
ACERVO

REVISTA DO ARQUIVO NACIONAL



v. 1, n. 1, jan.-jun. 1986

Os arquivos nacionais: estrutura e legislação*

Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco
Diretora-geral do Arquivo Nacional
Aurélio Wander Bastos
Consultor jurídico do Arquivo Nacional

Introdução histórica

As estruturas dos arquivos das nações, embora perpassadas pelas variantes que influem em sua história, em geral são similares e refletem o seu modelo político-administrativo. Há uma evidente tendência na legislação dos arquivos em organizá-los à imagem e semelhança do próprio Estado. A legislação de arquivos é um ensaio micro-administrativo da realidade político-constitucional de cada nação.

Historicamente, a formação dos arquivos nacionais acompanha com relativa precisão a história da formação dos Estados nacionais e possibilita uma visualização das crises e alternativas da realidade política. Compreendê-los é compreender a história da formação nacional e identificar os fluxos e dessintonias do Estado moderno. A crise da política legal de arquivos retrata, portanto, a crise do próprio modelo administrativo contemporâneo.

Assim, se os arquivos fracionados do período medieval — arquivos secretos e cofres — demonstram uma visão exclusivista da guarda dos documentos dos príncipes e prelados, estes traduzem, também, uma estrutura incipiente e pessoal do Estado. Com o advento do Estado nacional moderno, em particular após a Revolução Francesa, há uma reversão evidente no entendimento das finalidades dos arquivos. Se originariamente podíamos falar em arquivos pessoais e particulares do príncipe, mais tarde o sentido de nacionalidade e a conseqüente democratização de sua guarda ampliam a di-

* Comunicação apresentada no Seminário Latino-Americano sobre Arquivos Nacionais, realizado em Brasília entre 4 e 8 de outubro de 1982. O texto recebeu a colaboração do grupo de trabalho formado por assessores e coordenadores do Arquivo Nacional, a saber: Marisa Rocha Motta, José Maria Jardim, Maria Odila Kahl Fonseca e Norma de Góes Monteiro.

menção pública dos acervos nacionais, propiciando uma imediata centralização da administração dos arquivos públicos.¹

A organização centralizada não é, todavia, uma característica dominante na formação dos arquivos nacionais. A história dos arquivos ingleses, como demonstrativo dessa observação, não representa a linha centralizadora da formação dos arquivos franceses. A organização de um modelo tipicamente descentralizante, em 1838, traduziu a realidade política inglesa. Conseqüentemente, há de se considerar que os modelos centralizantes ou descentralizantes de organização de arquivos são transcrições dos modelos de organização dos Estados.

Os países que atingiram sua unidade política no final do século XIX — Alemanha e Itália — estabeleceram arquivos centrais só no século XX.² Assim, criou-se o Arquivo Federal da Alemanha depois da Primeira Guerra Mundial com o nome de Arquivo Central da Alemanha, subordinado ao Ministério do Interior. Até então houvera inúmeras alternativas de unificação da produção documental do reino alemão, o que foi retardado pela força de uma expressiva autonomia dos Länder.

A criação do Arquivo Federal da Alemanha foi profundamente influenciada pela necessidade de se reunir uma coleção arquivística que expressasse o conhecimento sobre a unidade alemã. A estrutura desse arquivo é a expressão dessa contigência histórica. Possui uma Divisão de Arquivo Militar, que organiza os documentos do Exército e da Marinha com o objetivo de desenvolver a pesquisa científica sobre a história do período de Bismarck e da Primeira Guerra Mundial. Da mesma forma, há uma Divisão de Documentos Privados e Arquivos Particulares com a finalidade de reunir diversos tipos de documentos de partidos, propaganda e cartazes.³

As circunstâncias de surgimento e consolidação dos arquivos públicos privilegiam mais os seus propósitos históricos do que os científicos ou administrativos. É não poderia ser de outra forma. A preocupação em organizar os arquivos, não só para a acumulação documental mas também para a pesquisa histórica e a viabilização administrativa, está intimamente associada à complexidade burocrática do Estado contemporâneo.

Por esse motivo, nem sempre encontramos nas leis uma transcrição evidente de processos de acumulação documental como forma de subsidiar o desenvolvimento. Encontramos, sim, resultantes administrativos dos confrontos entre os condicionantes da acumulação espontânea e os modelos de organização muitas vezes destoantes da realidade política e histórica do país. Não há como fugir à regra, principalmente no que se refere à América Latina, de os documentos depositados nos arquivos públicos não refletirem

1. Alfred Wagner, 'The administration of archives in Germany', em *Archives*, 6 (1963), pp. 67-77.

2. Idem, ib. e Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, *Guida generale degli archivi di Stato italiani* (Roma, 1981).

3. Bundesarchiv, Entwurf eines Gesetzes über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (Koblenz, 1981).

uma política de apoio e referenciação ao processo e ao progresso administrativo. É imprescindível que a política de acervos documentais e a organização das instituições de arquivo se prestem, fundamentalmente, a um papel de apoio à administração pública e à pesquisa científica.

Objetivos e definição do tema

Com este trabalho pretendemos demonstrar que, apesar de os arquivos terem uma formação predominantemente voltada para a acumulação documental, hoje deve absorver técnicas de organização que permitam estender os seus serviços até a administração pública. Da mesma forma, é imprescindível que se prestem à reconstrução histórica, não só cronológica, mas também crítica e científica.

Nesses termos, qualquer estudo sobre a formação histórica dos arquivos, cuja referência metodológica seja a legislação, deverá necessariamente considerar as correlações possíveis entre os fluxos de centralização e descentralização do Estado e sua organização. Além disso, terá de levar em conta a teoria que fundamentou a origem do Estado e a criação dos arquivos como centros de documentos historicamente significativos e, por fim, a influência dos modelos administrativos modernizadores como forma de harmonizar em uma única organização os arquivos permanentes, intermediários e correntes.

Formação e organização dos arquivos no Brasil

No Brasil o Arquivo Nacional foi previsto na Constituição imperial como centro para a guarda de leis⁴ e, à semelhança dos arquivos da Argentina e do México, idealizado no momento de afirmação da independência e da nacionalidade. Na realidade, criou-se em 1838 o Arquivo Público do Império,⁵ transformado durante a República em Arquivo Público Nacional,⁶ recebendo, posteriormente, a denominação de Arquivo Nacional.

Durante muitas décadas o Arquivo Nacional do Brasil exerceu as funções de recolhimento, guarda, classificação e conservação da documentação produzida pela administração pública, unicamente por força de sua tradição. Nesse sentido, foi estruturado e legalmente incorporado ao poder público através de uma série de leis, decretos e portarias ministeriais que visavam à definição de suas funções e à organização interna.⁷

Durante a década de 1930 criou-se o Ministério da Educação e Saúde Pública e, em seguida, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico

4. Constituição política do Império do Brasil de 25.3.1824, artigo 70.

5. Regulamento n.º 2, de 2.1.1838, que regula o artigo 70 da Constituição imperial de 25.3.1824.

6. Decreto n.º 10, de 21.11.1889, artigo único.

7. Decreto n.º 2.541, de 3.3.1860; decreto n.º 6.164, de 24.3.1876; decreto n.º 10, de 21.11.1889; decreto n.º 1.580, de 31.10.1893; decreto n.º 16.036, de 14.5.1923; decreto n.º 44.862, de 21.11.1958; e portaria n.º 600-B do Ministério da Justiça, de 15.10.1975.

