainda, acrescentando à questão anterior, as dificuldades em desenvolver as atividades de gestão de documentos essenciais para a efetivação da eliminação de documentos públicos levaram os órgãos a demandarem assistência técnica?

As respostas a esses pressupostos poderiam ser indicadores para a explicação da referida flutuação. Os dados obtidos não apresentam respostas conclusivas para reduzir o problema a uma equação simples e clara. Outro indicador poderia ser a carência de recursos humanos habilitados para a execução da tarefa, já que é freqüente a utilização de mão-de-obra terceirizada nos serviços arquivísticos federais.

Contudo, o aumento significativo nos últimos anos pode ser creditado à instalação da Comissão de Coordenação do SIGA⁴, em janeiro de 2004. A partir de então, a execução das atribuições do Arquivo Nacional, como órgão responsável pela prestação de assistência técnica a órgãos e entidades da APF, passa a ser mais requisitada.

Que as solicitações de orientação técnica crescem é um fato incontestável conforme pode ser visto no Gráfico 2, mas a sua concretização ocorre sobretudo por causa da demanda dos órgãos e não como uma ação planejada ou programada pelas Coordenações responsáveis pela execução das atividades de gestão de documentos.

Quanto à prestação de assistência técnica a outros órgãos e entidades de outros poderes públicos e da iniciativa privada, esta ocorreu em maior percentual para os órgãos públicos estaduais e municipais, totalizando 48 % dos atendimentos realizados.

Desse grupo, destacam-se a orientação técnica a 8 (oito) Arquivos Públicos Estaduais e a 4 (quatro) Arquivos Públicos Municipais.

Essas solicitações de assistência técnica são direcionadas ao CONARQ, como órgão central do SINAR, entretanto, sua viabilização decorre da orientação prestada por técnicos da área de gestão de documentos do Arquivo Nacional, em articulação com as demais áreas, como a de preservação e a de processamento técnico dos acervos de guarda permanente.

O mesmo ocorrendo com a assistência técnica às instituições privadas que, junto com as entidades de caracterização jurídica diversa, foram contempladas com

⁴ Pelo artigo 1º do Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003, as atividades de gestão de documentos no âmbito dos órgãos e entidades da administração federal ficam organizadas sob a forma de sistema, com a denominação de Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA e o Arquivo Nacional passa a integrar o SIGA como órgão central.

37 %. Os outros Poderes Federais receberam 15 % das orientações, cabendo ao Judiciário o maior peso, isto é, 13 %.

As atividades de elaboração de Códigos de Classificação e de Tabelas de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às atividades-fim, com acompanhamento e aprovação do Arquivo Nacional, apresentam um pequeno resultado.

No período de 1996 a 2006⁵, apenas 4 (quatro) órgãos submeteram e obtiveram a aprovação do Arquivo Nacional para as suas Tabelas de Temporalidade e Destinação de Documentos, a saber: duas universidades federais, um órgão descentralizado e uma fundação.

Esse resultado merece uma atenção especial ao se levar em consideração o potencial informativo dos documentos produzidos em razão das competências específicas de um órgão, pois deles resultam, na sua maior parte, a formação dos conjuntos arquivísticos de guarda permanente.

Passa a ser de fundamental importância a efetivação de ações para a mudança dessa situação, para que não se perpetue aquela dos anos de 1980, quando a maior parte da documentação encontrada nos serviços arquivísticos era de natureza administrativa.

A iniciativa do Arquivo Nacional de realizar o Workshop com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), no ano de 2006, objetivando a revisão e atualização da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos elaborada pela Universidade Federal da Paraíba, pode ser vista como uma ação positiva.

A proposta de elaboração de instrumento técnico único de classificação e avaliação de documentos produzidos pelas IFES, beneficiando parte significativa das entidades de ensino vinculadas ao MEC, poderá servir, inclusive, para alterar a situação de seus serviços arquivísticos.

