

O RECOLHIMENTO E A CUSTÓDIA DO PATRIMÔNIO ARQUIVÍSTICO: PRÁTICAS E PERCEPÇÕES NAS UNIDADES ORGANIZACIONAIS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Thiago de Oliveira Vieira (Universidade de Coimbra)

1 INTRODUÇÃO

O Arquivo Nacional, desde o seu surgimento, no ano de 1838, defronta-se com a problemática do recolhimento de documentos à instituição, registrada em diversos relatórios administrativos e publicações técnicas, sobretudo pelos sucessivos diretores que atuaram no órgão.

Um dos caminhos apontados para a resolução desta questão do recolhimento e, conseqüentemente, da custódia do patrimônio arquivístico, no âmbito de atuação do Arquivo Nacional, foi a criação de uma lei que desse respaldo às suas ações, incluindo a definição de uma política de recolhimento e a determinação do papel de autoridade arquivística ao órgão.

Neste sentido, indaga-se se a implementação da Lei de Arquivos, com a definição do Arquivo Nacional como autoridade arquivística competente pelo recolhimento dos documentos identificados com valor para guarda permanente, garantiu o entendimento da instituição como o “lugar” de custódia do patrimônio arquivístico produzido pelas unidades organizacionais que compõem o Poder Executivo Federal (PEF).

O objetivo deste trabalho é analisar as práticas e percepções relacionadas à avaliação, ao recolhimento e à custódia do patrimônio arquivístico produzido pelas unidades organizacionais do PEF, esfera de atuação do Arquivo Nacional.

Salienta-se que este trabalho é um recorte empírico de uma pesquisa de doutorado em Ciência da Informação, intitulada “O Patrimônio e as políticas arquivísticas: uma análise dos acervos (não) custodiados pelo Arquivo Nacional do Brasil”, realizada na Universidade de Coimbra, concluída no ano de 2021.

2 MÉTODO

Caracterizando-se como uma pesquisa descritiva, a partir de uma abordagem quali-quantitativa, utilizou-se, como técnica de coleta de dados, um inquérito por questionário aplicado nas instituições que compõem a estrutura organizacional do PEF.

O inquérito por questionário foi dividido em seis partes: i) aceite em participar da pesquisa e a concordância com o seu uso e anonimato; ii) identificação da instituição e do participante; iii) questões referentes às percepções quanto ao processo de avaliação e formação do patrimônio arquivístico, realizado no âmbito do PEF, e a averiguação das ações da instituição nestas duas matérias; iv) perguntas voltadas à análise das práticas institucionais, bem como os recursos disponíveis, relacionados à guarda, preservação e acesso aos documentos identificados e selecionados pelo seu valor arquivístico para guarda permanente; v) indagações direcionadas ao entendimento do reconhecimento do Arquivo Nacional enquanto autoridade arquivística, na esfera do PEF, competente pelo recolhimento e custódia do patrimônio arquivístico produzido pelo conjunto de unidades organizacionais que compõem o seu âmbito de atuação, além da sua compreensão quanto ao atual modelo de custódia estabelecido na esfera do PEF; vi) questões finais, para o esclarecimento de algum ponto de interesse do participante.

O critério geral adotado para determinar o universo de pesquisa foi a existência de instrumentos de gestão de documentos das atividades-fim, aprovados pela autoridade arquivística competente, o Arquivo Nacional, pontualmente o código de classificação e a tabela de temporalidade e destinação de documentos.

A partir de um exame nos instrumentos de gestão de documentos, aprovados e publicados pelo Arquivo Nacional, optou-se pela escolha das instituições federais de ensino superior (IFES), baseada em dois parâmetros: estão entre os primeiros instrumentos de gestão de documentos aprovados e publicados, na esfera do PEF; têm abrangência nacional, abarcando todas as cinco regiões do país. Além disso, decidiu-se selecionar as IFES que

efetivamente participaram da discussão e da elaboração dos seus instrumentos de gestão de documentos, no GT-IFES-AN, visto que foram atores do processo. Assim, o envolvimento dessas instituições, por meio da participação dos seus servidores, no processo de elaboração dos instrumentos, tende a conferir uma responsabilidade adicional para com o seu conteúdo e utilização, por meio das práticas de gestão de documentos, resultando na identificação e constituição do seu patrimônio arquivístico a ser recolhido ao Arquivo Nacional.