Nacional.⁸ A definição de patrimônio histórico e artístico inclui o "conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico".⁹ Na verdade, a prática do processo de tombamento (figura jurídica equivalente ao *classément* dos arquivos privados da França) esteve mais voltada, nesses cinquenta anos, para a preservação dos bens imóveis, especialmente de valor arquitetônico e artístico.

Nas últimas décadas, a racionalização e a modernização administrativa por que passou o país depois da formalização do decreto-lei n.º 200/1967 exigiu a especificação das áreas de competência ministerial, inclusive do Ministério da Justiça, ao qual está subordinado o Arquivo Nacional do Brasil. Ao retardar por mais de dez anos a formalização de seu espaço institucional no interior da administração pública federal, o Arquivo Nacional enfrenta hoje uma superposição de atribuições legais oficialmente assumidas por órgãos como o Departamento Administrativo de Serviço Público da Presidência da República (Dasp), órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), cuja atribuição, entre outras, é a de "expedir normas para disciplinar o uso, guarda, conservação, reprodução e incineração de processos de documentos".¹⁰

Este também é o caso do próprio Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional do Ministério da Educação e Cultura que, com a sua transformação em secretaria, passou a ter as seguintes finalidades: "inventariar, classificar, tomba, conservar e restaurar monumentos, obras, documentos e demais bens de valor histórico, artístico e arqueológico existentes no país, bem como tomba e proteger o acervo paisagístico do país".¹¹

Atendendo a uma necessidade imperiosa de dar sustentação legal ao Arquivo Nacional, criou-se em 1978 o Sistema Nacional de Arquivos¹² e a Comissão Nacional de Arquivos.¹³ Sem dúvida, os dois instrumentos legais tiveram por objetivo principal o fortalecimento das atribuições formais e institucionais do Arquivo Nacional do Brasil como órgão central de um sistema nacional de arquivos.

No nosso entender, a formalização de um sistema definindo atribuições de sustentação de uma rede de normas, instituições e de fluxo de informações exige que o órgão central desse sistema seja legalmente institucionalizado e forte em termos administrativos, o que, lamentavelmente, não

8. Constituição brasileira de 10.11.1937, artigos 128 e 134; lei n.º 378, de 13.1.1937; e decreto-lei n.º 25, de 30.11.1937.

9. Decreto-lei n.º 25, de 30.11.1937, cap. I, artigo 1.º.

10. Decreto n.º 75.657, de 24.4.1975, artigo 4.º IV, B.

11. Decreto n.º 84.198, de 13.11.1979, especialmente o artigo 2.º. Ver *Proteção e revitalização do patrimônio cultural do Brasil: uma trajetória* (Brasília, Ministério da Educação e Cultura, 1980).

12. Decreto n.º 82.308, de 25.9.1978 (Sinar).

13. Portaria n.º 1.005, de 5.10.1979 (Conar).

é o caso do Arquivo Nacional. Não estamos no limite do paradoxo que encontramos na organização dos arquivos do Equador.¹⁴

Na verdade, o Sistema Nacional de Arquivos do Brasil sistematiza o que já se convencionou denominar como área tradicional de ação dos arquivos nacionais no que diz respeito ao recolhimento, guarda e preservação da documentação produzida pela administração pública federal, administração direta e indireta, deixando à margem os documentos produzidos pelos poderes Legislativo e Judiciário, assim como os dos estados, municípios, Distrito Federal e territórios.

As linhas gerais da organização do Arquivo Nacional do Brasil e do Sistema Nacional de Arquivos encontram-se no anexo 1.¹⁵

Assim, os arquivos dos poderes Legislativo e Judiciário, tais como os dos poderes públicos estadual e municipal, gozam no Brasil de acentuada autonomia e são acoplados ao Sistema Nacional de Arquivos apenas através de convênio,¹⁶ aliás modelo *sui generis* em relação a outros países. Se, por um lado, o modelo brasileiro de organização da administração de arquivos permite, de certa forma, uma autonomia de organização quanto aos poderes Legislativo e Judiciário, bem como aos estados e municípios, por outro lado traz para dentro do sistema as unidades organizacionais incumbidas das atividades de arquivo intermediário nas administrações direta e indireta.¹⁷ Isso não nos parece uma função meramente sistêmica, mas uma atribuição do Arquivo Nacional como órgão de administração direta, com o objetivo de recolher, guardar e preservar os documentos produzidos pelo poder público.¹⁸

A própria composição da Comissão Nacional de Arquivos (Conar), que assessora o Arquivo Nacional por ser o órgão central do Sinar, não inclui membros originários de setores similares do Poder Legislativo, do Poder Judiciário ou dos arquivos estaduais e municipais.¹⁹ Parece-nos anômico que nos termos da legislação vigente o Arquivo Nacional não possua nenhum poder de interferência, seja do ponto de vista técnico ou normativo, seja no processamento dos documentos originários dos poderes Judiciário e Legislativo.

Finalmente, concluímos que o modelo descentralizado da organização dos arquivos brasileiros é peculiar. Tal especificidade guarda duas características. A primeira delas é que a legislação nacional de arquivos, sem se

14. Criado em 1884, o Arquivo Nacional do Equador teve aprovada, 98 anos depois da lei que o criou, o Sistema Nacional de Arquivos. Trata-se realmente de uma peça correta em termos conceituais e legais; no entanto, encontramos somente no último capítulo das Disposições Transitórias o estabelecimento de suas atribuições e funções administrativas.

15. Portaria n.º 600-B, de 15.10.1975 (regulamento do Arquivo Nacional); decreto n.º 82.308, de 25.9.1978 (Sinar); e portaria n.º 1.005, de 5.10.1979 (Conar).

16. Decreto n.º 82.308, de 25.9.1978, artigo 2.º, § único (Sinar).

17. Decreto n.º 82.308, de 25.9.1978, artigo 3.º, [itens II e III (Sinar).]

18. Portaria n.º 600-B, de 15.10.1975, artigo 2.º, n.º 2. Ver *Regimento do Arquivo Nacional* (Rio de Janeiro, 1975).

19. Portaria n.º 1.005, de 3.10.1979, artigo 2.º (Conar).

referir, deixa ao arbítrio dos estados, municípios, poderes Legislativo e Judiciário a definição de seus próprios modelos. Conseqüentemente, a descentralização é acentuada no que se refere à autonomia dos poderes, o que em tese não nos parece aconselhável, e no que se refere à autonomia de organização arquivística dos estados e municípios, desviando-se da história constitucional brasileira. Em segundo lugar, se podemos falar em autonomia das diferentes órbitas de poder, não o podemos sob o ponto de vista legal, de autonomia de política arquivística dos órgãos componentes da administração executiva federal, mesmo a indireta. Todavia, a prática arquivística demonstra que a proposta legal não tem sido implementada. Ao contrário, identificam-se pontos isolados de resistência a uma política arquivística nacional, reduzindo o Arquivo Nacional à documentação histórica. Nesse sentido, embora a legislação reguladora da política arquivística do Poder Executivo seja centralizante, a sua prática não o é.

