
ACERVO

REVISTA DO ARQUIVO NACIONAL



v. 1, n. 2, jul.-dez. 1986

O desafio dos arquivos nos Estados federalistas*

Norma de Góes Monteiro
Coordenadora de Arquivos
Permanentes do Arquivo Nacional

Introdução

O tema proposto pelo X Congresso Internacional de Arquivos, 'Desafio dos arquivos nos países federalistas', envolve ao mesmo tempo dois aspectos que, por sua complexidade, tornam difícil a apresentação de um trabalho mais abrangente.

Sob o ponto de vista formal, se as características do Estado federal são a descentralização política, a participação da vontade regional na vontade nacional e a existência de constituições das unidades, reconhece-se, modernamente, que a federação vem ampliando seus poderes em detrimento dos estados-membros, com nítida tendência à centralização, enfraquecendo a autonomia.¹ Ora, esse novo rumo de federalismo irá refletir-se de modo marcante na administração pública, gerando modelos burocráticos peculiares, com mecanismos próprios, que o caracterizam de maneira intrínseca. É preciso conhecer as transformações do Estado para se compreender a administração pública que lhe corresponde. "À palavra federalismo, que ainda traz em si a conotação tradicional isolacionista, dual, centrífuga, vão sendo acrescentadas outras que a qualificam... Fala-se atualmente em novo federalismo, federalismo criativo, federalismo participativo, para retratar a situação em que se reconhece que o processo governamental não pode mais ser visualizado como produto da atuação isolada de três distintos níveis de governo. A competição intergovernamental cede lugar à cooperação".²

*Trabalho apresentado no X Congresso Internacional de Arquivos, realizado em Bonn, R.F.A., de 19 a 21 de setembro de 1984.

1. José Alfredo de Oliveira Baracho, 'Novos rumos do federalismo', em *Revista brasileira de estudos políticos*, 56 (1983), pp. 108-110.

2. Ana Maria Brasileiro, 'O federalismo cooperativo', em *Revista brasileira de estudos políticos*, 39 (1974), p. 87.

Mesmo nos estados federalistas tradicionais, como os Estados Unidos, por exemplo, o New Deal fortaleceu substancialmente o federalismo cooperativo, que atingiu o seu apogeu na década de 1950, com o papel agressivo da União nos campos da política econômica e da manutenção da renda. Torna-se complexo, portanto, falar no desafio dos arquivos nos estados federalistas sem conhecer a participação da máquina administrativa nas relações entre União, estado e município, uma vez que até o próprio conceito de autonomia também se reveste de nova feição. Sabe-se, e estudos vêm comprovando, que nem sempre a autonomia político-administrativa contemplada nas constituições corresponde uma verdadeira autonomia, isto é, a capacidade de decisão e de ação ou execução. "A autonomia é medida, atualmente, não através dos textos legais, mas através do comportamento efetivo das unidades que compõem o Estado ou através dos produtos que elas podem elaborar".³

Se a explosão da massa documental constitui um desafio comum a todos os países do mundo contemporâneo, devido ao crescimento da máquina estatal, independentemente de sistemas políticos, os mecanismos geradores das informações nos estados federalistas só podem ser analisados tendo em vista as peculiaridades de cada um. É o aparelho administrativo, fruto das novas tendências do federalismo, que irá determinar os desafios próprios de cada país. Por outro lado, deve ser levado em conta que nações federalistas como Estados Unidos, Canadá, Alemanha, União Soviética, Austrália e Suíça são países desenvolvidos, com problemas na área arquivística bem diferentes dos estados federalistas subdesenvolvidos, como Argentina, México, Venezuela, Índia e Brasil. Para estes, é a condição de países do Terceiro Mundo que determina, sobretudo, as possibilidades de um desenvolvimento arquivístico compatível com a sua estrutura federalista.

Portanto, para evitar divagações teóricas, propõe-se a análise, de maneira significativa, da complexa máquina da administração de um país federalista subdesenvolvido, bem como dos problemas e desafios de seu arquivo nacional. É o caso do Brasil, composto de 23 estados, três territórios federais e o Distrito Federal, ocupando uma área de 8,5 milhões de quilômetros quadrados e abrangendo 47% do continente sul-americano, com uma população, de acordo com o censo de 1980, de 121 milhões de habitantes.⁴

Um esboço do federalismo brasileiro

Com o regime republicano, instaurado a partir de 1889, adotou-se provisoriamente o federalismo como forma de governo da nação brasileira. Pelo mesmo decreto estabeleceu-se que as antigas províncias, reunidas pelo laço da federação, passavam a constituir os Estados Unidos do Brasil. O regime

3. *Idem, ib.*, p. 87

4. I.B.G.E., *Anuário estatístico do Brasil* (Rio de Janeiro, 1982) vol. 43.

federativo instituído com a República não resultou da reunião de coletividades anteriormente dispersas, mas de um processo de descentralização imposto em 15 de novembro, posteriormente ratificado através da Constituinte, na Constituição de 1891.⁵

Era uma novidade na história brasileira. Independente em 1822, o país organizou-se sob o signo unitário, centralizador, como se vê na Constituição de 1824, de vigência no período monárquico até 1889. Ao longo do Império pregou-se como ideal a maior autonomia das partes, objeto de campanhas e movimentos. A propaganda da República realizou-se, entre outros objetivos, com a bandeira federalista, ou seja, o ideal descentralizador, com maior autonomia às unidades que compunham a nação.

O caso brasileiro é exatamente o oposto do norte-americano: se as 13 colônias, com a independência em 1776, renunciaram a suas prerrogativas para formarem os Estados Unidos da América, no Brasil, antes unitário, centralizado, o regime republicano é que iria conceder alguma atuação às partes. Ou seja, nos E.U.A. as unidades primitivas abriram mão de privilégios a fim de constituírem a nação, enquanto no Brasil as partes adquiriram certa autonomia com a República. No entanto, se a Constituição de 1891 pelo menos teoricamente dava autonomia político-jurídica ao estado-membro, fazendo com que suas administrações preponderassem sobre a administração central ou federal, as Constituições de 1934 e 1946 iriam pressionar pouco a pouco no sentido de maior centralização do poder, tanto político quanto econômico, na esfera federal.

A partir da década de 1930 a intervenção do Estado fez-se presente no domínio econômico, com a criação de autarquias para a defesa de produtos agrícolas e da indústria extrativa. Com o objetivo de fornecer ao Estado conhecimentos especializados para certas tomadas de decisão, criaram-se os conselhos técnicos. Na segunda metade da década de 1940 o governo federal também estabeleceu organismos com o objetivo de planejar, coordenar e promover o desenvolvimento regional do país. Era o reflexo de profundas modificações resultantes de um processo acelerado de urbanização, de transformações econômicas e do avanço tecnológico — fatores que exigiam o fortalecimento do poder central.

