

AS TRANSFORMAÇÕES NO CENÁRIO ARQUIVÍSTICO FEDERAL A PARTIR DO USO DAS NORMAS

Ana Celeste Indolfo
indolfo@bol.com.br

CURRICULUM VITAE: Bacharel e Licenciada em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Especialista em História do Brasil pela Universidade Federal Fluminense. Aperfeiçoamento e Extensão na área de Gestão de Documentos pelo Arquivo Nacional do Canadá, em Organização e Métodos pela Fundação Getúlio Vargas e em Novas tecnologias aplicadas aos arquivos pelo Ministério da Cultura de Espanha. Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal Fluminense em convênio com o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia. Especialista de Nível Superior com Função Comissionada Técnica da Coordenação-Geral de Gestão de Documentos do Arquivo Nacional e Professora Assistente do Departamento de Processos Técnico-Documentais, do Centro de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNI-RIO).

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. Contextualiza o conceito de informação e da evolução da Ciência da Informação. Reconhece no surgimento do conceito de gestão de documentos uma renovação epistemológica da Arquivologia. Apresenta os fundamentos da classificação dos documentos de arquivo e os princípios que norteiam a prática arquivística da avaliação. Adota um quadro conceitual sobre o Estado como campo informacional, as políticas públicas de informação e as políticas públicas arquivísticas. Discute a conceituação de norma em diversos campos do conhecimento para a compreensão do alcance e da intensidade das normas 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. Descreve o cenário e os agentes da política nacional de arquivos. 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. 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. Constata-se que o uso da informação arquivística governamental pelo Estado com o objetivo de mostrar a transparência das ações empreendidas não tem sido objeto da formulação e implantação de políticas arquivísticas no quadro mais amplo das políticas públicas de informação.

Palavras-chave: Normas arquivísticas. Políticas públicas arquivísticas. Poder Executivo Federal. Conselho Nacional de Arquivos. Arquivo Nacional.

ABSTRACT: Examine the application of archival standards, established by National Council of Archives, in the definition and implementation of the national archives policy. Analyze the context of the concept of information and the evolution of Information Science. Recognize the appearance of the records management's concept as the renewal of the Archival Science. Present the importance of the classification and evaluation of records for a good development and implementation the records management programs. Adopt the concept of State as informational area of knowledge. Problematize the concepts of the standards in the different areas. This study analyzes the Federal Public Administration, during 1996 a 2006, which used the instruments of classification and evaluation of records. Analyze also the actions of National Archives of Brazil to implement and accompany the records management programs by the Federal Public Administration in relation to use the Classification Scheme and Records Schedule for auxiliaries' activities. Recognize the access to documents and the use of archival information by the Government with the objective to demonstrate transparency of governmental actions haven't associated with the scenery of the definition and implementation of the public archival policy.

Keywords: Archival standards; Public archival policy; Federal Public Administration; National Council of Archives; National Archives of Brazil.

Introdução

Este trabalho é o resultado da Dissertação de Mestrado, defendida 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, cujo tema foi o estudo das normas arquivísticas, instituídas pelo Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), no quadro geral de análise da elaboração e implantação de políticas públicas arquivísticas.

A pesquisa teve como objetivos 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 sobre políticas públicas.

Foi fundamental na construção da pesquisa um tratamento interdisciplinar do objeto de estudo, pois as contribuições conceituais de outras Ciências possibilitaram uma visão mais nítida do universo de investigação.

Foi imprescindível buscar, na Sociologia, na Ciência Política, no Direito, na Filosofia, na História e na Administração, os fundamentos teóricos para a construção das categorias de análise. Como procedimento metodológico foi realizada uma revisão de literatura acerca dos saberes que envolvem esse estudo e construído um mapa conceitual que orientou o desenvolvimento da pesquisa.

Optou-se por uma análise qualitativa das transformações ocorridas no espaço empírico, a partir da coleta de dados quantitativos em fontes oficiais de informação, como portais e sítios do Governo Federal, e nos Relatórios Anuais de Atividades do Arquivo Nacional.