Além das IFES, elegeu-se o segmento das agências reguladoras no Brasil, visando estender o estudo para além do setor da educação superior. As agências reguladoras contam com algumas particularidades, inerentes às suas funções e atribuições, caracterizadas pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, além de gozarem de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira.

Assim, a amostra inicial da pesquisa foi composta por 15 instituições, 11 pertencentes às instituições federais de ensino superior (IFES) e quatro agências reguladoras.

O inquérito foi enviado, aos responsáveis pelos serviços arquivísticos das 15 instituições selecionadas, no dia 30 de julho de 2020, via Sistema Eletrônico de Informações (e-SIC). O prazo em que o questionário se manteve aberto para respostas obedeceu ao prazo estipulado pelo e-SIC, para que as unidades organizacionais do PEF respondam aos pedidos de informações realizados pela plataforma: 20 dias, podendo prorrogá-lo por mais 10 dias, mediante justificativa da instituição.

Cabe destacar que duas instituições não responderam e/ou aceitaram participar do questionário, a Universidade de Brasília (UNB) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Portanto, constituíram a amostra final desta pesquisa nove IFES e quatro agências reguladoras, ou seja, **13 unidades organizacionais do PEF**: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ); Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); Universidade Federal do Pará (UFPA); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Universidade Federal Fluminense (UFF); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC).

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Importa destacar, ao observar e analisar os resultados apresentados, que os dados representam a realidade de um determinado recorte (amostra) de pesquisa. Em que pesem esses limites, característicos de pesquisas científicas, os resultados a seguir podem indicar determinados comportamentos que possivelmente serão refletidos em uma análise mais ampla da totalidade de unidades organizacionais que constituem o PEF¹⁸⁵.

3.1 Do patrimônio arquivístico (não) custodiado pelo Arquivo Nacional

Iniciando esta análise, cumpre lembrar que a Lei de Arquivos de 1991 dota o Estado brasileiro com uma legislação específica para o campo arquivístico. Nela, são definidas as jurisdições das instituições arquivísticas, enquanto autoridades competentes pela gestão e recolhimento, em seus respectivos âmbitos de atuação.

Desta maneira, de acordo com a legislação vigente, o Arquivo Nacional é o “lugar” de custódia do patrimônio arquivístico do PEF, por meio do recolhimento dos documentos identificados com valor para guarda permanente.

Observando pelo ângulo das instituições que compõem o PEF, objeto do inquérito por questionário, 84,6% (n=11) não recolhem os seus patrimônios arquivísticos ao Arquivo Nacional, sendo que apenas uma instituição (7,7%; n=1) promoveu essa ação, desde a publicação da Lei de Arquivos. Ressalta-se que uma instituição (7,7%; n=1) não soube responder a essa questão.

Como consequência da ausência de recolhimentos ao Arquivo Nacional, 100% (n=13) dos serviços arquivísticos informaram manter a posse física de documentos de guarda permanente.

Verifica-se, portanto, que a definição do sujeito ativo com a competência (no sentido de atribuição ou poder) para recolher o patrimônio arquivístico do PEF, via ato legal e mediante conferência de uma autoridade arquivística, não resultou na centralização pretendida.

3.2 Do processo de avaliação e identificação do patrimônio arquivístico

Em que pese a existência de código de classificação e tabela de temporalidade e destinação de documentos, nas unidades organizacionais analisadas, o inquérito procurou elementos que indiquem a prática da gestão de documentos nessas instituições.

¹⁸⁵ Julgou-se oportuno apresentar os resultados de modo descritivo. As tabelas e gráficos podem ser consultadas na pesquisa original de doutorado, intitulada “O patrimônio e as políticas arquivísticas: uma análise dos acervos (não) custodiados pelo Arquivo Nacional do Brasil”, disponível em: < <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/98853>>. Acesso em: 7 de abril de 2022.