O crescimento impôs novo sentido à política, bem como o desenvolvimento econômico, gerado pela população crescente, pela diversificação social, pela plenitude do processo produtivo com as várias atividades em funcionamento e pela primazia cada vez maior da indústria. A política liberal foi empurrada pela intervencionista e planificadora, em ação cada vez mais racional do poder público. Em seguida, a Constituição de 1967, ainda em vigor, consagrou a ampliação dos poderes político-administrativos da União, que passou a comandar a política econômico-financeira de modo global, cabendo ao Executivo uma alta concentração de força, enquanto o Legislativo perdeu substância.

5. Osvaldo Trigueiro, *Direito constitucional estadual* (Rio de Janeiro, Forense, 1980), p. 25.

A União legisla atualmente sobre as políticas social, bancária, monetária, do comércio interior e exterior, agrária e de crédito, câmbio, regime de portos e de navegação de cabotagem, fluvial e lacustre, tráfego e trânsito nas vias terrestres, nacionalidade, cidadania e naturalização, emigração e imigração, diretrizes e bases da educação nacional, condições de capacidade para o exercício das profissões liberais e técnico-científicas, tudo o que diz respeito às polícias militares estaduais, bem como às condições gerais de sua convocação, direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, aéreo, marítimo, do trabalho, das minas e energia, normas gerais de direito financeiro, de seguro e previdência social, de defesa e proteção da saúde, de regime penitenciário.

Cabe também à União organizar e manter a polícia federal com o objetivo de cuidar dos serviços de política marítima, aérea e de fronteiras, a repressão ao tráfico de entorpecentes e a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social. Compete-lhe, ainda, formular a política de segurança nacional. Emite moeda e fiscaliza as operações de crédito, capitalização e de seguros. Cabe-lhe planejar o desenvolvimento do país, estabelecer e executar planos nacionais de viação, de educação e saúde, assim como planos regionais de desenvolvimento. Estão sob seu domínio os serviços de telecomunicações e de energia elétrica. Pode explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, a navegação aérea, o transporte entre portos marítimos e fronteiras nacionais ou interestaduais.

A União irradia sua atividade nas áreas da administração centralizada e da administração descentralizada. Passa a elaborar, controlar e supervisionar as decisões da política monetária, bancária e creditícia por intermédio do Banco Central, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal. O desenvolvimento nacional é financiado com os recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e o desenvolvimento regional com os do Banco de Crédito da Amazônia e do Banco do Nordeste do Brasil. O Banco Nacional de Habitação é a principal fonte supridora da política habitacional.⁶

Concentrados os recursos nas mãos da União, os estados e os municípios tornam-se cada vez mais dependentes da esfera superior de governo para realizar seus programas governamentais, que, em não poucos casos, obedecem a determinações emanadas do governo federal. Trata-se do federalismo cooperativo, que visa a dar maior racionalidade ao processo político-administrativo governamental como um todo, orientando e disciplinando o desenvolvimento do país. Mediante esse modelo, o governo federal passou a atuar na administração direta e indireta, que se expande dia a dia, presente em quase todos os setores da vida econômica e administrativa do país.⁷ É a hipertrofia do poder executivo federal com a conseqüente atrofia dos estados-membros da federação.

6. Raul Machado Horta, 'Tendências do federalismo brasileiro', em *Revista brasileira de estudos políticos*, 28 (1970), pp. 41-42.

7. Ana Maria Brasileiro, *op. cit.*, p. 105.

O município e o federalismo

O município constitui, de acordo com as constituições federais brasileiras, a terceira área de competência do poder da União. Sua exclusão dentre os entes que compõem a União federal, a federação e a república federativa é coerente, pois revela o princípio da doutrina federal que as Constituições sempre respeitaram. Não se trata de originalidade do direito constitucional brasileiro. Na verdade, é um princípio universal da organização federativa, e a ausência do governo local na formação da União federal está consagrada na Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, na dos Estados Unidos Mexicanos, na da República Socialista Federativa da Iugoslávia, na Lei Fundamental da República da Alemanha, no Ato Constitucional do Canadá e nas constituições federais da Argentina, Venezuela, Áustria, Índia, Suíça, Austrália e União Soviética.⁸

No Brasil, durante o período dito da Primeira República, os estados-membros esgotaram a organização municipal na amplitude de sua autonomia, submetendo o governo local aos rigores do controle hierárquico. Com a reforma constitucional de 1926, a autonomia municipal incluiu-se entre os princípios constitucionais da União. As Constituições federais de 1934 e 1946, além de consagrarem a autonomia política municipal, passaram a intervir também na autonomia financeiro-tributária e na autonomia administrativa. Como se viu, na evolução do federalismo brasileiro o fator econômico tem desempenhado papel preponderante, determinando, em grande parte, o rumo dessa evolução. Assim, a Constituição de 1967 e suas inúmeras emendas constitucionais, além de estabelecerem as competências da União sobre o município sob o ponto de vista político, administrativo e principalmente financeiro-tributário, retiraram da Constituição e das leis estaduais a competência de estabelecer os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos municípios.

A presença crescente do município nos documentos constitucionais federais, pela expansão normativa da matéria a ele consagrada, resulta de uma intervenção autoritária e centralizadora da União, com o objetivo de concentrar a receita tributária do país. Com quatro mil municípios, a magnitude da receita tributária federal contrasta com a fragilidade dos recursos atribuídos pela Constituição federal às demais órbitas do governo: União, 76%; estados-membros, 22%; e municípios, 2%.⁹

8. Raul Machado Horta, 'A posição do município no direito constitucional federal brasileiro', em *Revista brasileira de estudos políticos*, 55 (1982), pp. 197-221.

9. Raul Machado Horta, 'Reconstrução do federalismo brasileiro', em *Revista brasileira de estudos políticos*, 54 (1982), pp. 57-80.

Os arquivos e o federalismo

Previsto na Constituição de 1824 e criado em 1838, o Arquivo Nacional do Brasil surgiu em decorrência da instalação do Estado nacional, à semelhança dos arquivos de outras nações latino-americanas. Reflexo de uma monarquia unitária, altamente centralizadora, o Arquivo Nacional, com sede no Município Neutro da província do Rio de Janeiro, capital do Império, seria durante 41 anos o único depósito existente no país para receber a documentação produzida e acumulada pela administração pública brasileira. Apesar das restrições naturais, próprias de um país de dimensão continental, com meios de transporte e comunicação bastante limitados, pode-se afirmar que foi durante o Império que o Arquivo Nacional teve mais enriquecidos os seus depósitos. Havia preocupação, por parte das autoridades, em recolher e guardar a documentação.

Implantada a República em 1889 e instituído o regime federativo, coube à Constituição de 1891 estabelecer que cada província, agora transformada em estado-membro, seria regida pela Constituição e leis que adotasse, respeitados os princípios constitucionais da União, cabendo-lhe prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração. Era o momento de afirmação do regionalismo; em conseqüência, quase todos os estados-membros criaram seus arquivos não só para guardar os documentos do passado como para recolher os que viriam a ser produzidos e acumulados pela administração estadual.

Apesar do entusiasmo inicial, aos poucos os arquivos estaduais entraram em processo de passividade, transformando-se em simples arquivos históricos. A falta de recolhimento obrigatório dos documentos estaduais pelas repartições públicas produtoras e acumuladoras, a inexistência de cálculos sobre a produção documental pública estadual, edifícios inadequados, recursos humanos deficientes, ausência de equipamentos e instalações, além do desinteresse dos próprios governos pela matéria, constituem alguns dos muitos desafios a serem enfrentados pelos arquivos públicos estaduais.