1. A contemporaneidade da Ciência da Informação e do conceito de Gestão de Documentos

Um dos marcos teóricos, que balizou esta pesquisa, aborda os conceitos de informação e seu enfoque na Ciência da Informação, bem como a contemporaneidade da consolidação da área e a renovação epistemológica da teoria Arquivística com a introdução do conceito de gestão de documentos, destacando o papel da classificação e da avaliação de documentos nesse novo contexto.

A necessidade de uma contextualização dos marcos considerados históricos para a Ciência da Informação e para a Arquivologia, fez identificar nessa contemporaneidade

algumas relações interdisciplinares e, para isso, partiu-se das reflexões desenvolvidas por diversos profissionais da informação, com diferentes pontos de vistas, pessoais e complementares.

Com a explosão da produção documental, a partir do período entre as duas Guerras Mundiais, o surgimento do conceito de gestão de documentos e a necessidade de controle do ciclo vital das informações foram fundamentais para a redefinição da disciplina Arquivística bem como para os profissionais da área.

O progresso econômico e o desenvolvimento científico e tecnológico, empreendidos nos anos 1930 e 1940, acentuaram-se em virtude da Segunda Guerra Mundial e conduziram a denominada *explosão da informação*, o que vai explicitar o caráter político-estratégico da informação científica, base para a aceleração dos estudos voltados à questão da informação e sua recuperação, preocupações iniciais da Ciência da Informação.

Dentre os enfoques e conceitos apresentados sobre o que é informação, destacam-se:

- em Belkin e Robertson (1976), “Informação é aquilo que é capaz de transformar a estrutura”;
- o conceito desenvolvido por Yovits, que associa informação e tomada de decisão;
- a definição dada por Saracevic (1999) que passa a tratar a informação no contexto;
- para Capurro e Hjørland (2003), onde a informação entendida como um conceito subjetivo, cujo significado, ou conteúdo informacional, depende da interpretação e do contexto que envolve a área do conhecimento, os interesses, a formação e capacidades dos sujeitos envolvidos;
- para Le Coadic (2004), a informação é um conhecimento inscrito (registrado) em forma escrita (impressa ou digital), oral ou audiovisual, em um suporte. A informação comporta um elemento de sentido; o objetivo da informação permanece sendo o conhecimento;
- as características sistematizadas por Robredo (2003): a informação é suscetível de ser registrada, transmitida, organizada, processada e reorganizada, conservada e armazenada, em suportes diversos, e recuperada quando necessário.

Nesta pesquisa, adotou-se o conceito de *informação arquivística*, introduzido pelos arquivistas canadenses e que, cada vez mais, vem se consolidando na literatura arquivística nacional. A concepção de informação orgânica, por eles definida e defendida, evoca a própria definição de arquivo, assim como a adoção da noção de *informação arquivística governamental*, desenvolvida por Jardim, serviu de suporte conceitual para a abordagem dos questionamentos propostos.

No mapeamento da historicidade do conceito de Gestão de Documentos, no universo da Arquivologia, procurou-se apontar a renovação epistemológica ocorrida em virtude da chamada explosão documental, a consolidação desse conceito ao longo da segunda metade do século XX, apesar das práticas diferenciadas em cada continente, ou mesmo em cada país (ou tradição arquivística), e a recente (ou atual) revitalização das práticas arquivísticas da gestão documental para se garantir a preservação e o acesso a longo prazo dos documentos eletrônicos.

Nesse marco foi, ainda, necessário verticalizar os conceitos de classificação e avaliação de documentos de arquivo, apresentar a vinculação primordial que existe entre essas práticas, seus fundamentos, escolhas, polêmicas e implicações na questão de assegurar o acesso às informações, a transparência das ações governamentais e a preservação do patrimônio arquivístico.

2. Estado e Políticas Públicas de Informação

Para a construção das categorias de análise, apresentam-se o enfoque do Estado como campo informacional e os conceitos de Política e Políticas Públicas de Informação.

Na noção do Estado como campo informacional, procurou-se investigar o Estado como um produtor de saberes (a escrita do Estado, os arquivos) e a correlação com os agentes do Estado que ‘constroem’ e mobilizam um capital simbólico acumulado em toda rede de relações constitutivas do universo burocrático.

