

O PAPEL DO SISTEMA DE ARQUIVOS NO BRASIL NA PATRIMONIALIZAÇÃO CULTURAL DOS ARQUIVOS: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA

Lohayne Emerick (Universidade Federal Fluminense)

Clarissa Moreira dos Santos Schmidt (Universidade
Federal Fluminense)

1 INTRODUÇÃO

Compreender o desenvolvimento dos sistemas de arquivos no Brasil corrobora com pesquisas que temo intuito de delinear a história da Arquivologia no Brasil, já que a ideia da perspectiva sistêmica é apropriada nas práticas arquivísticas já no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, tornando-se parte fundamental no desenvolvimento da área e na busca por melhores práticas para a gestão de documentos e arquivos.

Nesta linha de pensamento, esta pesquisa tem como intuito a busca pela compreensão da construção e do desenvolvimento do conceito sistema de arquivos, o qual, apesar de presente na história recente da Arquivologia brasileira, é muito encontrado em pesquisas de ordem prática, revelando a escassez em seu desenvolvimento teórico. Para tanto, a metodologia adotada nessa pesquisa pode ser classificada como exploratória, somando-se a esta, a pesquisa documental, bibliográfica e a revisão de literatura acerca do conceito sistema de arquivos. Este trabalho toma como referência temporal o marco sobre os sistemas de arquivos

no Brasil, isto é, o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), e é a partir daí que é possível delinear um panorama histórico a respeito da temática no Brasil.

2 PRIMEIROS PASSOS EM DIREÇÃO A MODERNIZAÇÃO: INICIATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE ARQUIVOS

Sistema de arquivos é um conceito que surge na arquivologia brasileira no final dos anos 1950, época em que José Honório Rodrigues assume a direção do Arquivo Nacional (AN), com a proposta de modernizar a instituição, que era considerada por ele como “uma organização obsoleta, inteiramente em desarmonia com as demais instituições públicas brasileiras” (RODRIGUES, 1959, p. 9), de acordo com um relatório detalhado escrito por Rodrigues em 1959 intitulado “A situação do Arquivo Nacional”. Neste documento, baseado na leitura dos relatórios do Arquivo Nacional produzidos desde 1844, bem como em sua vivência na instituição e fora dela, o então diretor aponta diversos aspectos limitantes que o AN apresentava, majoritariamente relacionados a sua estrutura organizacional, recursos humanos, recursos técnicos, orçamento, entre outros, e propõe soluções para contornar os problemas encontrados e superar as condições em que se encontrava o AN. Durante seus primeiros anos como diretor do AN, José Honório aprova um novo regimento para a instituição, a partir do Decreto n. 44.862, de 21 de novembro de 1958, que melhora e amplia a coleta de documentos no território nacional, além de fixar a política de arquivos, entre outras demandas do Arquivo Nacional.

A perspectiva que JHR trazia em sua gestão era de que o Arquivo Nacional deveria abranger todos os arquivos do país sob forma de órgão central, respeitando as individualidades das esferas públicas, para que fosse possível estabelecer normas e diretrizes a fim de que os arquivos da nação atendessem a um certo padrão para guarda, recolhimento, tratamento e preservação, para viabilizar a unidade e indivisibilidade dos arquivos da nação e resolver problemas como a destruição indiscriminada e a falta de preservação de documentos. Assim, é possível observar que as reformas que se iniciam no Arquivo Nacional têm o intuito de modernizar a instituição e elevá-la por sua função administrativa na gestão dos arquivos nacionais. José Honório chama atenção de que o entendimento do Arquivo Nacional como instituição de caráter administrativo é fundamental para o desenvolvimento do país, pois o correto tratamento dos arquivos de uma nação possibilita a preservação da história desta, e, portanto, é necessário que seus documentos sejam preservados adequadamente.