Tal situação dos arquivos nacionais, caracterizada principalmente pela hipertrofia de funções entre diferentes órgãos da administração pública, por uma ênfase descentralizante numa estrutura política de vocação centralizante e por uma dessintonia evidente entre a legislação e a prática arquivística, só se explica através da compreensão de nossa história e das dificuldades institucionais de nosso federalismo. Assim, o estudo e a compreensão da situação brasileira de arquivos e extensivamente da situação latina, como é o nosso objetivo final, exigem uma revisão do seu suporte retrospectivo — os arquivos franceses — e prospectivo — os arquivos americanos —, além de uma nítida radiografia de sua estrutura vigente de organização legal e administrativa.

Fundamentos e modelos da política internacional de arquivos

Nesses termos, tomando a nossa proposição como referência de análise, a organização administrativa brasileira de arquivos diverge do modelo francês, cuja formação histórica, no entanto, é semelhante à brasileira.

O modelo francês e a estrutura piramidal

O modelo francês é centralizado, cabendo à direção-geral dos arquivos franceses a atribuição legal do controle administrativo e técnico de todos os arquivos públicos — central, estadual e municipal.²⁰ Para exercer tais atribuições a direção dos Arquivos da França, vinculado ao Ministério da Cultura e da Comunicação, dirige de maneira direta os depósitos de arquivos nacio-

20. Michel M. Duchéin, *L'organisation administrative de la direction des Archives de France* (Paris, Direction des Archives de France, s.d.), p. 2.

nais e estaduais e *controla* os demais serviços de arquivos públicos (notadamente os municipais), à exceção dos documentos produzidos pelos ministérios da Defesa e das Relações Exteriores.

Essa observação, em síntese, distingue o modelo de organização do arquivo francês do brasileiro, pois este último não dirige nem tem os arquivos estaduais e municipais sob seu controle. Conclui-se, portanto, que o modelo francês possui uma característica unitária mais nítida do que o modelo jurídico do federalismo brasileiro.²¹ Sob este aspecto a organização dos arquivos brasileiros no Império, devido à própria organização constitucional brasileira, cuja estrutura se estendeu de forma semelhante até o fim da Primeira República,²² guardava uma característica bem mais centralista e unitária.²³ No entanto, essa tendência, na legislação de arquivos, se dissolveu a partir da reforma de 1958.²⁴

Embora o modelo do sistema brasileiro de arquivos seja de um federalismo *sui generis*, não podemos afirmar que é unitário, pois deixa aos poderes Legislativo e Executivo, bem como aos estados e municípios, a competência para regulamentar o seu próprio patrimônio documental. Mas, ao contrário, é centralista no que se refere aos documentos do Poder Executivo.

Veja-se a organização do modelo francês de arquivos no anexo 2.

O organograma mostra com razoável clareza a estrutura definitivamente centralista dos arquivos franceses. Da mesma forma, percebe-se que tal modelo não se organiza sob a forma de sistema, procurando funcionalizar unidades ou serviços autônomos e independentes. Ao contrário, é hierárquico e rigidamente fechado, mesmo em relação ao arquivamento de documentos produzidos por órgãos descentralizados da administração.²⁵ De qualquer forma, na definição da estrutura geral dos arquivos, esse modelo não é explícito no tocante ao processamento dos documentos correntes e intermediários, talvez por falta de uma estrutura sistêmica clara e definida.

Conclui-se, assim, que os arquivos brasileiros vêm de uma tradição muito semelhante à do modelo francês. Contudo, após a década de 1970, procurou se redefinir em função dos modelos sistêmicos.²⁶ Tal superposição de modelos gera dificuldades para a implementação do Sistema Nacional de Arquivos do Brasil. Soma-se a este fato a ausência de uma legislação substantiva que conceitue e regulamente a proteção do patrimônio documental.

21. José Alfredo de Oliveira Baracho, *Teoria geral do federalismo* (Belo Horizonte, Fumarc-UEMG, 1982).

22. Regulamento n.º 2, de 2.1.1858; decreto n.º 10, de 21.11.1889; decreto n.º 2.541, de 3.3.1860; decreto n.º 6.164, de 24.3.1876; decreto n.º 10.030, de 14.5.1923.

23. Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco et al., 'O contexto político da Revolução de Trinta', em *Dados*, 7 (1970), pp. 118-136.

24. Decreto n.º 44.862, de 21.11.1958. Ver *Regimento do Arquivo Nacional* (Rio de Janeiro, 1975).

25. Estes documentos podem ser arquivados também nos arquivos departamentais, conforme se verifica no decreto n.º 79/1.037, de 3.12.1979, art. 7.º.

26. Decreto n.º 82.308, de 25.9.1978 (Sinar); portaria n.º 600-B do Ministério da Justiça, de 15.10.1975 (regulamento do Arquivo Nacional); portaria n.º 1.005, de 5.10.1976 (Conar).

Nesse sentido, a comissão designada pelo ministro da Justiça elaborou um anteprojeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional.²⁷

As organizações tradicionais de arquivos, especialmente na América Latina, são baseadas em estruturas hierárquicas e guardam uma vocação culturalista, acentuadamente condicionada por métodos políticos de organização. Por sua vez, os modelos sistêmicos, atendendo a uma proposta modernizadora quanto às técnicas de organização, têm uma vocação predominantemente administrativa e procura integrar a acumulação documental ao processo de desenvolvimento administrativo e científico. Os documentos valem enquanto forem úteis ao processo de decisão, e não como depósitos. Assim, a visão sistêmica para uma política moderna de arquivos implica definir os fluxos da documentação desde sua produção até seu arquivamento definitivo nos arquivos permanentes, passando pelos arquivos correntes e intermediários. No entanto, este é o paradoxo da política de arquivos, não só no Brasil mas também nos outros países latinos: sobreviver às estruturas políticas e hierárquicas, além de resguardar uma política culturalista com objetivos documentais exclusivamente históricos, ou modernizar-se e implementar uma política de organização de documentos voltada às exigências da eficiência administrativa do Estado e do desenvolvimento científico.