Para que se pudesse criar o eixo da análise das políticas públicas arquivísticas foi essencial entender o conceito de Política e de Políticas Públicas, para que se pudesse distinguir política de decisão e política de administração. Foi, ainda, necessário explicitar que a construção de políticas públicas é o resultado da ação concreta dos seus múltiplos atores (públicos e privados), de seus modos de mobilização, das pressões exercidas, dos recursos, das estratégias elaboradas, das decisões tomadas (ou não) e do impacto esperado.

A Análise das Políticas Públicas, como campo acadêmico, tem como objeto os problemas com que se defrontam os fazedores de políticas, apresentando-se definida como: “fazer *Análise de Política* é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz”. (DYE, 1976 apud DAGNINO, 2002, p.4, grifo do autor). A partir de então, é que a questão do acesso à informação aparece como recurso e instrumento da ação pública, fundamentais para permitir que os atores “conheçam” e “identifiquem” os problemas e para que “consigam” agir e transformar.

A informação como necessidade básica passa a ser objeto de política pública, pois a ampliação da cidadania civil e o fortalecimento dos governos democráticos passam a ocorrer com a compreensão das questões públicas. Argumenta-se que a democracia implica uma cidadania integral, isto é, o pleno reconhecimento da cidadania política, da cidadania civil e da cidadania social.

Os princípios que norteiam a implantação de uma política nacional de informação reforçam os valores associados à disseminação da informação governamental para a ampliação da “transparência da governança” como, também, para a diminuição do “hiato digital”, hoje ampliado pelo avanço das tecnologias de informação e comunicação, no contexto da sociedade global.

Procurou-se, com isso, questionar quais são as políticas de informação que necessitam os países, que agora buscam a ampliação dos direitos civis e sociais para enfrentarem o “desafio global”, uma vez que já conseguiram estender seus direitos políticos. E como se situam as políticas arquivísticas no quadro das políticas públicas de informação ?

3. Uma abordagem conceitual da norma

Para que se pudesse compreender o poder e alcance das normas arquivísticas, a intensidade de sua aplicação e os seus limites e, também, para que se pudesse assumir a norma arquivística como categoria analítica, optou-se por apresentar um estudo das conceituações de norma utilizadas em outros campos do conhecimento, como na Filosofia, na Sociologia, no Direito, na Ciência e Tecnologia, nos padrões industriais e na Documentação.

No atual contexto do mundo globalizado vem ocorrendo o estímulo internacional para o crescente exercício da orientação normativa da ordem informacional nos arquivos, onde a normalização, geradora de maior produtividade e interatividade, está cada vez mais associada à lógica produtiva, não só do capital como, também, da disponibilidade e da acessibilidade das informações.

O conceito de norma, com o qual se trabalhou, tem como ponto de partida o próprio ordenamento jurídico constitucional, que assegura os direitos e as garantias fundamentais de acesso às informações e a competência do Estado na gestão da documentação governamental, cuja não observância envolve sanções.

Foram examinadas as especificidades das normas arquivísticas, elaboradas a partir da vigência da Lei de Arquivos, como categoria empírica, operacional, uma vez que as normas arquivísticas se apresentam, ou são facilmente “visualizadas”, como instrumentos técnicos

capazes de ordenar “o caos documental”. Procurando verificar se a sua eficácia, ou seja, a sua efetiva aplicação vincula-se a formulação e implantação de políticas públicas arquivísticas.

4. O cenário da política nacional de arquivos

O ponto de partida foi a apresentação da configuração do Estado brasileiro na passagem do século XX para o XXI, uma vez que o marco cronológico da pesquisa situa-se entre 1996 e 2006.

A composição, as competências e a estrutura organizacional do Poder Executivo Federal foram identificadas e analisadas como um dos cenários da política nacional de arquivos. Foi necessário conhecer quem são e quantos são os órgãos produtores, acumuladores e usuários dos estoques informacionais arquivísticos, dentro da estrutura do Estado brasileiro, essencialmente do Governo Federal.