Com base na análise das informações coletadas, identificam-se elementos que operacionalizam o processo de avaliação arquivística, no âmbito da gestão de documentos, nas instituições participantes. Essa percepção é assentada nos seguintes parâmetros: a) a existência de uma Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD), formalmente instituída e em atividade, em 100% (n=13) das instituições investigadas; b) a existência de diretrizes e/ou normativas internas para orientar o processo de avaliação em 76,9% (n=10) delas; c) a percepção de que as tabelas de temporalidade e destinação de documentos, atualmente em vigor, cumprem de forma satisfatória o propósito de identificar os documentos que irão compor o patrimônio arquivístico produzido pela instituição e eliminar os destituídos de valor, como apontado por 84,6% (n=11) dos respondentes.

A partir dos dados obtidos, pressupõe-se que a exiguidade no recolhimento, ao Arquivo Nacional, não é resultado da falta de processos, procedimentos e/ou instrumentos técnicos que permitam identificar e destinar o patrimônio arquivístico produzido por essas instituições analisadas.

3.3 Do acesso ao patrimônio arquivístico sob a guarda das unidades organizacionais do Poder Executivo Federal

Entendendo que a custódia de um patrimônio arquivístico implica, para além da responsabilidade com a sua proteção, o acesso aos documentos, questionou-se acerca do seu acesso e reprodução pelos cidadãos.

Embora 92,3% (n=12) das instituições proporcionem o acesso aos documentos de valor permanente sob a sua guarda, verificou-se que apenas 53,8% (n=7) delas disponibilizam instrumentos de pesquisa, impressos ou em sistemas informatizados, que permitam à sociedade o acesso a esses documentos.

Cabe apontar que um órgão (7,7%; n=1) informou não conceder o acesso ao patrimônio arquivístico sob a sua custódia, em contraposição ao direito constitucional de acesso à informação pública.

Os dados acima levantam o seguinte questionamento: sendo os instrumentos de pesquisa o “meio que permite a identificação, localização ou consulta a documentos ou a informações neles contidas” (ARQUIVO NACIONAL (BRASIL), 2005, p. 108), como garantir ou franquear o acesso às informações compreendidas nos acervos de guarda permanente, sem instrumentos que permitam identificar os seus conteúdos?

Em uma escala de frequência, observou-se que o acesso e/ou a reprodução de documentos, pela sociedade, é pouco ou nada frequente, em 53,8% (n=7) dos órgãos.

Apesar de garantirem o acesso às informações (92,3% das instituições; n=12), a frequência com que esse acesso e/ou reprodução é realizado pelos cidadãos só é frequente ou muito frequente em 46,2% (n=6) das unidades organizacionais analisadas.

É pertinente enfatizar que os arquivos públicos (na sua dupla acepção: instituição ou serviço e conjunto de documentos) servem ao Estado e à sociedade. É neste sentido que a garantia e facilidade no acesso ao patrimônio arquivístico produzido no âmbito do PEF, considerando o seu volume de unidades organizacionais e a extensão territorial do país, constitui-se em um elemento importante no estudo e avaliação de um modelo de custódia.

Nesta perspectiva, a posse física, pelos serviços arquivísticos do PEF, do seu próprio patrimônio arquivístico, requer que essas unidades organizacionais assumam uma dupla vocação: servir ao Estado e à sociedade. Servir à sociedade significa garantir que esse patrimônio arquivístico esteja acessível, íntegro, autêntico e que reflita o seu verdadeiro contexto de produção.

3.4 Dos recursos e infraestruturas

O não recolhimento do patrimônio arquivístico, ao Arquivo Nacional, sugere que essas unidades organizacionais do PEF se estruturaram para manter esse patrimônio sob a sua própria guarda.

Essa infraestrutura não está dissociada da existência e disponibilização de recursos humanos, físicos, financeiros, tecnológicos etc., que permitam as ações de preservação e acesso aos documentos. Nessa perspectiva, importa averiguar a satisfação dos responsáveis pelos serviços arquivísticos dessas instituições, com relação aos recursos e infraestruturas disponíveis para execução dessas atividades.