Como os estados-membros não foram capazes de operacionalizar seus arquivos, é uma irrisão falar-se em arquivos municipais. Poucas são as administrações que os possuem, e mesmo assim nos municípios de grande porte. Além de não disporem de recursos, os governos locais não foram ainda sensibilizados para a importância de seu patrimônio documental. Os papéis públicos produzidos e acumulados nos municípios permanecem nos próprios órgãos ou são destruídos pela ação do tempo ou do homem. Não raras vezes, são os museus regionais, criados pelo poder público estadual, ou os museus particulares, mantidos pelos chamados historiadores locais, que guardam a documentação de valor histórico.

Quanto ao Arquivo Nacional, órgão da administração pública federal, entrou em processo letárgico. A irreflexão do administrador público transformou-o, durante várias décadas, no grande esquecido do governo federal. Tornou-se, com o passar dos anos, um simples depósito de documentos históricos e, mais ainda, do Poder Executivo, pois o Legislativo e o Judiciário

começaram a manter seus arquivos, não compreendendo que o Arquivo Nacional devia guardar toda a documentação nacional selecionada.

Sua utilização ficou limitada. Se uma ou outra administração do Arquivo tentou vivificá-lo, logo desanimava pela omissão e desinteresse do governo federal. Com instalações e equipamentos precaríssimos, falta de pessoal qualificado, ausência de estatuto legal e de política de recolhimento, desconhecimento das técnicas de seleção e eliminação de documentos, de organização do acervo e seu arranjo, bem como de elaboração dos instrumentos de pesquisa mais indispensáveis, como o registro, o inventário e as listas, para falar apenas de alguns dos inúmeros problemas, o Arquivo Nacional converteu-se numa casa dos mortos. Só recentemente teve início o seu despertar. O governo federal começa a tomar consciência de seu papel e a concretizar suas reivindicações.

É bem verdade que um grande esforço isolado não pode ser esquecido: a administração de José Honório Rodrigues, no período 1958-1962, além de trazer do exterior especialistas para orientarem o arranjo da documentação, deu início à tradução e à publicação de textos técnicos, fundamentais ao conhecimento da moderna arquivística. Sem dúvida, coube a esse diretor o mérito de haver lançado as raízes de uma nova concepção de arquivo no Brasil, depois ampliada. Somente na década de 1970 o governo federal baixou dois atos, em demonstração de já existir certa sensibilidade no tocante à matéria: a criação, de acordo com uma nova estrutura organizacional do Arquivo Nacional, de uma Divisão de Pré-Arquivo em Brasília, nova capital do país, e a instituição do Sistema Nacional de Arquivos (Sinar), com a finalidade de assegurar a preservação de documentos do poder público e cuja estrutura tem no Arquivo Nacional o seu órgão central.

Entretanto, só a partir de 1980 o Arquivo Nacional entrou num processo de grande efervescência, buscando resgatar sua função de apoio administrativo, bem como o de órgão de apoio científico-cultural e irradiador de uma política arquivística. A aprovação irrestrita do governo federal evidenciou-se no atendimento às suas reivindicações básicas. A primeira delas foi a cessão do conjunto arquitetônico até então ocupado pela Casa da Moeda do Brasil para a instalação definitiva do Arquivo Nacional, na cidade do Rio de Janeiro, numa área construída de trinta mil metros quadrados.

Outra medida importante foi a inclusão do Arquivo Nacional no regime de autonomia limitada,¹⁰ significando que o órgão passaria a ter competência para contratar especialistas e consultores técnicos, preparar com base em dotações específicas sua proposta orçamentária e elaborar tabela de preços de seus serviços. Por meio desse decreto foi possível contratar 122 especialistas, sendo 55 de nível superior e 67 de nível médio. No entanto, embora com autonomia, o Arquivo continua subordinado ao Ministério da Justiça.

Ademais, já se encontra a caminho do Congresso, enviado pela Presidência da República, o anteprojeto de lei que visa a dotar o Arquivo Nacional

10. Decreto n.º 88.771, de 27 de setembro de 1983.

de autoridade necessária para garantir a proteção, por parte do Estado, dos documentos públicos e privados que possam ser considerados de valor permanente; conceitua e classifica os arquivos públicos sob a moderna orientação arquivística; define as três idades do documento; determina a organização sistêmica na administração de arquivos; e, por último, dispõe sobre o direito de consulta e pesquisa, exportação de documentos e responsabilidade penal, civil e administrativa por sua destruição indiscriminada.

Tudo indica que a posição assumida pelo Arquivo Nacional perante o governo federal tem caráter irreversível. Afirma-se perante a administração pública federal e sua credibilidade já se faz notar, como veremos a seguir.

Perfil da administração pública

Ao longo da história brasileira não faltaram revelações que indicassem a necessidade de mudanças indispensáveis na administração pública para o melhor desempenho da máquina governamental. Entretanto, a preocupação dos defensores da reforma administrativa era, na maioria das vezes, de caráter ocasional e quase sempre orientada para o cumprimento eficiente das funções tradicionais do Estado. Modernamente essa concepção não é mais aceita. Hoje, a administração pública é obrigada a ter uma ação modernizadora de caráter permanente, a fim de habilitar a máquina governamental ao desempenho de seu novo papel na sociedade. Não se admite mais uma administração exclusivamente voltada para atender às funções tradicionais do Estado. Para que ele possa promover o desenvolvimento do país em um rumo certo e de maneira acelerada, as mudanças administrativas são indispensáveis ao seu funcionamento.

De acordo com as tendências internacionais, também no Brasil o Estado vem desempenhando acentuado papel como produtor de bens e serviços. A explicação teórica e histórica do fenômeno encontra-se na transformação qualitativa da demanda social em relação ao Estado. Se até então as reivindicações consistiam na garantia de liberdade, de propriedade e de direitos individuais, atualmente tornou-se imperativo o desenvolvimento econômico aliado ao bem-estar social. Cabe, portanto, à administração pública não só participar da geração e promoção do crescimento econômico e da prosperidade geral, como também levar a nação a desenvolver-se mesmo em setores onde não possui atuação direta.¹¹

Sabe-se que o desenvolvimento de um país só se torna viável quando é possível mobilizar recursos políticos, culturais e econômicos, mas nas sociedades subdesenvolvidas isso torna-se complexo por motivos de ordem estrutural. A incapacidade de inovar deve-se à carência de recursos e à impossibilidade de mobilizá-los. Dada a fragmentação e a insipiência de suas institui-

11. Alysson Dorowish Mitraud e outros, 'Panorama da administração federal brasileira e reforma administrativa', em *Revista de administração pública*, 11 (1977), edição especial.

ções, a sociedade é obrigada a transferir para o Estado a função catalisadora dos esforços e energias necessários ao desenvolvimento do país.