O Poder Executivo Federal é formado por órgãos da administração direta e entidades da administração indireta. Compõem a administração direta os Ministérios, os órgãos essenciais e integrantes da Presidência da República (alguns considerados como órgãos equivalentes aos Ministérios, uma vez que o titular tem no cargo a caracterização legal de Ministro de Estado) e os órgãos colegiados, de assessoria imediata, específicos e singulares, que formalizam a chamada estrutura básica. Compõem a administração indireta as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Para esse levantamento, procurou-se nas fontes oficiais os dados que, de uma maneira geral, não se encontram uniformemente sistematizados, prontos e disponibilizados de forma clara e precisa. Procurou-se verticalizar os pressupostos metodológicos com a finalidade de conhecer melhor a estrutura organizacional do Governo Federal, sempre tão afetada pelas constantes modificações estruturais, funcionais e ocupacionais, o que tem imposto limitações para que se tenha um quadro preciso de quem é quem nesta esfera de poder.

Se o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como gestor dos ‘portais’ *Rede Governo: Portal de Serviços e Informações de Governo* e a Base *SIORG – Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal*, disponibiliza informações e dados ‘conflitantes’, a pesquisa ao sítio da Presidência da República e dos órgãos que compõem a sua estrutura, assim como dos Ministérios, levou à sistematização de dados estruturais quantitativos diferentes.

Quadro 1 - Poder Executivo Federal segundo dados do portal Rede Governo

Classificação dos órgãos	Número de órgãos
Administração direta	65
Administração indireta	248
Outros	22
Total	335 órgãos

Quadro 2 - Estrutura regimental dos órgãos do Poder Executivo Federal

Natureza jurídica	Nº de órgãos
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	403
Unidades descentralizadas	697
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	247
Unidades descentralizadas	464
Total de órgãos da AD e AI	650
Total de unidades descentralizadas da AD e AI	1.161
TOTAL	1.811

Quadro 3 - Estrutura organizacional do Poder Executivo Federal segundo a Base SIORG

Natureza jurídica e caracterização legal	Número de órgãos
Administração direta	516
Órgãos descentralizados	366
Administração indireta	247
Órgãos descentralizados	421
Total de órgãos da AD e AI	763
Total de órgãos descentralizados da AD e AI	787
TOTAL	1.550

As visíveis incoerências que esses quadros demonstram, em termos numéricos, não ocorrem somente em relação aos órgãos da administração direta e das unidades descentralizadas, tanto da administração direta, como da indireta. Existem, também, divergências numéricas com relação à totalização das entidades vinculadas da administração indireta, essencialmente quando comparadas com o que estipula o Decreto nº 6.129, de 20 de junho de 2007.

Essas tabulações diferenciadas confirmam que esta parte do universo que se propôs conhecer na pesquisa é ainda nebulosa e que, apesar das fontes apresentarem possíveis consistências internas em sua proposição, quando comparadas nos levam ‘depois de muito navegar’ a portos não tão seguros.

Sabe-se que a estrutura do Governo Federal é complexa, não só pelas funções que desempenha, como pela quantidade de órgãos que a compõe.

Sabe-se, também, que a cada governo modificações nos organogramas são propostas e articuladas, algumas concretizadas, outras matizadas com nomenclatura diferenciada.

A ausência de dados atualizados, sistematizados e disponibilizados é uma das características da falta de controle na articulação das fontes informacionais. A totalidade dos órgãos que o compõem ou a real configuração do Poder Executivo Federal carece de maior visibilidade.

5. Os agentes da política nacional de arquivos.

Para descrever e analisar o *locus* de investigação foram apresentadas a missão, as funções e as atividades desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e pelo Arquivo Nacional, como agentes do Estado na definição e implementação da política nacional de arquivos, o primeiro como produtor das normas arquivísticas e o segundo como responsável pela implementação junto aos órgãos do Poder Executivo Federal.

Privilegiou-se, como procedimento metodológico, a coleta de dados por meio da leitura dos Relatórios Anuais de Atividades do Arquivo Nacional, essencialmente, no que se refere ao cumprimento dos preceitos normativos pelos órgãos do Poder Executivo Federal, em razão do assessoramento técnico por ele prestado.