Verificou-se um alto índice de satisfação com relação aos recursos humanos (quantitativo e capacitação), com 69,2% (n=9) e à disponibilidade de infraestrutura física para guarda e preservação dos documentos, com 61,5% (n=8).

Relativamente à infraestrutura tecnológica, para a guarda e a proteção do patrimônio arquivístico em meio digital, é indicado um nível de insatisfação de 69,2% (n=9). Além disso, 53,9% (n=7) pontuam um índice baixo de satisfação acerca da infraestrutura tecnológica, para acesso ao patrimônio arquivístico em formato digital.

Frisa-se que a infraestrutura tecnológica é fundamental para garantir a integridade e a autenticidade dos documentos digitais, sob a guarda dessas instituições.

Adiciona-se um componente importante, quando se trata de documentos digitais, em que a compreensão e a interpretação, ao longo do tempo, dependem de uma maior exigência, em comparação aos documentos analógicos, das ações de preservação, desde a sua produção. Desta forma, para que os documentos digitais possam ser recolhidos ao responsável pela sua custódia, é necessário que o produtor efetive um conjunto de procedimentos para manutenção da sua integridade a contar da sua criação.

Assim, esse baixo índice de satisfação acerca da infraestrutura tecnológica, para a guarda e a preservação dos documentos digitais de guarda permanente, gera uma inquietação acerca da capacidade dessas instituições para garantir a custódia do patrimônio arquivístico em meio digital.

Os recursos financeiros, fundamentais para a diversas ações que visam à preservação e o acesso ao patrimônio arquivístico sob a posse das instituições estudadas, apresentam um índice baixo de satisfação para 61,5% (n=8).

O orçamento escasso destinado às instituições públicas brasileiras é mencionado por Mattar (2003, p. 32), como um óbice que pode motivar a falta de recolhimentos para o Arquivo Nacional, dado que, para a sua realização, é necessário que os documentos estejam classificados, avaliados, organizados, higienizados, acondicionados e sejam acompanhados de instrumento de identificação e controle do acervo.

3.5 Das ações da autoridade arquivística com o patrimônio “fora do seu local de custódia”

Uma vez detectada a posse do seu próprio patrimônio arquivístico, pelas instituições que compõem o PEF, questiona-se com relação à responsabilidade pela guarda e proteção desse patrimônio, uma vez que tal acervo não se encontra custodiado no Arquivo Nacional, como fixado no texto da lei.

Neste sentido, quais as ações da autoridade arquivística competente relativamente ao patrimônio arquivístico que não está sob a sua custódia?

Quanto as ações do Arquivo Nacional visando suscitar o recolhimento dos documentos selecionados com valor arquivístico, sob a guarda dessas instituições, todos os 13 entrevistados (100%) apontam como nada frequente essas ações por parte da autoridade arquivística do PEF.

Com relação ao direcionamento de orientações e/ou instruções referentes à preservação do patrimônio arquivístico, pelo Arquivo Nacional, às instituições que compõem o seu raio de atuação, identificou-se um índice elevado de frequência de 30,8% (n= 4), enquanto 69,2% (n= 9) indicam um nível baixo de frequência.

Quando indagados sobre as orientações e/ou instruções acerca do acesso ao patrimônio arquivístico, obteve-se o percentual alto de frequência no patamar de 30,8% (n= 4), enquanto 69,2% (n=9) correspondem a um índice baixo de frequência.

Por fim, a respeito de alguma atividade de controle e/ou fiscalização do patrimônio arquivístico que está sob a guarda das instituições, que integram a amostra desta pesquisa, verificou-se que 15,4% (n= 2) dos entrevistados informam ser muito frequente esse controle e/ou fiscalização pela autoridade arquivística competente, ao passo que 84,6% (11) respondem ser pouco ou nada frequente essas ações.