No Brasil, o marco inicial da ação modernizadora da administração pública federal, numa tentativa de superar os obstáculos institucionais e legais que impediam o desenvolvimento do país, deu-se após a Revolução de 1930, executada pelo Estado. Pela primeira vez empreendeu-se uma reforma de caráter sistemático, visando à modernização da estrutura e da atuação da administração federal.

A implementação da reforma viabilizou-se, de início, através da criação de órgãos e entidades necessárias às novas atividades assumidas pelo Estado, como os ministérios da Educação e Saúde, Indústria e Comércio, do Trabalho e da Aeronáutica, os diversos institutos de previdência e aposentadoria, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional, o Banco do Nordeste, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e a Petrobrás, entre os mais destacados. Preocupado, também, com o aprimoramento e racionalização das atividades de administração geral (pessoal, material, orçamento, revisão de estruturas e racionalização de métodos), o governo criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que empreendeu o primeiro esforço global de aperfeiçoamento da administração federal. É preciso ressaltar que muitas dessas medidas de modernização foram realizadas durante um largo período de fechamento do Congresso, sob a égide do Poder Executivo.

Os governos que se seguiram à redemocratização do país, em 1946, encontraram enormes dificuldades, e até 1967 a implantação de medidas modernizantes realizou-se em partes, isoladamente, perdendo, portanto, todo o sentido de reforma global que marcara o período anterior. Em compensação, o governo federal deu prosseguimento aos estudos de viabilização de reforma administrativa sistemática e integral, tomando também as primeiras providências para a adoção do planejamento como atividade governamental de caráter permanente. Tais esforços contribuíram, sem dúvida, para a formulação de diretrizes consagradas mais tarde. O decreto-lei n.º 200, de 1967, foi responsável pela mais ampla reforma administrativa já realizada no país. Nos termos desse decreto, que modernizou a estrutura básica e estabeleceu diretrizes de reforma, a administração federal compreende:

- *administração direta*, constituída pelos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios;
- *administração indireta*, que engloba as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, as quais são vinculadas ao ministério em cuja área de competência se enquadra sua principal atividade.

Com 17 títulos e 215 artigos, o decreto-lei n.º 200 estabelece que as atividades da administração federal obedecerão aos princípios fundamentais do planejamento da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle.

A fim de orientar e coordenar a implantação da reforma administrativa, criou-se pelo decreto n.º 61.383, de 19 de setembro de 1967, o Escritório da Reforma Administrativa, subordinado ao ministro do Planejamento e

Coordenação-Geral. Posteriormente, essa função passou a ser exercida pela Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor), órgão da atual Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Há dois tipos de mecanismos utilizados pela Semor para a implantação da reforma: assistência técnica e mudança de estruturas organizacionais.¹²

Atualmente, a administração pública federal compõe-se da Presidência da República — compreendendo o Conselho de Segurança Nacional, o Estado-Maior das Forças Armadas, o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) e a Secretaria do Planejamento (Seplan) —, de 16 ministérios e de cerca de quinhentas empresas estatais. Cumpre esclarecer que cada ministério, à exceção do das Relações Exteriores, possui delegacias nos 23 estados da federação. O quadro funcional da administração direta e autárquica federal compõe-se de aproximadamente quinhentos mil servidores civis. Não tem sido fácil a implementação da modernização administrativa. As principais causas do relativo insucesso são a falta de recursos humanos qualificados e obstáculos técnicos e institucionais.

O decreto n.º 83.740, de 18 de julho de 1979, instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, o qual, de acordo com seu próprio implantador, ministro Hélio Beltrão, tinha por objetivo revolucionar o comportamento da administração, varrendo da cabeça dos dirigentes e do texto das leis e regulamentos toda uma herança cultural secular. O crescimento desmesurado da burocracia no Brasil relaciona-se intimamente ao papel assumido pelo governo, com o fim da redemocratização do país, de liderar o processo econômico.

Na atualidade, o empresário brasileiro depende do governo não apenas como governo, ao qual tem de se dirigir para solicitar licenças, vistos e autorizações; também volta-se a ele como fornecedor de crédito, serviços, matérias-primas e produtos intermediários. A iniciativa privada encontra-se hoje sob controle estatal por meio das tarifas, preços, custo financeiro, encargos fiscais e sociais, custo de energia e do transporte, sem falar no controle sobre os salários.¹³ Por outro lado, para atender à demanda do empresário, a administração pública criou todo um aparato de formulários, guias e atestados, comprovantes que constituem uma verdadeira parafernália de papéis.

Assim, o governo brasileiro é hoje promotor, empresário e agente do desenvolvimento, estando vinculado a ele um grande número de empresas estatais, como já foi dito, e cerca de um milhão de funcionários. Não adianta realizar uma reforma de modernização administrativa se a burocracia continua a emperrar a máquina estatal. Pretende-se atualmente reduzir a interferência do governo na atividade do cidadão e do empresário mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências, cujo custo econômico e social seja

12. Idem, ib., p. 186.

13. Hélio Beltrão, 'Burocratização e desenvolvimento', em *Jornal do Brasil*, 13 de janeiro de 1980, Caderno Especial, p. 1.

superior ao risco; fortalecer o sistema de livre empresa; impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, por meio do estímulo à execução indireta; e velar pelo cumprimento da política de contenção relativa à criação indiscriminada de empresas públicas.¹⁴

Quanto à administração pública dos estados-membros, a situação é bastante semelhante à federal. A complexidade da máquina administrativa revela-se através do grande número de empresas públicas. O modelo federal de reforma e de modernização administrativa vem sendo adotado por quase todos. Dois deles, entretanto, Mato Grosso do Sul e Rondônia, por terem sido criados recentemente, já se organizaram segundo os novos princípios. O mesmo ocorre na área municipal.

No Brasil, a explosão documental é uma realidade incontestável. Tanto a administração direta quanto a indireta, em suas órbitas federal, estadual e municipal, produzem um volume de papéis públicos impossível de estimar, mesmo de forma aproximada. Falta ao poder público compreender que a produção documental planejada, orientada e racionalizada constitui um dos maiores fatores de economia de recursos para o país.

Arquivos e administração pública

Aos arquivos públicos de uma nação compete a preservação de todo o patrimônio documental de seu povo. A eles cabe, prioritariamente, recolher, classificar, conservar e dar acesso a toda a documentação produzida e acumulada pela administração pública, quer na órbita da competência do governo federal, quer no da estadual ou municipal. Portanto, é o poder público o único responsável pela gestão dos arquivos públicos, bem como a conservação dos documentos públicos em qualquer de suas esferas.

No caso do Brasil, só recentemente o Arquivo Nacional passou a sensibilizar as autoridades governamentais mediante as medidas explicitadas em item anterior do presente trabalho. Esquecido durante quase cem anos, sua descaracterização do papel de arquivo público de âmbito nacional não afetou apenas a esfera de atuação federal. Essa descaracterização, negando desempenho e funções, irradiou-se para todas as outras esferas da administração e do poder público, atingindo os governos estaduais e municipais, além de ocasionar um esvaziamento e uma diluição das funções da maioria dos arquivos públicos do país. Diante desse quadro, configura-se o gigantismo dos desafios: resgatar o passado e planejar o futuro.