O CONARQ vem consolidando sua atuação, nesses quatorze anos, com a deliberação e a emissão de 25 (vinte e cinco) Resoluções¹, das quais sete relacionam-se diretamente com os estudos de classificação, avaliação e eliminação de documentos. Desse grupo de sete Resoluções, cinco continuam em vigor.

Desde sua instalação, o Plenário do CONARQ constituiu, também, Comissões Especiais e Grupos de Trabalho, instâncias de caráter temporário criadas para o exame de assuntos específicos. Os produtos dessas Comissões e Grupos converteram-se em estudos, resoluções, publicações e textos elaborados e apresentados para sanção presidencial, tornando-se decretos.

Entre eles, destaca-se para esta pesquisa, o Decreto n° 2.182, de 20 de março de 1997, sobre as normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional, cujos artigos 1º, 2º e 3º integram, hoje, os artigos 19, 18 e 20, respectivamente, do Decreto n° 4.073, de 3 de janeiro de 2002, que consolidou outros

textos legais em um único ato normativo de regulamentação da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

O Arquivo Nacional, órgão que completou 170 anos de existência em janeiro de 2008, é hoje integrante da estrutura básica da Casa Civil da Presidência da República, diretamente subordinado à Secretaria-Executiva, tendo sido, até o ano de 2000, órgão subordinado ao Ministério da Justiça.

Coloca-se que o espaço conquistado, na área da gestão de documentos, começou a consolidar-se a partir do ano de 1991 com a definição legal da área dentro da instituição. Ao assumir o compromisso com a gestão, a preservação e o acesso à informação arquivística governamental, o Arquivo Nacional teve, ainda, que enfrentar, durante a década de 1990, inúmeras questões, entre elas a *situação caótica* dos serviços arquivísticos da Administração Pública Federal.

As atividades de gestão de documentos desenvolvidas pelo Arquivo Nacional junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, no período de 1996 a 2006, formaram o objeto de investigação.

O objetivo da leitura e análise dos Relatórios Anuais de Atividades do Arquivo Nacional foi a verificação do cumprimento dos preceitos normativos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (PEF), com relação às práticas de classificação e avaliação de seus acervos documentais, destacando-se entre eles:

- a instituição de comissão permanente de avaliação de documentos;
- a 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;
- a elaboração de código de classificação e da tabela de temporalidade e destinação de documentos de arquivo, referentes às atividades-fim, mediante acompanhamento e aprovação do Arquivo Nacional;
- a publicação de editais de ciência de eliminação, no Diário Oficial da União, mediante autorização do Arquivo Nacional.

6. As transformações no cenário arquivístico federal

Para analisar a ocorrência de transformações no cenário arquivístico federal partiu-se da situação arquivística da Administração Pública Federal identificada, nos anos de 1980, pelas atividades censitárias desenvolvidas pelo Arquivo Nacional, pelo Departamento de

Administração do Serviço Público e pela Comissão Especial de Preservação do Acervo Documental.

Esses diagnósticos identificaram e apontaram um verdadeiro caos informacional, não só pela falta de conhecimento e de adoção das práticas da gestão documental pelos órgãos públicos federais, mas, sobretudo, pela perda de controle dos documentos por eles acumulados. E, mais grave ainda, 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 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 ?

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

A produção de normas arquivísticas voltadas para as atividades de gestão de documentos vem demonstrando 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.

6.1 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 4 - 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	sofríveis em 52 %	regulares para a maioria
Condições dos depósitos	sofríveis em 75 %	regulares para a maioria
Documentos de natureza administrativa	representam 70 %	representam 45 %
Documentos de natureza técnica	representam 5 %	representam 5 %

Quadro 5 – 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 Federalⁱⁱ.

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 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 6 – Síntese do diagnóstico geral elaborado pelo Cadastro Nacional de Arquivos Federais

Dados gerais	RJ	Brasília	Total
Número de órgãos visitados	93	50	143ⁱⁱⁱ
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 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?

6.2 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.

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 (dezesete) 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 7 – 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 n° 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.

6.3 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.

Elegeram-se a Base SIORG^{iv} 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.