Na enquête⁶, então realizada, foram levantados problemas com relação às práticas arquivísticas semelhantes às encontradas nos demais órgãos públicos federais, ou seja:

- 42 % das universidades utilizam os instrumentos aprovados pela Resolução nº 14/2001 do CONARQ;
- 35 % delas utilizam a TTD da UFPB para a avaliação dos documentos relativos às atividades-fim;
- 29 % das universidades informaram possuir CPAD instituída;

⁵ Cabe informar que no ano de 2007, portanto fora do período analisado, uma Fundação e uma Agência tiveram seus instrumentos de classificação e avaliação de documentos relativos às atividades fim aprovados pelo AN.

⁶ Participaram do Workshop 31 (trinta e uma) instituições de ensino superior, sendo 30 federais e 1 estadual.

- 54 % afirmaram eliminar documentos.

A conclusão a que se chega com esses dados é que em 60 % desse universo não ocorre o uso de instrumentos normativos de gestão de documentos e a incidência de eliminação é considerada alta para o percentual de Comissões que deveriam estar atuando.

Além desses percentuais, referentes à execução de atividades de gestão de documentos envolvendo os participantes no evento, outros fatores foram constatados, como o desnível de conhecimento dos técnicos com relação à terminologia, legislação e normas arquivísticas e a carência de orientação técnica para implementar alguns dos procedimentos básicos.

Isso remete a análise para a atividade de acompanhamento das CPAD's dos órgãos quanto à elaboração de Listagens de Eliminação de Documentos, que se viabilizam com a publicação dos referidos Editais de Ciência de Eliminação no Diário Oficial da União.

Do universo de órgãos do PEF (163) que receberam orientação técnica na tarefa de avaliação e seleção dos documentos acumulados em seus arquivos, 17 % efetivaram a eliminação com base nos instrumentos técnicos preconizados pelas normas arquivísticas.

Os outros 83 % ainda não concluíram essa tarefa, estando alguns iniciando o processo de identificação e classificação ou, mesmo, adequando os procedimentos usualmente utilizados, para viabilizar os trabalhos das referidas Comissões.

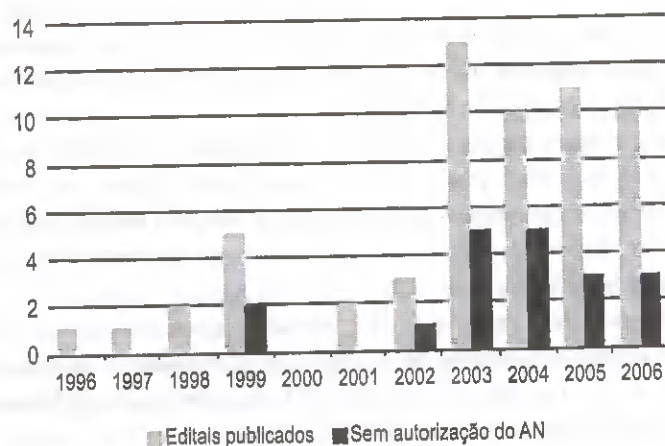
Os dados apresentados no Gráfico 3 correlacionam o número de Editais de Ciência de Eliminação publicados no DOU, com e sem autorização prévia do Arquivo Nacional.

Observa-se que, quanto mais tempo decorreu da emissão da Resolução nº 7/1997 do CONARQ, aquela que preconiza os procedimentos para a eliminação de documentos do Poder Público, maior é a incidência de eliminação, mas, também, ocorre o aumento de publicação de Editais sem autorização.

Não se pode negar que a publicação de Editais denota o conhecimento das normas arquivísticas pelos órgãos públicos, uma vez que ao dar ciência em um periódico oficial seus titulares demonstram preocupação com o resguardo de seus atos.

Entretanto, demonstram um conhecimento parcial, pois não se encontram plenamente cientes de toda a sequência de procedimentos que devem ser efetivados antes do ato de eliminar documentos públicos.