Com 18 mil metros lineares de documentos no depósito da cidade do Rio de Janeiro, o Arquivo Nacional, visando a mudança para sua nova sede, durante três anos identificou, classificou, arranjou e elaborou instrumentos de pesquisa de seu acervo desconhecido, além de reavaliar toda a classificação do já conhecido, a fim de não só atender melhor ao usuário, mas também de assegurar o seu armazenamento em condições adequadas. Quanto ao de-

14. Decreto n.º 83.740, de 18 de setembro de 1979.

pósito intermediário, localizado no Distrito Federal (Brasília), suas atividades estão voltadas para implementação de um projeto-piloto no Ministério da Agricultura, tendo em vista a aplicação das técnicas de arquivamento intermediário.

A falta de recursos humanos qualificados foi suprida em parte com a utilização de profissionais da área de ciências sociais, história e biblioteconomia, as quais, até agora, têm atendido satisfatoriamente às necessidades do Arquivo. Alguns técnicos foram enviados à Europa para estágio em arquivos, sob o patrocínio do governo francês e da Unesco. Infelizmente, as universidades brasileiras ainda não têm um corpo docente capaz de atender à formação do técnico especializado em arquivo permanente.

Conquanto os recursos financeiros não sejam volumosos, em decorrência da crise econômico-financeira que o país atravessa, o orçamento do Arquivo Nacional tem aumentado de maneira significativa. Se em 1979 ele representou 1,6% do orçamento do Ministério da Justiça, em 1983 passou a representar 2,3% do total.

No tocante à conservação de documentos, o Arquivo Nacional está convencido de que não se trata apenas de uma questão científica — constitui, muito mais, um desafio só possível de ser enfrentado através de uma ação interdisciplinar, onde se conjuguem esforços de arquivistas, restauradores, arquitetos, engenheiros, químicos, microbiologistas e outros técnicos. Com o auxílio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), iniciou-se a montagem de um laboratório de restauração com pessoal mínimo, atuando com equipamentos modestos. Embora esse trabalho já apresente seus primeiros resultados, ainda não é significativo para dimensionar a questão da conservação de documentos em regiões tropicais.¹⁵

Alguns arquivos estaduais e municipais, como reflexo das atividades desenvolvidas pelo Arquivo Nacional, encontram-se em busca de soluções para seus problemas, semelhantes ou ainda mais graves do que os do próprio Arquivo Nacional.

A ausência de uma política de recolhimento, seja na esfera federal, seja na estadual e na municipal, é o grande drama dos arquivos brasileiros. Um cadastramento realizado pelo Arquivo Nacional nos órgãos da administração pública federal, sediados na cidade do Rio de Janeiro, revelou que cerca de 120 mil metros lineares de documentos necessitam ser recolhidos. Essa documentação refere-se à segunda metade do século XIX e, principalmente, ao período compreendido entre 1901 e 1970. Tem-se informações de que nos órgãos federais localizados nos estados-membros existe volumosa documentação ainda dos séculos XVII, XVIII e XIX. As condições dos depósitos são as mais precárias, e urge que se inicie o recolhimento dos documentos

15. Celina Moreira Franco, 'Arquivos públicos em regiões tropicais', comunicação apresentada no Seminário de Tropicologia promovido pela Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 14 de junho de 1983.

antes de serem destruídos pela ação do tempo. Situação idêntica verifica-se nos arquivos estaduais e municipais. Como se pode observar, o patrimônio documental brasileiro não se encontra recolhido aos seus arquivos públicos, subordinando-se grande parte dele aos interesses ou desinteresses da administração pública.

Além do crescimento desmedido da massa documental, as técnicas arquivísticas são praticamente desconhecidas da administração pública; há uma total desinformação quanto aos objetivos da gestão de documentos, uma subestimação do valor das atividades ligadas à produção documental, emissão, tramitação, uso, guarda e eliminação de documentos. Os arquivos correntes mantêm-se abarrotados de documentos públicos que já deveriam ter sido transferidos e/ou recolhidos aos arquivos das fases intermediária e permanente. Os códigos de classificação por assunto, em sua maioria, são mal elaborados ou inexistentes. Os arquivos gerais ou centrais dos ministérios encontram-se muitas vezes desativados por não exercerem a sua função precípua — coordenar e centralizar a guarda de documentos ainda de interesse administrativo. Eliminam-se documentos sem aplicação de critérios de avaliação ou são desviados para centros de documentação e bibliotecas. Finalmente, não se valoriza o trabalho realizado nos órgãos de comunicações administrativas dos ministérios, principalmente os de protocolo e arquivo corrente. Esse elenco de problemas significa, para os arquivos públicos, dificuldades que só poderão ser sanadas a partir do momento em que a administração pública passe a compreender o papel e as funções de um arquivo, seja nacional, seja estadual. É um problema de conscientização.

Um outro aspecto a ser destacado é o papel crescente do uso da microfilmagem de substituição. Os órgãos públicos e as empresas estatais utilizam a microfilmagem indiscriminadamente, com o objetivo de reduzir sua massa documental, mediante a eliminação de documentos até mesmo de valor permanente.

Quase todos os problemas que envolvem o Arquivo Nacional e a administração pública federal resultam de uma área conflitante existente entre os dois sistemas de arquivos criados pelo governo: o Sistema Nacional de Arquivos (Sinar), que tem como órgão central o Arquivo Nacional e abrange tão somente o arquivamento intermediário e permanente, e o Sistema de Informações e Serviços Gerais (Sisg), do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que tem hoje, entre outras, a incumbência de normalizar os arquivos correntes. Ambos os sistemas, portanto, possuem funções normativas, dirigidas para a mesma área (arquivos públicos), mas sem nenhuma intercomunicação entre os dois órgãos centrais. O modelo de organização arquivístico adotado pela administração pública brasileira, orientado por dois sistemas, secciona a desejável unidade do trabalho arquivístico preconizada pela teoria das três idades, agravando com isso os óbices que o Arquivo Nacional tem de enfrentar para atingir suas finalidades. Espera-se, com a aprovação do anteprojeto de lei, que o Arquivo Nacional, como órgão central do sistema, além de exercer funções normativas, de coordenação e de integração nacional de arquivos nos níveis federal, estadual e municipal, su-

pervisione a gestão dos documentos de arquivos correntes, intermediários e permanentes dos órgãos e entidades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

O Arquivo Nacional e o federalismo brasileiro

O grande desafio com que se defronta, na atualidade, o Arquivo Nacional é o de definir, como instituição, seu perfil, e como órgão central de um sistema, sua abrangência, as formas de operacioná-lo e as estratégias para implementação de suas políticas, diretrizes e normas.

Estruturado e incorporado ao poder público através de legislação e atos normativos que definem sua organização interna e competências, o Arquivo Nacional, devido à sua posição de subordinação a um órgão do Executivo, no caso do Ministério da Justiça, transformou-se, em sua trajetória histórica, em um arquivo do poder Executivo, assim mesmo limitado, uma vez que os ministérios militares e o das Relações Exteriores tiveram autoridade legal para organizarem separadamente seus arquivos.