Rodrigues chama atenção ainda para o problema acarretado pela concepção quase que exclusiva de que o arquivo era histórico, culminando numa

visão inferiorizada dos arquivos no quadro da administração pública, tendo sido preciso que as necessidades de utilização da documentação crescessem e revelassem a importância dos chamados arquivos ativos para obrigá-los a integrar a máquina administrativa pública (RODRIGUES, 1959, p. 12–13). Neste sentido, cabe ressaltar que, à época, o DASP vinha emanando ações para o tratamento dos documentos nos órgãos da administração pública brasileira, havendo uma certa “fratura” na administração dos arquivos públicos – documentos administrativos atendendo normativas do DASP e os documentos atribuídos como históricos, encaminhados para custódia do AN.

Com o intuito de elaborar o anteprojeto para um Sistema Nacional de Arquivos, a pedido de Rodrigues, o então Ministro da Justiça, Professor Alfredo Nasser, designa através da Portaria nº 316-B, de 7 de novembro de 1961, uma “Comissão para estudar a situação dos arquivos e apresentar projeto para a criação do Sistema Nacional de Arquivos” (SOUZA; DANNEMANN, 1979, p. 33). Essa comissão foi presidida por José Honório Rodrigues (Diretor do Arquivo Nacional) e constituída por Augusto de Rezende Rocha (técnico de administração do DASP), Maria Luiza Dannemann (chefe do Serviço de Registro e Assistência do Arquivo Nacional), Maria de Lourdes Costa e Souza (assistente do diretor do Arquivo Nacional) e Ruy Vieira da Cunha (técnico de administração do DASP) (BRASIL, 1961). Dentre os trabalhos dessa comissão, foram elaborados “um relatório onde estão analisados todos os aspectos que envolvem a questão, e um anteprojeto de lei instituindo o Sistema Nacional de Arquivos, a ser implantado no Brasil” (SOUZA; DANNEMANN, 1979, p. 33).

Neste relatório, é possível observar que caberia ao AN o encargo de supervisionar a organização e funcionamento dos arquivos da União, apesar do regime de desconcentração administrativa do Brasil, sendo função do AN conservar as noções de unidade e indivisibilidade do patrimônio documental do Brasil, em todas as esferas públicas. Em relação ao segundo documento produzido por esta Comissão, o anteprojeto de lei que dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), no ano de 1962, são apontadas políticas para criação do SINAR, com o intuito de sistematizar a organização dos arquivos do Brasil. Este anteprojeto trata de questões como a reformulação estrutural do Arquivo Nacional, relacionada a sua nova função de órgão de cúpula do sistema (JARDIM, 1995, p. 82; SOUZA; DANNEMANN, 1979, p. 35–36). Dispõe ainda que o AN “representa o poder público na proteção ao documento de valor permanente e é a instância definitiva que decide do seu valor” (SOUZA; DANNEMANN, 1979, p. 36). Contudo, é possível perceber a ruptura que ocorria à época (e que perdurou por alguns anos à frente) em relação a autonomia sobre os arquivos da nação para o Arquivo Nacional, já que este só poderia tratar

dos arquivos de cunho histórico do país, cabendo ao DASP a gestão sobre os documentos de cunho administrativo. Essa ruptura acarretava, também, problemas referentes às noções de unidade e indivisibilidade documental que José Honório aponta no Relatório sobre a situação do AN e que, segundo Jardim (1995, p. 82–83), permanecem latentes em todo o anteprojeto de 1962, apesar das limitações decorrentes do federalismo, e resume os poderes que o Arquivo Nacional passa a centralizar nessa nova estruturação, a fim de compreender sua função dentro do sistema.