Sem o controle e/ou fiscalização do patrimônio arquivístico sob a posse dessas instituições, pela autoridade arquivística competente, como assegurar a sua adequada guarda, proteção e acesso? Essas unidades organizacionais possuem a capacidade e aptidão para assegurar a responsabilidade pela custódia desses patrimônios arquivísticos? Dispõem de meios e recursos para garantir a sua preservação e acesso?

Cabe mencionar que o artigo 17, da Lei de Arquivos, dá às instituições arquivísticas públicas, em seus respectivos âmbitos de atuação, a competência pela administração da documentação pública ou de caráter público. Essa administração, no direito público, caracteriza-se como “toda atividade que o Estado ou qualquer corporação por ele instituída exerce para atingir seus fins” (SIDOU, 2016, não paginado). Logo, há uma jurisdição arquivística que permite ao Arquivo Nacional executar determinadas ações que visem à preservação e o acesso da documentação pública produzida na esfera do PEF.

3.6 Compreensões acerca da custódia do patrimônio arquivístico no Poder Executivo Federal

A partir de uma escala de concordância, buscou-se identificar a compreensão dos entrevistados a respeito da custódia do patrimônio arquivístico produzido pelas unidades organizacionais que compõem o PEF.

No tocante à afirmação de que o Arquivo Nacional é a autoridade arquivística responsável pela custódia do patrimônio arquivístico produzido pelo PEF, 69,2% (n=9) revelam um índice de concordância, enquanto 30,7% (n=4) indicam um índice de discordância.

Quanto à alegação de que o serviço arquivístico da instituição também possui a competência (atribuição e conhecimento) de custodiar os documentos de guarda permanente por ela produzidos, obteve-se como índice de concordância 92,3% (n=12), sendo que apenas um entrevistado (7,7%; n=1) discordou dessa afirmativa.

Cabe ressaltar o índice de discordância quanto à competência pelo recolhimento e, conseqüentemente, pela custódia do patrimônio arquivístico do PEF, por parte do Arquivo Nacional, estabelecida pelo artigo 18 da Lei de Arquivos de 1991. Por outro lado, observa-se uma concordância em relação a uma atribuição de custódia dos documentos, pelos serviços arquivísticos das unidades organizacionais que compõem o PEF, atribuição essa que não se encontra expressa na referida lei.

Buscou-se averiguar o índice de concordância em relação ao Arquivo Nacional ser mais ativo e demandar das instituições o recolhimento dos documentos de guarda permanente, 30,8% (n=4) dos respondentes indicam concordância e 69,2% (n=9) apontam discordância.

Quando indagados acerca de um modelo de custódia em que os serviços arquivísticos, das unidades organizacionais do PEF, possam ter a responsabilidade pela custódia do seu patrimônio arquivístico, obteve-se um índice alto de concordância 92,3% (n=12), ao mesmo tempo em que uma instituição (7,7%; n=1) discordou.

Por fim, quanto à colocação, segundo a qual a definição da responsabilidade jurídica pela custódia é essencial para a guarda, proteção e acesso ao patrimônio arquivístico, 100% (n=13) dos entrevistados assinalam concordância com essa afirmativa.

Verifica-se um interesse das unidades organizacionais analisadas em assumir a responsabilidade jurídica pela custódia do seu próprio patrimônio arquivístico, como alternativa ao atual modelo de custódia centralizada no Arquivo Nacional, corroborado pela alta discordância de que o Arquivo Nacional deva ser mais ativo e demandar o recolhimento dos documentos dessas instituições.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebeu-se que a Lei de Arquivos, enquanto normativa legal que determinou uma autoridade arquivística com a competência do recolhimento, não resolveu o problema dos recolhimentos dos documentos de guarda permanente ao Arquivo Nacional e, conseqüentemente, da guarda centralizada desse patrimônio arquivístico.