O modelo norte-americano e a estrutura sistêmica

O modelo sistêmico de organização dos arquivos norte-americanos representa a primeira tentativa de ruptura da tradição arquivística européia, caracterizada pela ênfase aos arquivos permanentes ou históricos. A opção dos Estados Unidos por esse modelo deu-se no âmbito de importantes mudanças político-administrativas ocorridas naquele país depois da Segunda Guerra Mundial. A instalação da Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, a chamada Comissão Hoover, inicia um processo de profunda reforma administrativa, na área do controle, sobre a geração, armazenamento e destinação da documentação produzida pelo governo federal. Entre essas reformas estão: a transformação do National Archives Establishment em National Archives and Records Services; a criação de um sistema federal de arquivos intermediários (*federal centers* e *records centers*); e a assinatura do Federal Records Act/50, no qual aparece pela primeira vez o conceito de *records management*, ou seja, a gerência de documentos desde a sua produção até a sua destinação final.²⁸ O impacto causado por es-

27. Portaria n.º 864 do Ministério da Justiça, de 9.9.1980, que cria um grupo de trabalho para proceder levantamento dos problemas de arquivos no país e sugerir medidas de natureza legislativa e administrativa.

28. Frank B. Evans, 'Archivists and records management: variations on a theme', em *The American archivist*, 30 (1967), pp. 45-58; J. J. Hammitt, 'Government archives and records management', em *The American archivist*, 28 (1965), pp. 219-222; e Wayne C. Grover, 'Recent development in federal archival activities', em *The American archivist*, 14 (1951), pp. 3-12.

sas reformas na teoria arquivística se fez sentir pela conseqüente enunciação da teoria das três idades, onde os arquivos correntes e intermediários são equiparados em *status*, ao arquivo histórico.

O organograma do anexo 3 nos permite ter a visão de conjunto do sistema de arquivos norte-americanos.

Como se observa, no esquema de estrutura legal dos arquivos dos Estados Unidos e do Brasil,²⁹ podemos identificar algumas semelhanças e diferenças. Assim, da mesma forma que os arquivos brasileiros este é um sistema federal de organização de documentos, sendo que a legislação, tal como a brasileira, deixa em aberto a integração dos arquivos estaduais e municipais. Todavia, vale observar que aquele país carrega uma tradição federalista e descentralizada³⁰ bastante diferente da organização federalista brasileira.³¹ Conclui-se, portanto, que o modelo de organização de arquivos no Brasil deve considerar a importância de se integrar os arquivos estaduais ao Sistema, pelo menos normativamente. A maior diferença entre o modelo brasileiro e o norte-americano está no fato de este possuir um órgão normativo específico — o Departamento de Gestão e Informação.

A ausência de uma política normativa dificulta a funcionalidade sistêmica dos arquivos brasileiros. Assim, se falta um órgão normativo, faltam os canais imprescindíveis para o fluxo documental.

Portanto, parece-nos aconselhável na definição das diretrizes que devem presidir a fixação da política de arquivos, não só no Brasil como em qualquer outro país, levar em consideração que, para se modernizar a organização de arquivos, é necessário reconhecer a tradição arquivística. Nesse sentido, quando se pensa na definição de um modelo sistêmico para o Brasil, aliás já esboçado no decreto/Sinar, deve-se principalmente levar em conta a origem hierárquica e preservacionista do modelo brasileiro e a nossa tradição federalista, que define as linhas gerais da competência dos estados e dos municípios.

Da mesma forma, para se cumprir a nova dimensão da política de arquivos, é imprescindível a implementação dos fluxos de deslocamento e absorção, pelo sistema nacional de arquivos, dos documentos correntes, produzidos não só pelas administrações direta e indireta,³² mas também pelos poderes Judiciário³³ e Legislativo.³⁴

29. Decreto n.º 82.308, de 25.9.1978 (Sinar).

30. Ver José Alfredo de Oliveira Baracho, op. cit., pp. 150-186.

31. Idem, ib., p. 186.

32. Decreto n.º 82.308, de 25.9.1978 (Sinar).

33. Portaria n.º 600-B/75 do Ministério da Justiça, artigo 6.º, item III. Ver *Regimento do Arquivo Nacional* (Rio de Janeiro, 1975).

34. Portaria n.º 600-B/75 do Ministério da Justiça, artigo 6.º, item I. Ver *Regimento do Arquivo Nacional* (Rio de Janeiro, 1975).

Nesses termos, a questão se desloca principalmente para a estruturação e organização dos arquivos intermediários brasileiros. A lição do modelo norte-americano é significativa: centralização administrativa, descentralização regional dos depósitos federais e independência dos arquivos estaduais em relação à estrutura do governo federal. A legislação dos estados, por sua vez, é inteiramente independente da do governo federal.

Os arquivos latino-americanos: problemas e alternativas

O modelo norte-americano tem exercido significativa influência na reestruturação dos arquivos da América Latina, especialmente quanto à acomodação orgânica dos depósitos intermediários. A situação dos arquivos brasileiros, todavia, não é exatamente igual à dos países latinos de língua espanhola, embora não possamos negar que, da mesma forma que o nosso, nasceram sob a influência do modelo piramidal mas se modernizam sob a influência do modelo de sistemas. Contudo, não há como negar que os arquivos latino-americanos se caracterizam pela ausência de uma infra-estrutura significativa, capaz de garantir o funcionamento de arquivos de vocação nacional.

Na América Latina os primeiros arquivos constituídos são o do Brasil e os das sedes dos vice-reinados do domínio espanhol. Da mesma forma que o Peru e o México, o Brasil e a Argentina são exemplos claros do seguinte procedimento: durante o período colonial conseguiram, ainda que precariamente, reunir e preservar parte do patrimônio documental colonial e metropolitano. Tiveram seus arquivos organizados logo após a segunda década do século XIX. Porém, tão logo instalados os regimes republicanos (na Argentina em 1810, e no Brasil em 1889), teve início o processo de declínio da incipiente política documental ainda de características ibéricas.³⁵ Nessas condições não poderia haver diferenças substantivas na formação dos arquivos da América Latina.

Selecionamos, como referência comparativa ao modelo brasileiro e para nos permitir a sugestão de linhas alternativas à América Latina, os modelos do México e do Peru, com observações sobre os arquivos da Argentina. Duas razões óbvias presidiram a nossa orientação: em primeiro lugar, trazer para a discussão comparativa modelos administrativamente definidos e representativos de estruturas políticas diversas — centralizantes e descentralizantes — e, em segundo lugar, mostrar uma orientação mais clara sobre o conceito de patrimônio documental.

35. César A. García Belsunce, *The archives of Argentina: problems and solutions* (Buenos Aires, Archivo General de la Nación, s.d.), e Aurélio Wander Bastos, 'A ordem jurídica e os documentos de pesquisas no Brasil', em *Arquivo e administração*, 8 (1980), pp. 3-18.