Sistema Nacional de Arquivos é definido pelo anteprojeto como: “o conjunto de órgãos públicos, federais, estaduais e municipais, existentes ou a serem criados, bem como de organizações particulares, destinados a recolher, selecionar, conservar e tornar acessíveis os documentos de valor permanente para a vida da Nação” (SOUZA; DANNEMANN, 1979, p. 37). Observa-se aí a intenção de que o Sistema Nacional de Arquivos abrangesse todos os arquivos da nação, sendo estes públicos ou privados, independentemente da instância que pertencem, respeitando as particularidades de cada uma, de acordo com a Constituição. Desse modo o SINAR corresponderia a unidade documental da nação, ou melhor dizendo, a unidade documental dos arquivos históricos da nação.

O SINAR seria composto por: um órgão de cúpula – o Arquivo Nacional; um órgão colegial – o Conselho Nacional de Arquivos – que se reuniria periodicamente, composto de representantes da União, dos Estados da Federação e de Institutos Históricos; esse Conselho baixaria as normas a serem seguidas obrigatoriamente por todos os arquivos filiados ao Sistema; uma Escola Nacional de Arquivos; um Fundo Nacional de Arquivos, destinado a financiar o Sistema; arquivos filiados (SOUZA; DANNEMANN, 1979, p. 33).

Contudo, apesar dos esforços empreendidos, o anteprojeto não segue e o sistema de arquivos não se efetiva. Mas, embora não tenha sido consolidado legalmente, esse anteprojeto permanece como referência na área e base para as futuras propostas de Sistemas de Arquivos, inclusive os vindouros anteprojeto para criação do SINAR (JARDIM, 1995, p. 84).

Além da forte participação do Arquivo Nacional através da proposta do SINAR, também é importante mencionar o pioneirismo da Fundação Getúlio Vargas na implantação de um sistema de arquivos no Brasil, cujas influências têm origem na interação com a experiência do DASP e do Arquivo Nacional. O Sistema de Arquivos da FGV começou a ser implantado a partir de 1961, com a organização dos arquivos correntes da fundação, com o intuito de controlar a documentação da Fundação de modo que fosse possível organizar os arquivos dos diversos setores da instituição de maneira coordenada. A FGV tornou-se,

então, referência para a organização de arquivos privados no país e contribuiu com os esforços a respeito de sistema de arquivos.

3 A LUTA PELO SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS

Nos anos seguintes, a década de 1970 teve fundamental importância para a institucionalização da Arquivologia no Brasil. Um dos fatores de maior relevância neste cenário foi a criação da Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB), em 20 de outubro de 1971. Em meio ao regime ditatorial, buscava reivindicações para a área e ia muito além de uma associação de classe em prol de melhorias para um grupo profissional. A AAB tinha em seu cerne a busca pelo desenvolvimento material e intelectual do país, através da reunião de diversos profissionais que trabalhavam nos arquivos brasileiros, sobretudo em arquivos de instituições públicas, que partilhavam de problemas parecidos quanto as condições de trabalho, situação dos arquivos, falta de investimento na área e diversos outros fatores (SCHMIDT, 2012, p. 170).

É a partir da movimentação da AAB em prol dos arquivos que discussões a respeito de sistema de arquivos retornam a pauta arquivística, estando presente em congressos e eventos realizados pela AAB, assim como em sua revista, *Arquivo & Administração*.

Convém ressaltar a relevância desse periódico na luta pela implementação do SINAR e de uma lei de arquivos, já que se encontram diversas menções em artigos, além de o tema estar presente em vários editoriais publicados pela revista, o que demonstra a luta de toda uma classe pelos arquivos brasileiros, como é possível perceber pelas palavras do professor Esposel no Editorial da revista nº 1 de 1973:

A necessidade de um Sistema Nacional de Arquivos para o Brasil tem sido assinalada em várias oportunidades, quase se concretizando o sistema no início da década passada, com a elaboração de um anteprojeto de alto nível, cuja atualidade se mantém até nossos dias. [...] A administração pública, desamparada nesse particular, continua negligenciando seus documentos, emperrando a rotina das atividades e sacrificando, desastrosamente, um valioso acervo de fundo cultural. Predomina, ainda, a leviandade dos mal informados e o império dos leigos poderosos. (ESPOSEL, 1973, p. 5)

É inegável afirmar que a Associação dos Arquivistas Brasileiros foi uma instituição elementar para os processos de institucionalização da Arquivologia brasileira e seu estabelecimento como um campo científico. Sua contribuição marca a década de 1970 com grandes avanços na área, sobretudo seu papel na luta pelo Sistema Nacional de Arquivos.