Gráfico 3
Número de Editais de ciência de eliminação publicados no D.O.U.



Tal fato evidencia que não se pode afirmar que não se eliminam documentos, no âmbito do Governo Federal, sem que o Arquivo Nacional aprove expressamente esse procedimento.

Isso fica patente com a ação da Direção-Geral do Arquivo Nacional⁷ ao suspender quatro Editais de Ciência de Eliminação, publicados no exercício de 2007, uma vez que estas eliminações não haviam sido devidamente autorizadas. Mas o que se revela bastante singular da análise dos dados é que apenas 2 % dos órgãos do Poder Executivo Federal eliminaram 'oficialmente' seus documentos.

A eliminação 'oficial' de documentos expressa o pleno conhecimento e a efetiva adoção dos preceitos normativos e atesta o recebimento de orientação técnica do Arquivo Nacional para a execução dessa atividade.

Quanto ao recolhimento ao Arquivo Nacional de acervos arquivísticos de órgãos extintos e empresas liquidadas, nesse período, chega-se a 1/3 do total das extinções e liquidações deflagradas, a partir de 1990, pelo processo extintório da administração pública federal. O aferido com a entrada desses acervos demonstra que os mesmos referem-se a 57 % das empresas liquidadas e 22 % dos órgãos extintos. Cabe ressaltar que, em duas entradas, foram recolhidos apenas parcela dos acervos.

⁷ Informações disponíveis na seção do SIGA no portal institucional do Arquivo Nacional.

O recolhimento dos acervos documentais dos extintos órgãos relacionados às atividades de segurança da informação⁸ ocorreu em razão de ato legislativo específico. Deram entrada no Arquivo Nacional os documentos produzidos pelo Conselho de Segurança Nacional, Serviço Nacional de Informações, Comissão Geral de Investigações e Divisão de Segurança e Informações do Ministério das Relações Exteriores.

Não se poderia deixar de incluir nesta análise os resultados da pesquisa acadêmica recentemente publicada por Sousa (2006), pois nela identificamos um conjunto de informações complementares quanto à aplicação do Código de Classificação de Documentos de Arquivos para a Administração Pública: atividades-meio, aprovado pela Resolução nº 14/2001 do CONARQ.

Além de verificar a adoção desse instrumento, que de acordo com Sousa (2006, p.25) pode-se perceber "uma gradual adesão desde 1996", a pesquisa se preocupou com a avaliação que os órgãos fazem da atuação do Arquivo Nacional quanto à assistência técnica prestada no acompanhamento de sua aplicação.

Seus objetivos visavam identificar, ainda, o entendimento e as dificuldades na utilização do instrumento e as ações que o Arquivo Nacional tem feito para orientar os órgãos públicos da Administração Pública Federal.

O interesse, que as informações apresentam para esta análise, deve-se ao fato, também, de que a pesquisa foi realizada junto as unidades responsáveis pela gestão de documentos de 22 dos 23 Ministérios instalados em Brasília⁹, tendo os dados sido coletados entre novembro de 2005 e junho de 2006.

Além de serem dados atuais, o campo empírico mostra-se representativo, pois contempla 59 % dos órgãos do primeiro escalão da administração pública federal, tendo como referencial o quantitativo total de Ministérios e Órgãos Equivalentes.

Quadro 6 – Síntese da pesquisa de Sousa (2006) junto aos Ministérios

Conhecimento do instrumento normativo	22	100 %
Utilização do instrumento de classificação	14	64 %
Não utilizam nenhum instrumento de classificação	8	36 %

⁸ Ver Decreto nº 5.584, de 18 de novembro de 2005.

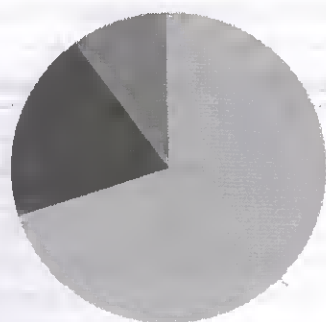
⁹ O Ministério das Relações Exteriores não autorizou a realização da pesquisa. As unidades visitadas estão representadas apenas pelos denominados arquivos gerais ou centrais dos Ministérios.