O Arquivo Geral da Nação da Argentina,³⁶ subordinado ao Ministério do Interior, tem por finalidade guardar a documentação produzida pela administração pública federal, à exceção dos arquivos de instituições especializadas em determinados temas históricos. A documentação produzida pelos estados não é de responsabilidade do Arquivo Geral da Nação, mas alguns arquivos estão vinculados ao governo federal por meio da Subsecretaria de Cultura do Ministério da Educação, como os das províncias de Buenos Aires e Rio Negro. Com o objetivo de articular essas instituições com atribuições no campo arquivístico criou-se, através de uma lei de 1961, a Comissão Nacional de Arquivos, presidida por um elemento designado pelo Poder Executivo e com representantes do Ministério da Defesa Nacional, do Arquivo Geral da Nação, do Arquivo do Ministério das Relações Exteriores, da Academia Nacional de História, do Arcebispo de Buenos Aires e de três estados, dentre os quais é eleito o vice-presidente.

A estruturação orgânica do Arquivo Geral da Nação da Argentina pode ser vista no anexo 4.

Ainda hoje são raros os arquivos nacionais latino-americanos que conseguiram superar a fase da ausência de medidas ou mesmo a impossibilidade de encaminhar soluções para os seguintes problemas:

a) instalações físicas capazes de dar segurança ao patrimônio documental de uma nação;

b) legislação que garanta a autoridade legal das instituições com atribuição de recolher, preservar, guardar e dar acesso ao patrimônio documental;

c) corpo de profissionais de nível científico e técnico, aptos a desenvolverem as tarefas impostas ao órgão a que estão subordinados;

d) estrutura orgânica capaz de absorver o fluxo documental e articular as múltiplas tarefas que cabem a um arquivo nacional.

Se comparado ao modelo argentino, a estrutura de organização dos arquivos da República Dominicana apresenta algumas características significativas para a dimensão da realidade latino-americana. Tal como os arquivos argentinos, os da República Dominicana vinculam-se ao Ministério do Interior.³⁷ Divergentes quanto a essa linha de vinculação, os arquivos do Chile³⁸ e do Equador³⁹ são ligados ao Ministério da Educação e Cultura, o Arquivo Geral da Nação do México à Presidência da República⁴⁰ e os arquivos nacionais do Brasil⁴¹ e Peru⁴² subordinados ao Ministério da Justiça. Tal aproximação da política de arquivos no Brasil com a política federal de

36. Argentina: leis, decretos etc., 'Ley n.º 15.930, de 10 de noviembre de 1961' em *Archivum*, 21 (1971), pp. 22-25.

37. República Dominicana, Secretariado Técnico de la Presidencia, *Manual* (dat.).

38. Chile: leis, decretos etc., 'Chile', em *Archivum*, 23 (1982), pp. 123-124.

39. Equador: leis, decretos etc., *Registro oficial*, 2 (1982), pp. 3-6.

40. México: leis, decretos etc., 'México', em *Archivum*, 23 (1982), p. 259.

41. Decreto-lei n.º 200, de 25.2.1967.

42. Peru: leis, decretos etc. 'Peru', em *Archivum*, 23 (1982), p. 284.

Justiça tem razões exclusivamente históricas e se explica pela importância assumida pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores na formação do Estado nacional, como se verifica muito nitidamente na legislação do Império brasileiro.⁴³

Apesar da significância de tais modelos, pareceu-nos que, para efeito deste trabalho, tanto os modelos da República Argentina quanto os do Chile, do Equador e da República Dominicana não apresentam uma estrutura suficientemente consolidada para controlar o patrimônio e a gestão documental. O estudo e a definição de um modelo de arquivos para a América Latina, especialmente tomando a estrutura brasileira como ponto comparativo, devem ser realizados a partir de modelos administrativos sólidos ou de figuras jurídicas explícitas.

O Sistema de Arquivos Administrativos (intermediários) e Históricos (permanentes) da República do México,⁴⁴ dirigido pelo Arquivo Geral da Nação, assemelha-se em parte com o Sistema Nacional de Arquivos (Sinar),⁴⁵ orientado pelo Arquivo Nacional do Brasil, especialmente no que se refere às suas funções coordenadoras da política de arquivos.

Da mesma forma que o do Brasil,⁴⁶ o sistema mexicano de arquivos atribui ao Arquivo Geral da Nação uma função coordenadora acentuadamente autônoma, contribuindo para esse processo os conselhos técnicos dos arquivos administrativos e históricos da República e os arquivos estaduais e municipais. Porém, se existe entre eles uma semelhança de funções de coordenação, não podemos afirmar serem similares os respectivos espaços políticos de suas esferas de ação.

O sistema brasileiro limita-se a coordenar condutas arquivísticas na administração federal.⁴⁷ Neste sentido, as suas possibilidades de interferir na política estadual e municipal de arquivos são meramente formais, carecendo o assunto de legislação específica. Todavia, isto não ocorre com o sistema mexicano de arquivos, pois sua centralização não se reduz à coordenação, mas reflete, também, uma ampliação de sua competência através do funcionamento de dois conselhos diretamente vinculados à Direção-Geral com finalidades técnico-consultivas, isto é, articular as unidades ao setor público e aos arquivos dos estados e municípios. No Brasil, os arquivos estaduais e municipais, bem como os dos demais poderes da União — Legislativo e Judiciário —, integram-se ao sistema não por força de lei, mas por convênios, resguardando, dessa maneira, a vontade política das instituições envolvidas com o problema de arquivos.⁴⁸

43. *Leis* (regulamento n.º 2, de 1. 2. 1888).

44. Archivo General de la Nación, *Planificación de las infraestructuras nacionales de documentación, bibliotecas y archivos* (México, s.d.).

45. Decreto n.º 82.308, de 25.9.1978, artigo 3.º (Sinar).

46. *Idem*, artigo 4.º (Sinar).

47. *Idem*, artigos 4.º e 5.º (Sinar).

48. *Idem*, artigo 2.º, § único (Sinar).

Acreditamos, no entanto, que assim como o sistema mexicano, o brasileiro utiliza conselhos consultivos como instâncias de apoio técnico e político. Assim, a Comissão Nacional de Arquivos (Conar)⁴⁹ corresponde, de certa maneira, aos comitês técnicos. Estes, porém, ampliam sua orientação política para a área de arquivos estaduais e municipais, enquanto, no Brasil, as atividades de assessoria na política de arquivos encontram-se limitadas aos arquivos intermediários e permanentes da área da administração pública federal.⁵⁰ Trata-se muito mais de uma atribuição direta de guarda e preservação do próprio órgão — Arquivo Nacional — do que uma função sistêmica, que deveria atingir todo o universo arquivístico do país.

Em tese, pelo menos do ponto de vista formal, o sistema de arquivos mexicanos responde muito mais à teoria das três idades dos documentos — de arquivos correntes, intermediários e permanentes — e, nessa medida, é mais explícito sob o ponto de vista orgânico do que o brasileiro.

A estrutura orgânica do Arquivo Geral da Nação do México se apresenta no anexo 5.

Os arquivos mexicanos organizam-se ainda em dois outros subsistemas: arquivos administrativos (intermediários) e arquivos históricos (permanentes). Tanto a Coordenação de Arquivos Administrativos quanto a de Arquivos Históricos têm dupla finalidade no interior do subsistema/sistema: executam a política documental no que diz respeito aos arquivos da administração pública federal, além de coordenarem e assessorarem os órgãos com atribuições arquivísticas em todo o país.