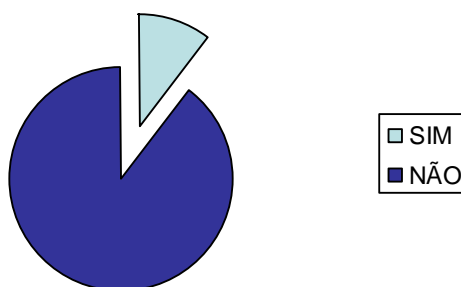
As formas de atuação do Arquivo Nacional, identificadas nos Relatórios Anuais de Atividades, apresentam-se, essencialmente, direcionadas à assistência técnica aos órgãos públicos federais, no âmbito da gestão de documentos, para a aplicação da legislação vigente.

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 8 - 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%

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

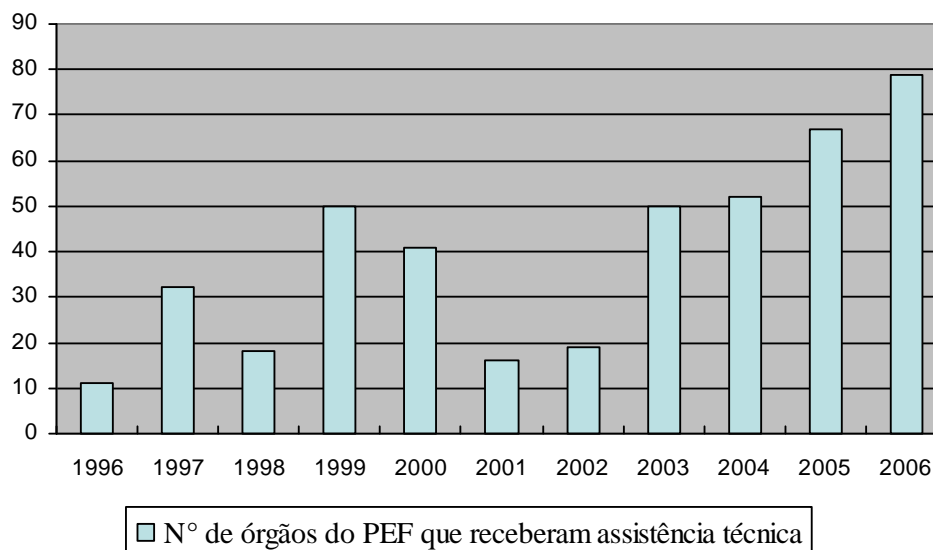


Pode-se aferir, também, que a quantidade de órgãos, do Poder Executivo Federal assistidos sofre variações, crescendo de 1996 para 1997, diminuindo em 1998, voltando a crescer em 1999, caindo nos anos de 2000, 2001 e 2002, crescendo seguidamente a partir de 2003.

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?

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



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 SIGA^v, 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 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 2006^{vi}, 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 enquete^{vii}, 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 n° 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;
- 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.

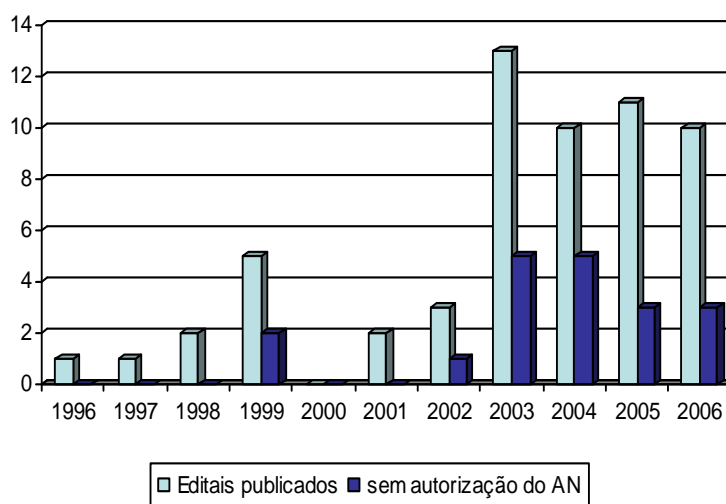
Os dados apresentados no Gráfico 3 correlacionam o número de Editais de Ciência de Eliminação publicados no DOU, com e sem autorização prévia do Arquivo Nacional.