A independência dos poderes da União, propugnada por todas as Constituições federais, fez com que os poderes Legislativo e Judiciário formassem seus arquivos históricos, esvaziando de vez as atribuições do Arquivo Nacional de recolher, guardar, classificar e conservar a documentação produzida pela administração federal, embora seus regimentos — talvez por força da tradição — persistam incidindo sobre os poderes Legislativo e Judiciário. Esse quadro resulta da ausência de um ato legislativo que dê ao Arquivo Nacional autoridade para exercer, de forma plena, todas as suas competências.

No início da década de 1960, quando José Honório Rodrigues ocupava a direção do Arquivo Nacional, houve uma primeira tentativa de se estabelecer uma política nacional de arquivos no Brasil. Dos trabalhos desenvolvidos resultou um anteprojeto de lei que por motivos de ordem política não pôde ser levado a cabo. Verifica-se, passados mais de vinte anos, que o anteprojeto era profundamente inovador, pois procurava transformar o Arquivo Nacional no principal arquivo público do país, tentando definir legalmente a sua função como destinatário final dos arquivos da administração pública federal, estabelecendo o recolhimento de documentos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Previa-se, também, a criação de um Sistema Nacional de Arquivos. A ele seriam integrados os arquivos privados e os das sociedades de economia mista, desde que se solicitasse ao diretor do Arquivo Nacional. Quanto aos estaduais e municipais, seriam incorporados à rede sistêmica através de convênios com o Arquivo Nacional, condição para que tivessem representantes no Conselho Nacional de Arquivos, órgão responsável pelas normas e diretrizes a serem baixadas. Apesar de em alguns pontos o anteprojeto de lei de 1962 ser questionável, em seu conjunto é bastante significativo, pois pela primeira vez tentou-se colocar o Arquivo Nacional numa posição de destaque dentro da administração pública federal.

O decreto n.º 200/1967, que definiu as diretrizes para a reforma da administração federal estabeleceu as áreas de competência para cada ministério. Apesar dos esforços modernizantes, o Ministério da Justiça só foi capaz de formalizar seu esforço institucional no interior da administração pública federal uma década mais tarde. Devido a esse retardamento, o Arquivo Nacional enfrenta, hoje, superposição de atribuições legais já assumidas oficialmente, entre outros, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), da Presidência da República, órgão central do Sistema de Informações de Serviços Gerais (Sisg) que, como já se fez referência, entre suas atribuições, normaliza os arquivos correntes da administração pública federal.

De acordo com o decreto n.º 84.198, de 13 de novembro de 1979, o Instituto do Patrimônio e Artístico Nacional do Ministério da Educação e Cultura, transformado em Secretaria (S.P.H.A.N.), passou a ter entre suas finalidades a de inventariar, classificar, tomba, conservar e restaurar monumentos, obras, documentos e demais bens de valor histórico e artístico. Ao nível de atos normativos administrativos as competências também colidem. Cabe tanto ao Arquivo Nacional (portaria n.º 600 B/MJ/75) quanto ao S.P.H.A.N. (portaria n.º 230, de 26.3.76, MEC), classificar, conservar e catalogar os arquivos particulares.¹⁶ Por considerar de interesse privado os arquivos eclesiais, o Ministério da Educação e Cultura coloca-os diretamente sob a órbita de competência do S.P.H.A.N., esquecendo-se que, durante o regime monárquico, a Igreja foi ligada ao Estado e que, portanto, todos os atos de registro de nascimento, casamento e óbito e parte do processo eleitoral, entre outros, eram funções exercidas pela Igreja com a autoridade do Estado. Assim esses arquivos deveriam encontrar-se sob a proteção do Arquivo Nacional. Cabe também ao Ministério da Educação e Cultura, através de seu órgão competente, a catalogação e a proteção sistemática dos arquivos estaduais e municipais.

É verdade que o conflito de competências entre o Ministério da Educação e Cultura e o Arquivo Nacional tem raízes mais profundas, datando da década de 1930, quando da criação do S.P.H.A.N. A mentalidade dominante era de proteção do patrimônio nacional como um todo. Para o legislador, o documento só tinha valor se fosse histórico ou artístico.

Ao analisar a cronologia cumprida para elaboração do decreto n.º 82.308/78, que criou o Sistema Nacional de Arquivos (Sinar), verifica-se que os trabalhos se desenvolveram de modo bastante intrincado. De início, a Secretaria de Planejamento do Ministério da Justiça reuniu-se com especialistas do Arquivo Nacional e da Associação dos Arquivistas Brasileiros para estudo do assunto; num segundo momento, porém, constituiu-se um grupo de trabalho de pessoas estranhas à matéria, com a missão de elaborar um anteprojeto de legislação sobre documentação administrativa e criação do Sinar. É interessante destacar que o referido grupo nunca se reuniu. A proposta do

16. Aurélio Wander Bastos, 'A ordem jurídica e os documentos de pesquisa no Brasil', em *Arquivo & administração*, 8 (1980), pp. 5-18.

Sistema, abrangendo os arquivos das três idades, ao que tudo indica formulada pela Secretaria de Modernização do Ministério da Justiça, foi levada ao conhecimento do Dasp. Após seis meses de entendimentos com o Ministério da Justiça, decidiu-se pela permanência dos arquivos correntes no Sisg e dos intermediários e permanentes no Sinar.¹⁷

É estranho que em todo esse processo, no momento em que se tratava do assunto da maior relevância para o Arquivo Nacional, qual seja, o da sua modernização, o Sisg não tenha reivindicado sua participação na elaboração do anteprojeto nem se manifestado por ocasião dos entendimentos entre o Dasp e o Ministério da Justiça, do que se concretizou a criação do Sistema Nacional de Arquivos (Sinar), em 1978. Esse sistema, que visa a dar amparo legal ao Arquivo Nacional, fortalecendo suas atribuições formais e institucionais, como órgão central do sistema, introduziu novas variáveis que tornaram mais complexo o quadro acima descrito.

Ora, a formalização de um sistema exige que seu órgão central seja institucionalizado sob o ponto de vista legal e administrativamente forte. Caracterizado de seu papel e competências durante longo período de sua trajetória, tornou-se inviável ao Arquivo Nacional assumir sua nova investidura. Muitas das atribuições delegadas pelo Sinar ao Arquivo Nacional são impossíveis de serem cumpridas não só pela superposição normativa, mas porque muitas delas, pela tradição, já firmaram jurisprudência. Por outro lado, não pode exercê-las porque o referido decreto atribuiu competências ao Sinar que são próprias do Arquivo Nacional como instituição e não como órgão central do sistema.

O Arquivo Nacional, por conseguinte, ainda não tem condições de cumprir plenamente suas funções sistêmicas, uma vez que ao legislador faltou conhecimento da realidade arquivística brasileira, cometendo enganos e equívocos que tornam o sistema inoperante. A crítica não se prende ao modelo sistêmico de administração em si, pois se sabe que além de ser racional e eficiente tem, pelo menos em tese, a pretensão de tornar flexível e ágil a administração pública. A crítica diz respeito ao conteúdo, ao desconhecimento da matéria arquivo.