Por fim, ressalte-se como regra geral de todo o sistema de arquivo na América Latina uma evidente lacuna no que tange ao tratamento a ser dado aos arquivos privados. Esta é uma tônica para a qual a legislação brasileira está atenta,⁵¹ mas é também um problema verificável na estrutura mexicana.⁵² Assim, não se identifica na definição das funções dos órgãos encarregados da administração de arquivos no México a específica competência para recolher documentos de instituições privadas.⁵³

Na legislação latino-americana a definição mais clara sobre documentos privados e a competência para tratar deles encontra-se na legislação peruana,⁵⁴ embora se estabeleçam níveis legais de distinção entre tipos de documentos nem sempre claros. Assim, para a legislação peruana os documentos privados constituem patrimônio documental da nação tanto quanto

49. Idem, artigo 7.º (Sinar), e portaria n.º 1.005, de 3.10.1979 (Conar).

50. Decreto n.º 82.308, de 25.9.1978, artigo 7.º, item IV (Sinar).

51. Anteprojeto de lei que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, elaborado por comissão designada pelo ministro de Estado da Justiça, portaria n.º 864, de 9.9.1980.

52. Archivo General de la Nación, Dirección de la Coordinación de Archivos Administrativos, *Manual de organización* (México, 1980), pp. 11-23.

53. Idem, ib., p. 24.

54. Decreto-lei n.º 19.414, de 29.10.1975, da República do Peru sobre 'Defesa, conservação e incremento do patrimônio documental' e o decreto supremo de 022-75-ED que regulamenta o decreto-lei n.º 19.414.

os documentos históricos, notariais, eclesiásticos, paroquiais e de conventos, que sirvam de fonte de informação para o desenvolvimento cultural, científico e educacional.⁵⁵ Deve-se destacar que, de acordo com a legislação peruana, as pessoas físicas ou jurídicas que possuam documentos de interesse público, histórico ou cultural não perdem a posse dos mesmos, embora devam registrá-los no Arquivo Geral e conservá-los integralmente.⁵⁶

De qualquer forma, a legislação peruana, mais incisivamente que a brasileira, procura definir uma orientação substantiva para seu patrimônio documental. O Brasil, até o presente momento, não conseguiu uma orientação sobre essa conceituação,⁵⁷ dificultando na prática a própria ação de recolhimento de documentos públicos.

Diversamente do Brasil, e até mesmo do México, o Arquivo Geral do Peru é um organismo público descentralizado, com autonomia técnica e administrativa, e constitui o órgão central do Sistema Nacional de Arquivos.⁵⁸ Assim, ligado ao Ministério da Justiça, tem uma Direção-Geral seguida por uma Direção Executiva, às quais se vinculam os arquivos histórico, intermediário e departamentais.⁵⁹ Esses arquivos não têm qualquer semelhança com os arquivos estaduais do Brasil. Ao contrário, são agentes descentralizados da política do Arquivo Geral da Nação. Os arquivos departamentais, juntamente com os arquivos públicos (estes sim vinculados aos estados ou aos cartórios), perfazem o Sistema Nacional de Arquivos.⁶⁰

O organograma do anexo 6 indica a estrutura geral de organização de arquivos do Peru.

Conclusões e sugestões para um modelo alternativo

Como se pôde observar, a estrutura geral dos arquivos mexicano e peruano não corresponde exatamente ao modelo brasileiro, assim como este e os outros não correspondem aos da França e dos Estados Unidos.

A legislação brasileira de arquivos preocupou-se mais em esclarecer os problemas de competência para guarda e recolhimento de documentos do que em elucidar e definir a parte substantiva do patrimônio documental,⁶¹ o que não acontece com a legislação peruana. Vale observar que o modelo brasileiro de arquivos se encontra basicamente voltado para a problemática arquivística do Poder Executivo federal, no nível das administrações direta e

55. Decreto-lei n.º 19.414, de 29.10.1975, artigo 2.º

56. *Idem*, artigo 7.º

57. Anteprojeto de lei que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, elaborado por comissão designada pelo ministro de Estado da Justiça, portaria n.º 864, de 9.9.1980.

58. Decreto supremo n.º 7, de 22.1.1982

59. Archivo General de la Nación, *Decreto supremo 007-82-JUS* (Lima, 1982), artigos 1.º e 2.º.

60. Archivo General de la Nación, *Decreto legislativo n.º 120/82* (Lima, 1982), artigo 5.º

61. Aurélio Wander Bastos, 'A ordem jurídica e os documentos de pesquisas no Brasil', em *Arquivo e administração*, 8 (1980), pp. 3-18.

indireta,⁶² de forma semelhante ao modelo norte-americano, o que não acontece com os modelos francês, peruano e mesmo mexicano.

Parece-nos, finalmente, ser quase impossível definir as linhas de identidade absoluta entre as diferentes estruturas nacionais de arquivos. Ficamos também impedidos de afirmar a existência de uma dessemelhança absoluta. Isto nos possibilita, de certa forma, se não traçar um modelo geral de organização de arquivos, pelo menos, como etapa intermediária, fazer algumas sugestões de alcance médio, buscando principalmente resguardar a estrutura consolidada dos arquivos históricos e, ao mesmo tempo, absorver as propostas modernizadoras dos modelos sistêmicos.

As linhas gerais deste trabalho permitem-nos fazer sugestões para a elaboração de leis orgânicas de arquivos, voltadas à preservação documental, à eficiência administrativa e ao desenvolvimento científico.

— A política de orientação arquivística nos países desenvolvidos não deve ser exatamente a mesma dos não desenvolvidos. Nos primeiros, a política de arquivos deve apenas cobrir as suas insuficiências e projetar o desenvolvimento futuro, e nos segundos, desenvolver esforços para criar e consolidar uma política nacional de arquivos.

— Na América Latina a política das leis no campo arquivístico tem se sobreposto à modernização administrativa. É imprescindível conciliar a eficiência administrativa com as alternativas legais. Sua política deve refletir a estrutura constitucional e administrativa do país, a fim de se evitarem anomias do funcionamento das estruturas de arquivos.

— A política nacional de arquivos deve se orientar de acordo com uma descentralização regional de acervos e uma centralização normativa e informativa, estimulando o desenvolvimento de uma teoria e prática arquivística.