Quanto à aplicação do instrumento de classificação de documentos relativos às atividades-meio	sim	não
Órgãos que possuem dúvidas e dificuldades	86 %	14 %
Oferta de treinamento específico por parte do AN	21 %	79 %
Oferta de assistência técnica por parte do AN para acompanhamento da utilização	36 %	64 %
O instrumento reflete as atividades-meio desenvolvidas	63 %	37 %
Solicitação de sugestões por parte do AN quanto à atualização	14 %	86 %
Envio de sugestões de atualização por parte dos órgãos	36 %	64 %

Do grupo de Ministérios que aplicam o CCDA para atividades-meio, 71 %, declararam possuir CCDA para as atividades finalísticas. Para essa elaboração, 70 % dos órgãos contaram com a orientação técnica prestada pelo Arquivo Nacional.

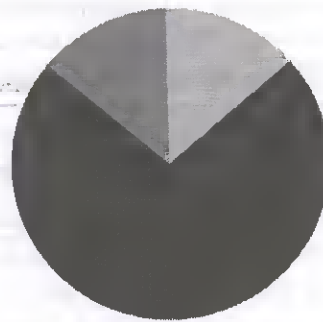
Quanto à orientação técnica recebida, os Gráficos 4 e 5 apresentam os dados levantados pela pesquisa de Sousa.

Gráfico 4
Prestação de assistência técnica do AN para elaboração de Código de Classificação de Documentos relativos às atividades-fim.



■ sim ■ não ■ sem resposta

Gráfico 5
Avaliação dos Ministérios quanto à assistência técnica recebida



■ regular ■ boa ■ ótima

Para Sousa, os resultados de sua pesquisa apontaram para uma mudança importante na situação arquivística dos órgãos públicos federais, uma vez que 64 % desses Ministérios organizam, atualmente, seus arquivos gerais, a partir do instrumento de classificação, tendo a adesão à Resolução do CONARQ ocorrido, em média, por dois desses órgãos a cada ano.

Entretanto, encontram-se, ainda, órgãos do primeiro escalão (que integram o SIGA como órgãos setoriais) que não utilizam, em suas unidades responsáveis pela gestão de documentos, nenhum instrumento de classificação, adotando a ordenação numérico-cronológica como principal forma de recuperação da informação.

O que poderia ser aferido com uma projeção dessa situação para os órgãos subordinados e descentralizados ou a eles vinculados?

A resposta a essa pergunta, ainda não averiguada, pode estar na razão dos 2 % dos órgãos que conseguiram efetivar o processo de eliminação até agora.

O requisito fundamental para se proceder a avaliação e seleção de documentos é que estes estejam identificados e classificados de acordo com os preceitos normativos. Se isto não vem ocorrendo, sistematicamente, como avaliar e selecionar os documentos passíveis de eliminação para se preservar aqueles de guarda permanente?

Sousa (2006, p.32) enfatiza que “o cenário poderia ser melhor se o Arquivo Nacional agisse de uma forma mais ativa”.

De acordo com o relato da pesquisa junto aos Ministérios, a ação do Arquivo Nacional é “pautada por uma forma passiva, não fazendo uma boa divulgação do instrumento e não apoiando de maneira mais sistemática a implantação do Código nos órgãos públicos federais”. Complementa, ainda, essa afirmação ressaltando que devido a sua complexidade estrutural “o Código não é um instrumento de fácil entendimento”.

Contudo, o que mais chama atenção no resultado de sua pesquisa, e merece uma aferição mais apurada, é a afirmação sobre a existência e utilização de Código de Classificação de Documentos relativos às atividades fim, elaborado com assistência técnica do Arquivo Nacional. Cabe ressaltar que, dentro do marco cronológico desta pesquisa, não há registro de nenhuma aprovação, por parte daquela instituição arquivística, de instrumentos de classificação, temporalidade e destinação elaborados por algum desses Ministérios.