Em praticamente todos os números da Revista Arquivo & Administração na década de 1970 e nos Congressos Brasileiros de Arquivologia é mencionado o Sistema Nacional de Arquivos e é possível perceber o empenho da AAB em manter a pauta latente entre os arquivistas para chamar a atenção das autoridades sobre a importância do assunto. Conforme afirma Jardim (1995, p. 78), a AAB protagonizou a pressão pela aprovação do projeto do SINAR, ainda que criticando a sua versão final.

Durante toda a década de 1970 é possível perceber a luta e a persistência pela criação efetiva do Sistema Nacional de Arquivo do Brasil, o que culmina na instituição do Sistema Nacional de Arquivos, em 25 de setembro de 1978, pelo Decreto nº 82.308, com a “finalidade de assegurar, com vista ao interesse da comunidade, ou pelo seu valor histórico, a preservação de documentos do Poder Público” (BRASIL, 1978).

Diferentemente da primeira proposta, integrariam o SINAR os Órgãos da Administração Direta e Indireta, abrangendo as fases intermediária e permanente do ciclo vital arquivístico do governo federal. O Decreto nº 82.308 também deixa a opção aos arquivos do Legislativo e Judiciário e aos arquivos existentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios de integrarem o SINAR mediante convênio, retirando a obrigatoriedade existente na primeira proposta. Infelizmente, apesar de implementado, o Sistema Nacional de Arquivos não é colocado em prática, por motivos semelhantes ao do anteprojeto de 1962, em que o AN não teria autonomia sobre os arquivos da nação, já que o DASP ainda obtinha a prerrogativa da gestão dos documentos administrativos do país. Essa linha tênue e delicada evidenciada pela quebra do ciclo de vida dos documentos é fator de grande impacto na dificuldade de colocar em prática o SINAR e sua “aposentadoria precoce”, já que, apesar de instituído, nunca foi realmente posto em prática na realidade brasileira, sendo excluído da agenda de curto prazo do AN pela então diretora Celina Vargas do Amaral Peixoto (JARDIM, 1995, p. 91).

Outro fator problemático dessa proposta foi o de não ter sido formulada por profissionais da área, pois acredita-se que, assim, tornou-se mais difícil abordar as necessidades reais e específicas da área, já que, apesar de ter participado dos esforços iniciais para a produção da proposta, a AAB não participa do grupo de trabalho que elabora a proposta do anteprojeto, e nem outro arquivista.

Apesar do contexto apresentado a respeito do SINAR e da dificuldade em sua implantação devido a ruptura entre arquivos permanentes e intermediários *versus* correntes, é preciso mencionar que o projeto foi base e inspiração para diversos outros sistemas de arquivos que se sucederam pelo país,

acarretando a criação de diversos sistemas de arquivos estaduais e também em universidades públicas.

4 INSTITUCIONALIZAÇÃO E PROPAGAÇÃO DOS SISTEMAS DE ARQUIVOS NO BRASIL

É a partir dos anos 1990 que o cenário arquivístico brasileiro melhora consideravelmente, pois em 8 de janeiro de 1991 é sancionada a Lei nº 8.159, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, após diversos esforços liderados pelo Arquivo Nacional para que os arquivos brasileiros fossem contemplados com uma legislação a altura de suas necessidades (JARDIM, 1995, p. 94–95).