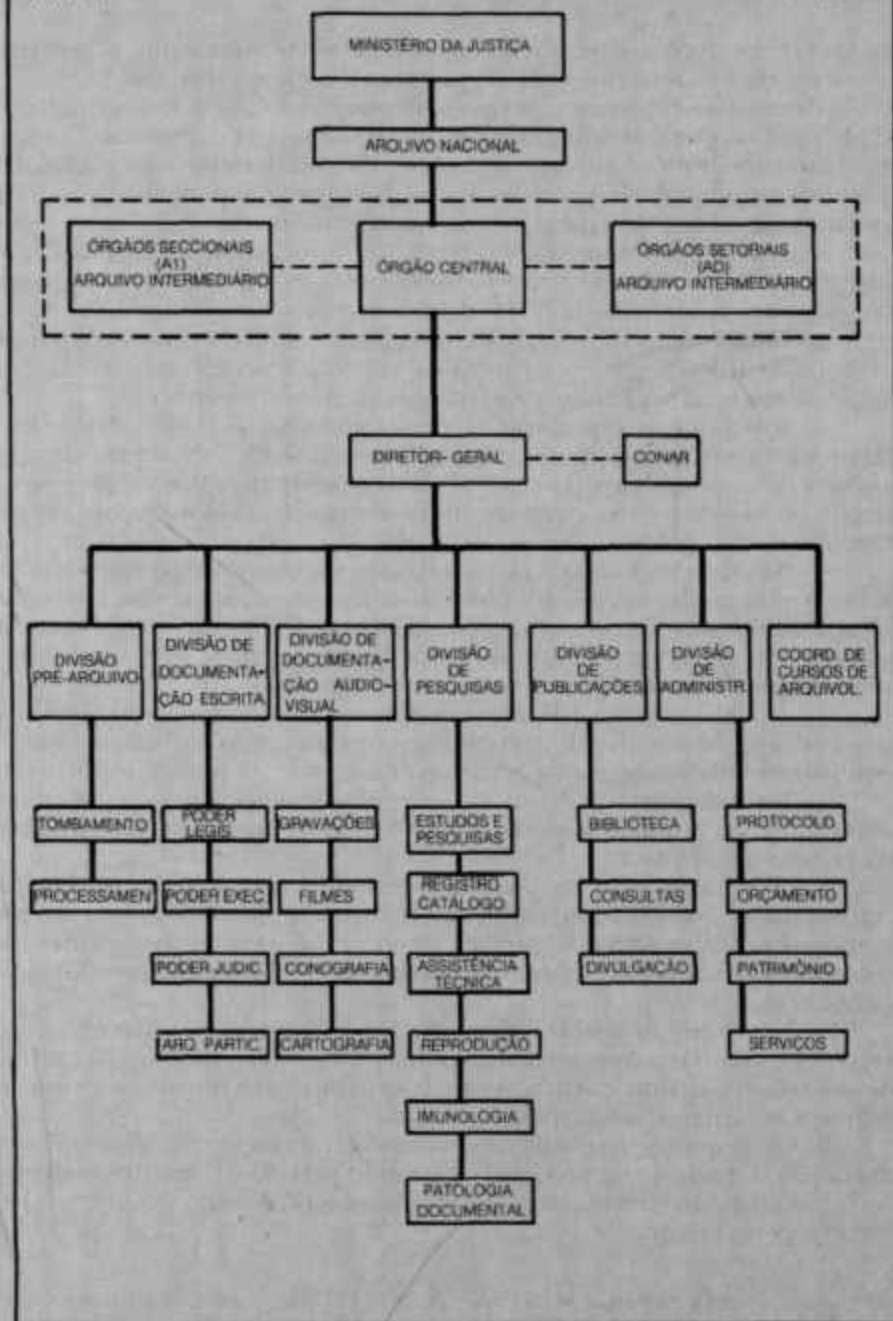
— É fundamental a definição de legislações nacionais que garantam autoridade aos arquivos nacionais como órgãos de controle e coordenação da política arquivística.

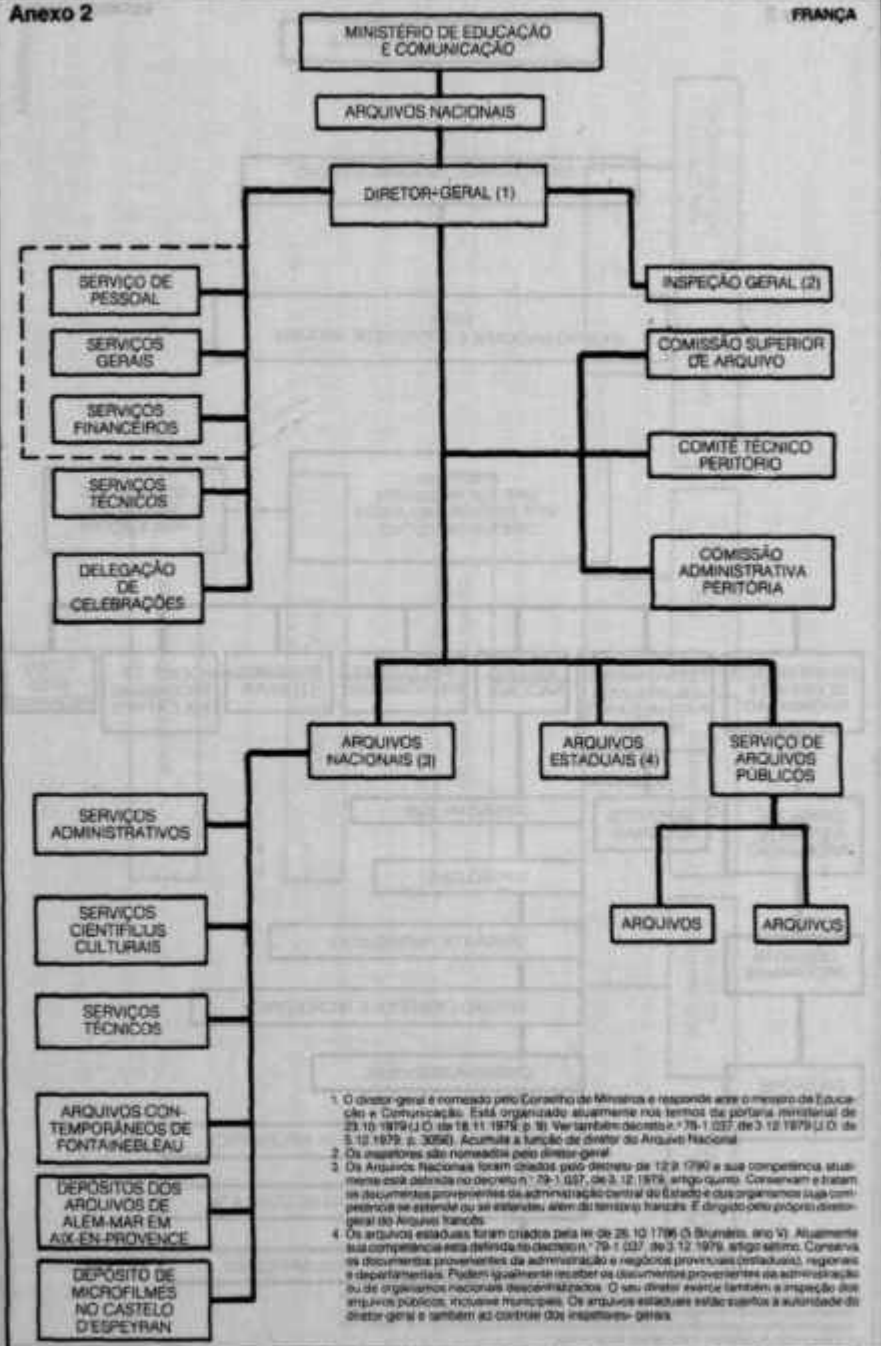
— A reformulação da política documental de um país associa-se à reformulação político-administrativa. Os arquivos nacionais devem ser incorporados à administração pública como órgãos centrais com poder de comando sobre a política nacional de arquivos correntes, intermediários e permanentes.