Acredita-se que estes Códigos e suas respectivas Tabelas de Temporalidade e Destinação encontrem-se, ainda, em processo de elaboração e experiência, caso contrário, esses órgãos estariam desrespeitando o que preceitua o artigo 18 do Decreto nº 4.073/2002 quanto à utilização de instrumentos técnicos sem a devida aprovação do Arquivo Nacional.

5 Considerações finais

Pode-se reconhecer que, de uma maneira geral, transformações ocorreram no cenário arquivístico a partir da adoção das normas arquivísticas pelos órgãos públicos federais.

Reconhecer apenas a ocorrência de transformações não seria suficiente, faz-se necessário apontar como, por que e em que grau elas vêm acontecendo.

Não existem informações sistematizadas sobre a totalidade das iniciativas dos órgãos públicos federais referentes à elaboração de programas de gestão de documentos, entretanto, a familiaridade com a administração pública permite que se aponte a ausência de procedimentos básicos de gestão de documentos em grande parte dos órgãos públicos.

Pode-se citar como exemplo, dessa situação, as empresas do setor de energia elétrica que não contam com instrumento de classificação, temporalidade e destinação para os documentos relativos às atividades-fim e estima-se que a maioria delas, ainda, não usa plenamente o estabelecido pela Resolução nº 14/2001 do CONARQ.

Esse exemplo fica melhor explicitado por uma das recomendações contidas na *Carta de Goiânia*¹⁰: “que as empresas do setor elétrico apóiem o desenvolvimento de trabalhos voltados para o mapeamento de processos, elaboração e implantação de Códigos de Classificação de Documentos e de Tabelas de Temporalidade e Destinação de Documentos”.

Se o apoio para a elaboração dos instrumentos foi recentemente solicitado pode-se inferir que, provavelmente, as empresas do setor ainda não os possuem. Então, como essas empresas vêm atuando no gerenciamento de seus acervos documentais?

Duas iniciativas de entidades vinculadas ao Ministério da Saúde podem ser apontadas como produtos do desenvolvimento e implementação de ações de gestão de documentos: o Código de Classificação de Documentos das atividades-fim da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e o Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos da área fim da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Essas iniciativas de elaboração desses instrumentos podem ser consideradas, do ponto de vista técnico, como ações pioneiras e isoladas, mas que contaram com a orientação e acompanhamento do Arquivo Nacional.

A partir da aprovação desses referenciais técnicos, no ano de 2007, seria

¹⁰ Documento que resultou de iniciativa do Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, em parceria com a Companhia Energética de Goiás, quando da realização do I Encontro Nacional de Gestão de Documentos e Informações do Setor de Energia Elétrica, em novembro de 2006.

não só recomendável, mas, essencialmente, necessário que se passasse a executar outras medidas dentro de um escopo mais amplo na formulação e implantação de políticas arquivísticas.

As ações de normalização empreendidas pelo CONARQ, ao longo de sua atuação nesses quatorze anos, tornaram-se fortes instrumentos técnicos e de compulsória adoção pelos órgãos do Poder Executivo Federal, na medida em que decretos presidenciais específicos tornaram obrigatória a sua aplicação para a gestão de documentos da administração pública federal.

A partir de então, esperava-se que estratégias fossem concebidas, metas fossem traçadas e recursos fossem disponibilizados para a efetiva implementação de programas de gestão de documentos.

A formulação e implantação de políticas públicas, inclusive no caso das políticas públicas arquivísticas, pressupõem que esses requisitos sejam minimamente satisfeitos, ou mesmo estipulados, para que o alcance esperado com a sua implementação resulte numa transformação da situação existente.