Cabe mencionar aqui que, favorecendo a publicação da Lei nº 8.159 em 1991, tem-se a primeira menção em uma Constituição brasileira sobre a “responsabilidade do Estado na salvaguarda dos documentos e a necessidade da gestão documental” (SCHMIDT, 2012, p. 212). Mesmo não tendo sido a altura da necessidade arquivística, essa menção colabora no sentido de trazer à tona a necessidade da gestão de documentos, além de responsabilizar o Estado quanto a isso.

Em relação a Lei de Arquivos, mencionam-se alguns pontos relevantes, como a atribuição ao Poder Público o dever pela gestão documental e pela proteção especial aos documentos de arquivo. Além disso, apresenta a definição de arquivos e de gestão de documentos, arquivos públicos, arquivos privados, documentos correntes, intermediários e permanentes, entre outros. Também é previsto e assegurado o direito à informação.

Ainda sobre a Lei, o Arquivo Nacional é incumbido sobre a gestão e recolhimento dos documentos do Poder Executivo Federal, assim como cabe ao Poder Legislativo Federal e ao Poder Judiciário Federal, seus respectivos arquivos. Quanto aos Estados, Municípios e o Distrito Federal, cabe a cada um destes definir seus critérios quanto a gestão e ao recolhimento, de acordo com o disposto na Constituição Federal e nesta Lei. Além disso, é criado o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), com a função de definir a política nacional de arquivos e atuar como órgão central de um SINAR. Assim é possível perceber a mudança de figura do órgão central do SINAR do Arquivo Nacional para o CONARQ. Essa medida se relaciona também a necessidade de alargar o escopo de ação diante da política nacional de arquivos, já que ao Arquivo Nacional cabe apenas os arquivos referentes ao Executivo Federal. Deste modo, com o CONARQ seria possível definir políticas de arquivos que abrangessem todos os arquivos da nação. A Lei de Arquivos, contudo, não define detalhes sobre o CONARQ, função essa que fica para os Decretos nº 1.173, de 29 de junho de

1994 e 1.461, de 25 de abril de 1995, consolidados e revogados pelo Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei de Arquivos e dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, além de tratar sobre o funcionamento do CONARQ e do Sistema Nacional de Arquivos, que é, enfim, estabelecido. Deste modo, é importante ressaltar que o SINAR passa a responder diretamente ao CONARQ, já que este se torna seu órgão central.

Diferentemente das versões anteriores do SINAR, a versão implementada em 1994 e revogada pela de 2002, vem de maneira bem mais enxuta e direta. Além disso, não se trata de uma proposta propriamente dita, tratando apenas sobre o SINAR, mas sim, de um capítulo do Decreto que trata sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Enfim, neste Decreto, é estabelecida a finalidade do SINAR como de: “implementar a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo” (BRASIL, 2002). Há que se mencionar que difere muito da proposta de 1978 já pelo fato que não determina a gestão apenas de documentos de cunho intermediário e permanente, fazendo crer que finalmente a gestão seria voltada para todas as fases documentais.

Desta vez, o SINAR tem como órgão central o CONARQ, e é integrado da seguinte maneira: I - o Arquivo Nacional; II - os arquivos do Poder Executivo Federal; III - os arquivos do Poder Legislativo Federal; IV - os arquivos do Poder Judiciário Federal; V - os arquivos estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; VI - os arquivos do Distrito Federal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; VII - os arquivos municipais dos Poderes Executivo e Legislativo. § 1º Os arquivos referidos nos incisos II a VII, quando organizados sistemicamente, passam a integrar o SINAR por intermédio de seus órgãos centrais. § 2º As pessoas físicas e jurídicas de direito privado, detentoras de arquivos, podem integrar o SINAR mediante acordo ou ajuste com o órgão central (BRASIL, 2002).