Como se viu, a administração pública reflete, através de seus modelos burocráticos, os mecanismos que caracterizam intrinsecamente seu sistema político. O grau de centralização do Estado federal é função do regime de competências adotado pela Constituição e varia de Estado para Estado. Na medida em que se ampliam as atribuições do governo ou do poder central, em detrimento da atuação dos governos ou dos poderes locais, intensifica-se a centralização. Ocorrendo o processo inverso, o resultado será a tendência à descentralização. Tal dicotomia estabelece os rumos do federalismo.

O Brasil ensaia seus primeiros passos em busca dessa descentralização. Algumas medidas já tomadas pelo poder público prenunciam um novo ru-

17. Maria do Carmo Seabra de Melo Fernandes, "Sistema Nacional de Arquivos", em *Arquivo & administração*, 7 (1979), pp. 7-15.

mo para o federalismo brasileiro. O Poder Legislativo começa a ganhar substância. Reivindicações dos governos municipais são agora apoiadas, defendidas e transformadas em leis. Tudo indica que essa fase de transição desembocará numa descentralização federalista, com a redução paulatina das competências da União em favor dos estados-membros e dos governos municipais. Todo o processo afetará, sem dúvida, a administração pública brasileira. Diante da nova tendência que se delineia, seria interessante refletir sobre a necessidade de se reformular o perfil do Arquivo Nacional como instituição dentro da administração pública federal, além de dotá-lo de um novo modelo como órgão central de um sistema de arquivo.

Quanto ao modelo institucional, deverá o Arquivo Nacional afirmar-se como arquivo do Poder Executivo, ficando sob sua proteção o acervo dos órgãos da administração direta, recebendo em seus depósitos a documentação intermediária e permanente, produzida e acumulada pela Presidência da República e pelos ministérios, com exceção daqueles que por força da lei podem manter seus arquivos próprios: ministérios militares e das Relações Exteriores. Na administração indireta, somente as autarquias terão seus arquivos sob a proteção do Arquivo Nacional, por exercerem atividades típicas da administração pública e juridicamente caracterizadas como personalidade de direito público. Em relação às empresas estatais (empresas públicas e de economia mista), embora pertencentes à administração indireta, justifica-se o não recolhimento de seus documentos em virtude de sua natureza jurídica, personalidade de direito privado, ultrapassando nas suas finalidades a esfera comum das atribuições do poder público. Entretanto, elas integrarão o Sinar. Como coordenador, competirá ao Arquivo Nacional planejar, orientar e implementar as atividades de gestão de documentos com a colaboração da Presidência da República, dos ministérios e das autarquias.

A fim de atender às delegacias e aos demais órgãos dos ministérios e autarquias nos estados-membros, o Arquivo Nacional criará paulatinamente depósitos regionais ou firmará acordos com arquivos estaduais para recebimento da documentação intermediária e permanente. Os critérios para implantação desses depósitos deverão levar em conta razões de ordem administrativa, geo-econômica, facilidade de acesso aos órgãos produtores e acumuladores da documentação e, ainda, o custo econômico de transporte e comunicações em um país de grande extensão territorial. Em relação aos ministérios militares e das Relações Exteriores, caberá à Direção-Geral do Arquivo Nacional desenvolver formas de articulação com os referidos órgãos para conhecimento técnico e troca de informações sobre os trabalhos desenvolvidos em seus arquivos.

Como instituição, portanto, o Arquivo Nacional estará apto a recolher, preservar e, em casos especiais, proteger o patrimônio documental do país na esfera federal, com os objetivos de dar apoio à administração pública, de divulgar o respectivo conteúdo de natureza científico-cultural e incentivar a pesquisa relacionada com os fundamentos e as perspectivas do desenvolvimento nacional.

A Constituição brasileira de 24 de janeiro de 1967, com a emenda constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, tornou explícito em seu artigo 180 que os documentos ficam sob a proteção especial do poder público. Com esse preceito constitucional, o Arquivo Nacional é colocado sob a especial proteção da Constituição, pois, desde sua criação, pelo regulamento n.º 2 da Secretaria de Estado e Negócios do Império, de 2 de janeiro de 1838, guarda a documentação administrativa e de valor histórico do Brasil. Assim, a competência originária para guardar, definir e cumprir as políticas públicas sobre documento é do Arquivo Nacional na esfera federal e, obedecidos os âmbitos e limitações constitucionais, dos arquivos estaduais e municipais, como expressão do poder público estadual e municipal.¹⁸

Se a União preocupou-se em colocar sob a órbita de sua competência proteção especial aos documentos, os estados-membros não absorveram o significado e a importância de consagrar através de suas constituições tal proteção, considerada como pré-requisito básico não só para a definição de políticas estaduais de arquivos, como também para consolidar a política nacional nessa matéria. As constituições estaduais brasileiras que regulam a proteção documental fazem-no, em geral, sob uma perspectiva histórica, sem abrir espaço à produção documental.

Um outro aspecto a ser destacado na esfera estadual é a falta de uniformidade administrativa quanto à vinculação hierárquica dos arquivos públicos, pois varia de estado-membro para estado-membro.

No jogo das injunções políticas subordinam-se ora às secretarias do Planejamento, ora às de Educação e Cultura ou ainda às de Administração ou de Justiça.¹⁹

Para que se possa implementar uma significativa política nacional de arquivos urge que três medidas sejam tomadas no âmbito dos estados-membros: consagrar nas constituições estaduais dispositivos explícitos sobre a especial proteção pelo poder público aos documentos; estabelecer uma política administrativa que dê uniformidade no tratamento dos arquivos; e, de modo suplementar à proteção constitucional, organizar o sistema estadual de arquivos, como forma e modelo para integrar a produção documental ao acervo permanente, com o objetivo de modernizar a administração e o desenvolvimento cultural e científico.²⁰

No concernente ao novo sistema nacional de arquivos, seu modelo deve inspirar-se na própria concepção do Estado federal. O Sinar deverá abranger, na órbita da União, os arquivos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que se mantiveram praticamente independentes desde a implantação da República; os arquivos da administração indireta, que por sua natureza jurídica têm características peculiares; os arquivos públicos dos estados-membros; os arquivos municipais e de instituições privadas que detenham

18. Aurélio Wander Bastos, 'Política nacional de arquivos e a proteção de documentos pelo Estado' (datilografado).

19. *Idem*, *ib.*

20. *Idem*, *ib.*

acervos de interesse público. Ao Arquivo Nacional, como órgão central do sistema, competirá exercer as funções normativas e de coordenação e integração nacional de arquivos, bem como supervisionar a administração dos documentos de arquivos correntes, intermediários e permanentes dos órgãos e entidades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A rede sistêmica de arquivos deverá ser celebrada através de convênios, tendo em vista o respeito à autonomia dos estados-membros e dos municípios e a independência dos poderes na área federal, podendo também integrá-la os do Distrito Federal e dos territórios. De acordo com o novo modelo, haverá o fortalecimento dos arquivos estaduais, pois serão induzidos a criarem seus subsistemas.