Observa-se que, quanto mais tempo decorreu da emissão da Resolução n° 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 seqüência 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 Nacional^{viii} 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.

O recolhimento dos acervos documentais dos extintos órgãos relacionados às atividades de segurança da informação^{ix} 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 Brasília^x, 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 9 – 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 %

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 se 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

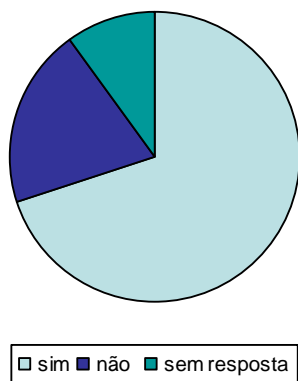
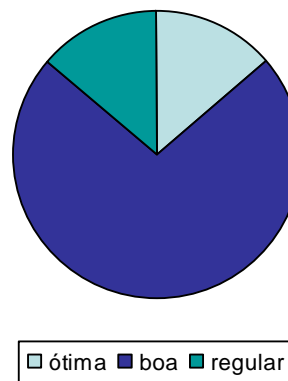


Gráfico 5

Avaliação dos Ministérios quanto à assistência técnica recebida



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.

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*^{vi}: “que as empresas do setor elétrico apoiem 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 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.

NOTAS

ⁱ Em 6 de maio de 2008, foi publicada a Resolução nº 26, do CONARQ, que estabelece diretrizes básicas de gestão de documentos a serem adotadas nos arquivos do Poder Judiciário.

ⁱⁱ 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.

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

^{iv} 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.

^v 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.

^{vi} 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.

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

^{viii} Informações disponíveis na seção do SIGA no portal institucional do Arquivo Nacional.

^{ix} Ver Decreto nº 5.584, de 18 de novembro de 2005.

^x 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.

^{xi} 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.

REFERÊNCIAS

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

_____. Conselho Nacional de Arquivos. **Classificação, temporalidade e destinação de documentos de arquivo**: relativos às atividades meio da administração pública. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2001. 156 p.

AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991. 2 v.

CASA CIVIL DA PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. 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 – CEPAD. A importância da informação e do documento na administração pública brasileira. Brasília, FUNCEP, 1987.

COUTURE, Carol. Rôle et champ d'application de la législation archivistique. **Ciberlegenda**, Niterói, RJ, n.1, 1998. Disponível em: <<http://www.uff.br/mestcii/caroll.htm>> Acesso em 31 maio 2007.

DAGNINO, Renato. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, Renato et al. **Gestão estratégica da inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté, SP: Cabral Universitária, 2002. Disponível em: < <http://www.campus-oei.org/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em 28 out. 2006.

FONSECA, Maria Odila Kahl. **A Arquivologia e Ciência da Informação**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 124 p.

JARDIM, José Maria. O conceito e a prática de gestão de documentos. **Acervo**, Rio de Janeiro, v.2, n.2, p. 35-42, jul./dez. 1987.

_____. A invenção da memória nos arquivos públicos. **Ciência da Informação**. Brasília, v. 25, n. 2, 1995. Disponível em: <<http://www.ibict.br/cienciainformação>>. Acesso em 02 set. 2006.

_____. O inferno das boas intenções: legislação e políticas arquivísticas. In: MATTAR, Eliana (org.). **Acesso à informação e política de arquivos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003, p.37-45.

LLANSÓ I SANJUAN, Joaquim. **Gestión de documentos**: definición y analisis de modelos. Bergara: IRARGI, Centro de Patrimonio Documental de Euskadi, 1993.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

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.

RHOADS, James B. La función de la gestión de documentos y archivos en los sistemas nacionales de información: un estudio del RAMP. Paris: UNESCO, 1983. 51 p.

SHELLENBERG, Theodore Roosevelt. **Arquivos modernos**: princípios e técnicas. Rio de Janeiro: FGV, 1974. 345 p.

SILVA, Jaime Antunes da. O Arquivo Nacional e a implementação da política arquivística no Brasil. **Cadernos BAD**, Lisboa, n. 2, p. 121-131, 1994.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. 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: < www.arquivistica.net > Acesso em 24 maio 20