Na perspectiva do SINAR de 1994/2002, sistema de arquivos pode ser entendido como o conjunto dos Arquivos da nação, integrados de forma a seguir as normas e diretrizes de Gestão de Documentos em todas as fases de seu ciclo de vida. Além disso, possui como finalidade o estabelecimento de Políticas Públicas de Arquivos oriundas de seu Órgão Central e de seu Conselho. Desta forma, estabelece aos arquivos públicos do Brasil uma coordenação de modo que estes sigam os mesmos critérios e possam seguir um tratamento padronizado, adequado aos princípios arquivísticos. Ressalta-se que, todos os esforços referentes a implementação do SINAR culminam também no aumento da criação de sistemas de arquivos em diversos âmbitos e esferas do país.

O trabalho que se inicia no AN com a primeira proposta do SINAR em 1962, gera frutos até os dias atuais, com a disseminação do ideal sistêmico de organização de arquivos para vários arquivos em todo o Brasil, em diversas esferas políticas, nos âmbitos federal, estadual e municipal, em arquivos públicos e privados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva sistêmica, apropriada pela Arquivologia brasileira, caminha no tempo e espaço com as evoluções que ocorrem no campo dos arquivos no Brasil. Partindo de um princípio em que os arquivos eram considerados depósitos de documentos históricos, “arquivo morto”, sem vida, sem muita perspectiva, os sistemas de arquivos surgiram na tentativa de recuperar esses arquivos, trazendo luz a sua importância para com a comunidade, como patrimônio da nação. Portanto, em um primeiro momento, surge o termo sistema de arquivos voltado para essa necessidade de coordenar o tratamento dos documentos da nação. Ao longo do tempo, percebe-se que essa perspectiva não mais representava tudo aquilo que a Arquivologia se torna no Brasil, sendo necessário adequar a perspectiva de sistema de arquivos para as necessidades reais dos arquivos brasileiros e daquilo que os novos arquivistas do país passam a aprender e aplicar nas práticas cotidianas. Surge, então, uma perspectiva voltada a abranger todo o ciclo de vida dos documentos, qual seja, a Gestão de Documentos. Deste modo, seria possível manter os princípios arquivísticos básicos necessários ao tratamento documental e implementar políticas arquivísticas que abrangessem a os arquivos como um todo.

A propagação da ideia de sistema de arquivos no Brasil corrobora com a patrimonialização cultural dos arquivos sob a perspectiva das políticas públicas arquivísticas no sentido de que foi assunto em pauta entre os profissionais de arquivo no Brasil desde que surgiu no cenário arquivístico, propagando a necessidade de pensar na organização dos arquivos brasileiros, assim como na salvaguarda do patrimônio documental da nação. Neste sentido, a busca pela implementação de um Sistema Nacional de Arquivos, auxilia na persistência em prol dos arquivos da nação e corrobora para a criação de leis, decretos e regulamentos que auxiliam na institucionalização da Arquivologia no Brasil e, portanto, no pensar em políticas para arquivos no Brasil e em sua patrimonialização como herança e legado de toda uma nação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Portaria no 316-B, de 7 de novembro de 1961. **Diário Oficial da União**. 1961.

BRASIL. Presidência da República. Decreto no 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 4 jan. 2002.

BRASIL. Presidência da República. Decreto no 82.308, de 25 de setembro de 1978. Institui o Sistema Nacional de Arquivo (SINAR). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 set. 1978.

ESPOSEL, J. P. P. Editorial. **Arquivo & Administração**, v. 1, n. 1, p. 5, 1973.

JARDIM, J. M. **Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil**. Niterói: EDUFF, Editora da Universidade Federal Fluminense, 1995.

RODRIGUES, J. H. **A situação do Arquivo Nacional**. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1959.

SCHMIDT, C. M. DOS S. **Arquivologia e a construção do seu objeto científico: concepções, trajetórias, contextualizações**. Doutorado em Cultura e Informação—São Paulo: Universidade de São Paulo, 10 dez. 2012.

SOUZA, M. DE L. C. E; DANNEMANN, M. L. S. Sistema Nacional de Arquivos. Anais do I Congresso Brasileiro de Arquivologia. **Anais...** In: I CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUIVOLOGIA. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 1979.