Jardim, na palestra “Políticas arquivísticas: perspectivas e desafios”, realizada no evento “Uma política arquivística para o Poder Executivo Federal: o norte para serviços arquivísticos continuamente eficientes”, em Brasília, no ano de 2019, apontou para a questão da guarda do patrimônio arquivístico pelas instituições do PEF: “[temos] algo que é muito forte na administração federal [...], uma quantidade significativa de instituições que assumem a gestão

de seus arquivos permanentes [...] sendo que, estritamente pela lei, esses arquivos permanentes, a responsabilidade deles é do Arquivo Nacional” (JARDIM, 2019).

A percepção de que os serviços arquivísticos, das unidades organizacionais analisadas neste estudo, também possuem a incumbência legal (atribuição) de custodiar os documentos de guarda permanente por elas produzidos, não encontra suporte na legislação arquivística vigente, embora a própria realidade aponte para a ausência de recolhimentos e a continuidade da posse do patrimônio arquivístico por essas unidades organizacionais produtoras.

Entendendo que essas instituições são o sujeito passivo do recolhimento, tais percepções tendem a justificar a ausência das práticas de recolhimento ao Arquivo Nacional. Soma-se a isso, o dado de que a autoridade arquivística do PEF não suscita, conforme observado, o recolhimento de documentos às instituições.

A indicação, por parte das instituições analisadas, da baixa frequência de ações de controle e/ou fiscalização do patrimônio arquivístico ainda sob a custódia dos órgãos produtores e do direcionamento (ativo) de orientações a respeito de sua preservação e acesso, por parte da autoridade arquivística responsável pelo recolhimento e custódia desses documentos, sinalizam a emergência desse tema no cenário arquivístico do PEF.

A adoção de uma perspectiva pós-custodial requer a criação e/ou fortalecimento dos serviços arquivísticos, nas unidades administrativas do PEF, com o propósito de dotá-los de recursos e infraestruturas que lhes permitam custodiar seus próprios patrimônios arquivísticos; e requer ainda a adoção de um papel ativo do Arquivo Nacional, de forma a administrar, conforme competência estabelecida na Lei de Arquivos, o patrimônio arquivístico do PEF sob a custódia do órgão produtor, assegurando o seu controle e preservação e estabelecendo políticas de acesso para esse patrimônio.

Cabe destacar que a atual transformação digital, implementada no âmbito do Governo Federal brasileiro, incluindo a construção e implementação de sistemas de processos eletrônicos que objetivam a migração da tramitação de processos e documentos do papel para o meio digital, impõe desafios quanto à gestão e, posteriormente, à guarda, preservação e acesso ao que é identificado como patrimônio arquivístico.

Se a estrutura administrativa do PEF impõe um desafio ao modelo de custódia centralizado no Arquivo Nacional, em um eventual modelo de pós-custodial, esse desafio não será diferente. A responsabilidade pela custódia

requer do custodiante, para além do sentido de atribuição, a condição de preservar e, conseqüentemente, dar acesso ao patrimônio arquivístico sob a sua guarda. No contexto de uma transformação digital dos serviços públicos brasileiros, esse requisito adquire um sentido ainda mais impositivo, compartilhado entre produtor e custodiador, sob pena de não se compreender esse patrimônio arquivístico em meio digital, ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

- ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). **O recolhimento no Arquivo Nacional**, [s.d.].
- BASTOS, A. W. C. A ordem jurídica e os documentos de pesquisa no Brasil. **Arquivo & Administração**, v. 8, n. 1, p. 3–18, abr. 1980.
- JARDIM, J. M. **Políticas arquivísticas: perspectivas e desafios**. *In*: Uma política arquivística para o Poder Executivo Federal: o norte para serviços arquivísticos continuamente eficientes. Brasília, 24 maio 2019. Disponível em: <<https://www.facebook.com/arquivonacionalbrasil/videos/600785197093568/>>. Acesso em: 24 maio. 2019
- MATTAR, E. Dos arquivos em defesa do Estado ao Estado em defesa dos arquivos. *In*: MATTAR, E. (Ed.). **Acesso à informação e política de arquivos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional (Brasil), 2003. p. 13–36.
- RODRIGUES, J. H. **A situação do Arquivo Nacional**. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1959.
- SIDOU, J. M. Othon (Org.). **Dicionário jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.