Um fato que equivocaria qualquer analista de políticas públicas é que as ações institucionais da política nacional de arquivos e de gestão de documentos desenvolvidas pelo CONARQ e pelo Arquivo Nacional, respectivamente, encontram-se identificadas como “ações institucionais não orçamentárias”.

Se não existem previsão e dotação orçamentárias para o desenvolvimento e execução dessas ações, como mobilizar recursos humanos, financeiros e materiais para a promoção de eventos de capacitação, treinamento ou reciclagem de pessoal? Como prestar assistência técnica para o acompanhamento das atividades de gestão documentos que foram, ou estão sendo, implementadas pelos órgãos públicos em todo país? E como verificar *in loco* a adoção e o cumprimento dos preceitos normativos?

Tarefas impossíveis de serem realizadas sem recursos orçamentário-financeiros? Não. Pelo menos não é este o quadro que se apresenta com os dados registrados nos Relatórios.

Entretanto, o pequeno alcance da assistência técnica prestada pelo Arquivo Nacional (10,5 %), em relação a todo o espaço objeto de sua atuação, os 1.550 órgãos do PEF, pode ser explicitado por sua *ação passiva* provocada exclusivamente pelas demandas.

Para romper com essa postura passiva, o Arquivo Nacional precisaria superar os desafios impostos pelas dimensões continentais do país e pela complexidade da estrutura administrativa. Precisaria, essencialmente, conceber uma política arquivística, onde estivessem previstas a disponibilização dos recursos humanos, financeiros e materiais e a adoção de medidas concretas de atuação junto aos órgãos públicos federais, pois só assim

sua *vocação federal* viria a ser cumprida.

A viabilização dessas medidas depende principalmente de decisões políticas. Depende, inclusive, da discussão de quais políticas públicas arquivísticas precisam ser formuladas, anunciadas e efetivadas. Depende, ainda, do envolvimento dos atores públicos e privados (Estado e sociedade civil) na formulação e execução de outras políticas públicas no campo da informação.

A existência de aparato legal e de instrumentos técnico-científicos normalizadores na área da gestão de documentos constitui-se em referencial substancial para que se alcancem as transformações desejadas.

Num cenário em que os agentes do Estado realizavam os procedimentos administrativos e as práticas arquivísticas fundamentados no chamado 'bom senso', ou seja, sem os parâmetros técnico-científicos preconizados, a produção de normas arquivísticas não depende apenas do conjunto de conhecimentos técnico-científicos alcançados pela teoria arquivística, mas, essencialmente, das decisões políticas de como adotá-las.

As dimensões técnicas e políticas da adoção das normas arquivísticas exigem uma maior articulação dos agentes responsáveis pela formulação e implantação de políticas públicas no cenário arquivístico federal.

A construção de uma legislação arquivística tem sido (e é) de grande importância, mas não o suficiente. O alcance dos regulamentos exige a verificação de quais transformações ocorreram no cenário.

A presença efetiva de mudanças depende mais do que o empenho personificado, muitas vezes, pelo Conselho Nacional de Arquivos e pelo Arquivo Nacional. Depende do compromisso dos agentes do Estado com a produção, processamento, uso, guarda e disponibilização da informação arquivística governamental.

Só uma atitude comprometida, técnica e politicamente poderá consolidar o direito de acesso público à informação governamental, contribuindo para o monitoramento das ações e decisões governamentais pela sociedade civil e para a ampliação da transparência da ação do Estado.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Cadastro Nacional de Arquivos Federais**. Brasília: Presidência da República, 1990. 463 p. (Documentos da Presidência da República. Vária, 5).

AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação

Unesp, 2004. 413 p.

BRASIL. Decreto nº 4.073, de 03 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 jan. 2002. Seção 1. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2005.

_____. Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da administração pública federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 dez. 2003. Seção 1. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2005.