O Conselho Nacional de Arquivos (Conar) funcionará como órgão consultivo do Sinar em questões técnicas ou científicas, referentes aos arquivos, e em questões de políticas arquivísticas do país. O Conar será constituído, em princípio, de um representante de cada um dos subsistemas, de um representante do Ministério da Educação e Cultura, um da Secretaria Especial de Informática da Presidência da República, um da Associação dos Arquivistas Brasileiros e dois representantes indicados pelo Arquivo Nacional, sob a presidência da sua Direção-Geral. Em suma, o Arquivo Nacional passa a ser o irradiador de políticas arquivísticas e de diretrizes e normas para os demais arquivos brasileiros.

Conclusão

Os arquivos públicos, de modo geral, refletem em suas estruturas o modelo político-administrativo de seus países. Há uma tendência do legislador em organizá-los à imagem e semelhança do próprio Estado.²¹ No caso brasileiro, não há o que contestar. A trajetória histórica do Arquivo Nacional espelha a estrutura político-administrativa delineada no país após a implantação da República, bem como a forma pela qual se constituiu o sistema federalista brasileiro.

Se nas quatro primeiras décadas do regime republicano houve uma predominância dos estados-membros no processo político-administrativo, a partir de 1930 teve início o fortalecimento da União, passando os textos constitucionais a atribuírem ao poder central um maior número de competências. A Constituição federal de 24 de janeiro de 1967 marca o ponto culminante da centralização federalista e o decreto-lei n.º 200, de fevereiro do mesmo ano, já traz em seu bojo o novo modelo administrativo, de características modernas, para atender de modo racional e eficaz ao desempenho do governo cooperativo.

21. Celina Moreira Franco e Aurélio Wander Bastos, 'Os arquivos nacionais: estrutura e legislação', em *Acervo: revista do Arquivo Nacional*, 1 (1986), pp. 7-28.

No momento em que a União passou a exercer, com alta concentração de forças, todos os seus encargos, atuando sobre os estados-membros e sobre os municípios, iniciou-se o processo de modernização do Arquivo Nacional. Infelizmente, a legislação em vigor, que deveria garantir ao Arquivo Nacional plena autoridade como órgão central do sistema, é contraditória, pois tirou-lhe parte substancial de sua competência ao dividir, com o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) e com o Ministério da Educação e Cultura, o exercício da política de arquivo no Brasil. Por outro lado, a abrangência do sistema ficou limitada, pois não colocou sob sua proteção os arquivos públicos dos estados-membros, territórios, Distrito Federal, municípios e arquivos privados.

O legado de desafios com os quais se defronta hoje o Arquivo Nacional é gigantesco e não menores os dos demais arquivos brasileiros. Tais desafios relacionam-se a dois tipos de problemas: técnicos e político-administrativos.

Os problemas técnicos referem-se ao trabalho de modernização do Arquivo Nacional no próprio âmbito da instituição, bem como de sua atuação junto à administração pública federal. No Arquivo Nacional destaca-se a busca de soluções para os problemas ligados à identificação de fundos, os procedimentos de transferência e/ou recolhimento, arranjo, guarda, elaboração de instrumentos de pesquisa, restauração, conservação e microfilmagem, em que também cooperam os setores de apoio representados pela Biblioteca e pela Pesquisa, bem como pela Editoração, responsável pela divulgação do acervo do arquivo e de trabalhos de caráter técnico. Inclui-se ainda a agilização do arquivo intermediário de Brasília e a implementação de um órgão da mesma natureza na cidade do Rio de Janeiro, sem esquecer a instalação de laboratórios que servirão de apoio tecnológico às atividades típicas de arquivo. Quanto aos recursos humanos, o treinamento de pessoal que já vem sendo desenvolvido segundo as modernas técnicas arquivísticas terá prosseguimento ao longo de toda a execução voltada à modernização do órgão.

A par do trabalho interno, o Arquivo Nacional terá de atuar junto à administração pública federal para conscientizá-la não só do verdadeiro papel desempenhado por ele como das vantagens a serem auferidas em consequência da sua adesão a um programa de trabalho conjunto. Como fase avançada de todo o programa, objetiva-se a adoção de práticas de gestão de documentos.

No concernente aos problemas político-administrativos, o Arquivo Nacional deverá enfrentar os óbices de uma superposição de natureza legislativa, decorrentes de conflitos na área do processo decisório administrativo. Para isso, apresenta-se como medida saneadora a aprovação do anteprojeto de lei, já focalizado, que consagrará uma política nacional de arquivos. Além dessa medida básica, acrescentam-se o estabelecimento do perfil institucional do Arquivo Nacional e de um novo modelo sistêmico que lhe dê autoridade para exercer com plenitude sua função de órgão central do Sinar.

Em linhas gerais, esses são os desafios comuns a todos os arquivos do Brasil. A partir do momento em que o Arquivo Nacional se afirmar sob os pontos de vista técnico e político-administrativo, os demais arquivos terão parâmetros seguros para equacionar e resolver seus graves problemas.

O modelo do Sistema Nacional de Arquivos deve inspirar-se na própria concepção da nova proposta de federalismo que se delineia no país, com características descentralizadoras. A concepção, além de flexível, é democrática, pois coloca os demais arquivos brasileiros em igualdade de condições com o Arquivo Nacional, ao qual compete irradiar políticas, diretrizes e normas.

Se alguns desses desafios são comuns a quase todos os países, independentemente de sistema político ou de regime de governo, outros, no entanto, são tão peculiares que somente através de estudo de caso se tem maiores conhecimentos não só dos problemas conjunturais, mas também dos estruturais.

O Brasil, como se sabe, é um país federalista de dimensões continentais, subdesenvolvido e com uma complexa máquina administrativa. Nesse contexto, o Arquivo Nacional, ao tentar superar os obstáculos incomensuráveis já referidos, chegou a elaborar um diagnóstico do panorama arquivístico do país, refletido neste trabalho. Assim, é importante que tanto os arquivos dos países subdesenvolvidos conheçam, para intercâmbio, a experiência brasileira, decerto mais complexa, quanto a comunidade arquivística internacional reflita e considere a complexidade dessa experiência.

Abstract

The analysis of the functioning of Brazil's administrative machine is the subject brought under consideration in this article, bearing in mind that this is a federalist country in the process of development. Above all, it is intended to trace out the lines taken by Brazilian federalism (instituted with the advent of the Republic regime) and its relationship to the stance adopted by the Public Administration. The challenges that have historically faced the National Archives — in addition to those facing municipal and state archives — reflect the transformations that have taken place in the political and administrative governmental process.

Résumé

Le sujet de cet article est l'analyse du fonctionnement de la machine administrative au Brésil, considérant qu'il s'agit d'un pays fédéraliste en développement. Il vise surtout tracer les lignes prises par le fédéralisme brésilien, institué après la proclamation du régime républicain, et son rapport avec le profil établi par l'administration publique. Les défis que les archives nationales, les archives municipales et de l'État ont historiquement envisagés constituent le reflet des transformations apparues dans le procès politique et administratif gouvernemental.