_____. Decreto nº 5.584, de 18 de novembro de 2005. Dispõe sobre o recolhimento ao Arquivo Nacional dos documentos arquivísticos públicos produzidos e recebidos pelos extintos Conselho de Segurança Nacional – CSN, Comissão Geral de Investigações – CGI e Serviço Nacional de Informações – SNI, que estejam sob a custódia da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2005. Edição extra. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2007.

_____. Decreto nº 6.129, de 20 de junho de 2007. Dispõe sobre a vinculação das entidades integrantes da administração pública federal indireta. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Seção 1. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2007.

_____. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 abr. 1990. Seção 1. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2007.

_____. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 1991. Seção 1, p. 457.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Portaria n. 42, de 8 de novembro de 2002. Dispõe sobre o Regimento Interno do Arquivo Nacional da Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 nov. 2002. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2007.

COMISSÃO ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO DO ACERVO DOCUMENTAL (Brasil). **A importância da informação e do documento na administração pública brasileira**. Brasília: FUNCEP, 1987. 133 p.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). **Classificação, temporalidade e destinação de documentos de arquivo**: relativos às atividades meio da administração pública. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2001. 156 p.

_____. Resolução nº 7, de 20 de maio de 1997. Dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Poder Público. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 maio 1997. Seção 1, n. 97, p.10718-10719.

_____. Resolução nº 14, de 24 de outubro de 2001. Aprova a versão revisada e ampliada da Resolução n. 4, de 28 de março de 1996, que dispõe sobre o Código de classificação de documentos de arquivo para a administração pública: atividades-meio, a ser adotado como modelo para os arquivos correntes dos órgãos e entidades integrantes do Sistema nacional de Arquivos (SINAR), e os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela básica de temporalidade e destinação de documentos de arquivo relativos às atividades-meio da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8 fev. 2002. Seção 1. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2005.

JARDIM, José Maria. **Sistemas e políticas de arquivos no Brasil**. Niterói: EDUFF, 1995. 196 p.

_____. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EDUFF, 1999. 239 p.

OLIVEIRA, Eliane Braga de. **A contratação de terceiros nos serviços arquivísticos da administração pública federal em Brasília**. 1997. 109 p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação e Documentação)–Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, 1997.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. **Arquivos administrativos e massas documentais acumuladas: busca de novas soluções para velhos problemas**. 1995. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação e Documentação)–Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, 1995.

_____. Classificação de Documentos Arquivísticos: trajetória de um conceito. **Arquivística.net**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 120-142, ago./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.arquivistica.net/ojs/viewarticle.php?id=64&layout=abstract>>. Acesso em: 24 maio 2007.

A PESQUISA EM CRÔNICAS JORNALÍSTICAS

A análise da representação da informação

Dilza Ramos Bastos

Mestre em Ciência da Informação

Fundação Casa de Rui Barbosa

E-mail: dilzabastos@gmail.com

Maria Luiza de Almeida Campos

Doutora em Ciência da Informação

UFF/Departamento de Ciência da Informação

Programa de Pós-Graduação em

Ciência da Informação UFF/IBICT

E-mail: mlcampos@nitnet.com.br

Eljane Vasconcellos

Doutora em Literatura Brasileira

Chefe do AMLB da FCRB

E-mail: Vasconcellos@rb.gov.br

RESUMO

A partir de revisão da literatura sobre a crônica jornalística e sobre o processo de análise documentária, é investigado o processamento de uma coleção das crônicas de Carlos Drummond de Andrade, publicadas no Jornal do Brasil, efetuado em uma unidade de informação especializada em literatura brasileira. A investigação é realizada em uma amostra estabelecida segundo alguns critérios e mediante os princípios identificados no prévio estudo teórico.

Palavras-chave: *Análise documentária; Crônica; Metodologia.*

The search in Journalistic Chronicles: the analysis of the representation of information

Abstract

From the revision of the literature about the journalistic chronicle and about the process of documentary analysis, the processing of a collection of chronicles written by Carlos Drummond de Andrade, published by Jornal do Brasil, made by an information unit specialized in Brazilian Literature is investigated. This investigation is performed on