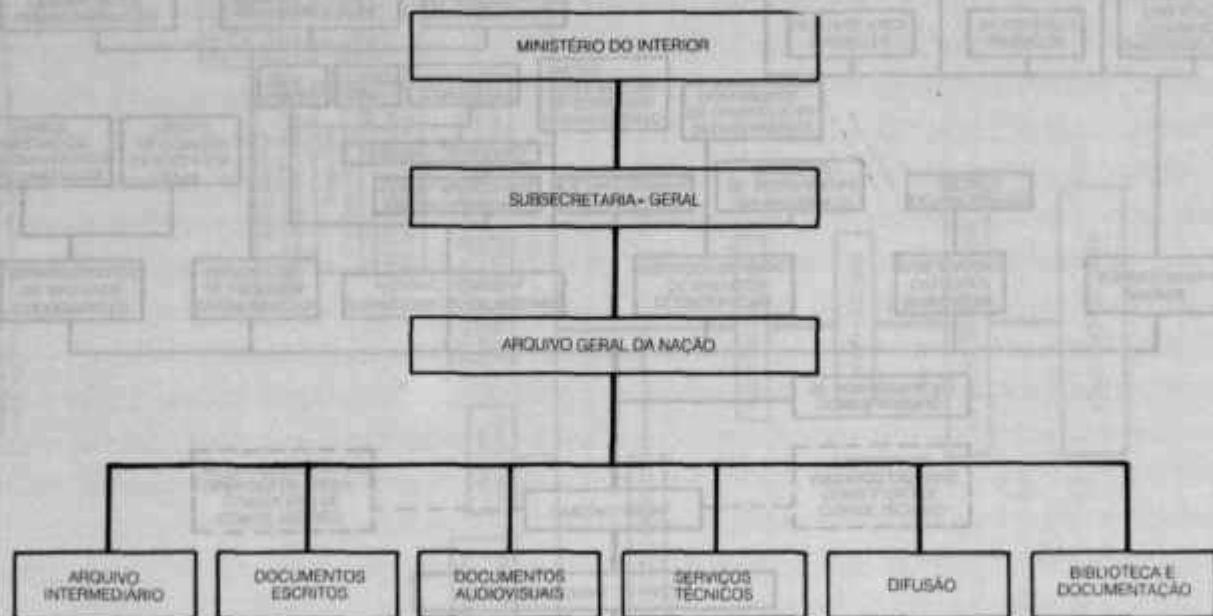
— Nos países de ampla rede arquivística, cabe aos arquivos nacionais recolher e guardar a documentação pública nacional e, como órgão central de um sistema, definir normas gerais de organização e funcionamento dos arquivos estaduais e municipais.

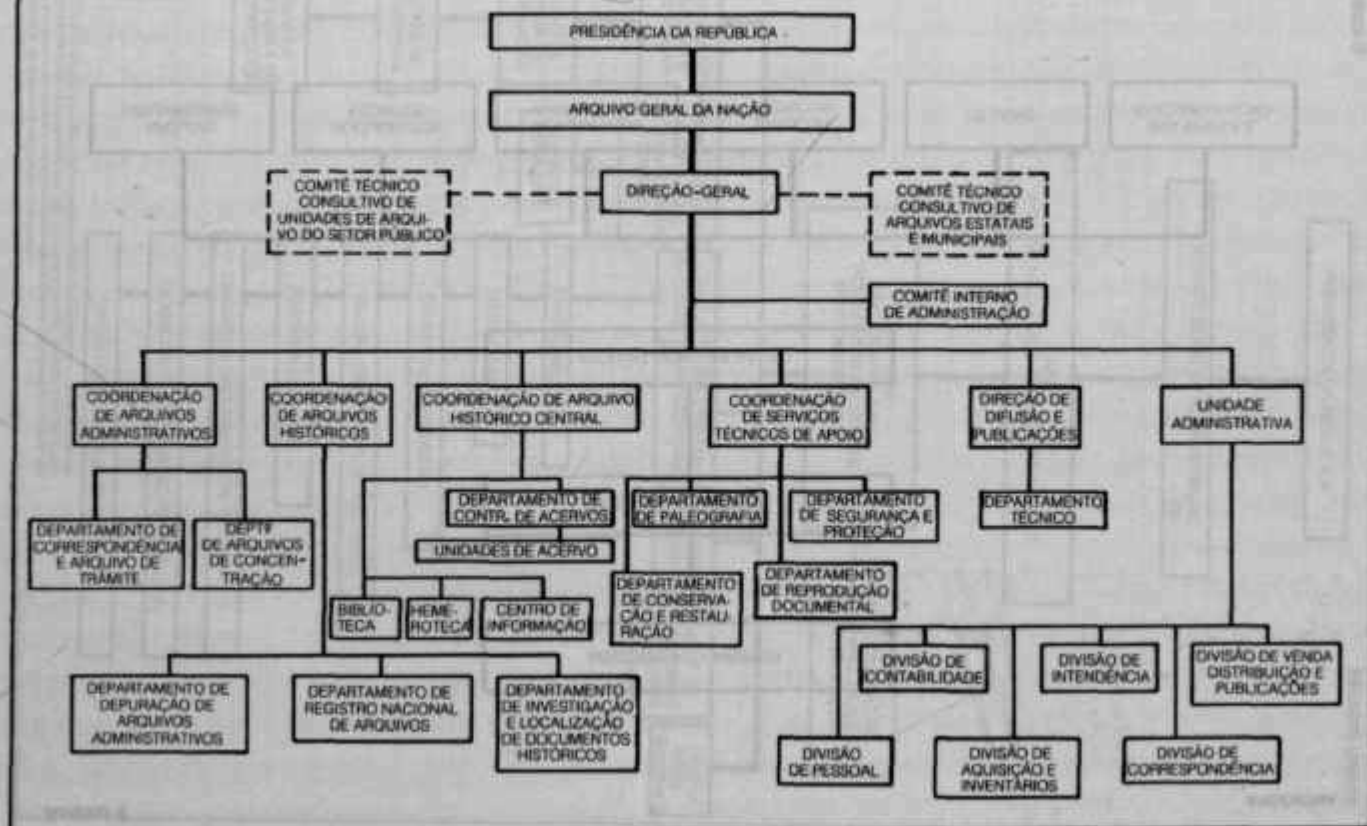
— Os arquivos nacionais devem buscar formas de integrar o fluxo documental desde a sua produção, passando pelas fases de arquivamento corrente e intermediário, até a sua destinação final como documento de arquivo permanente.

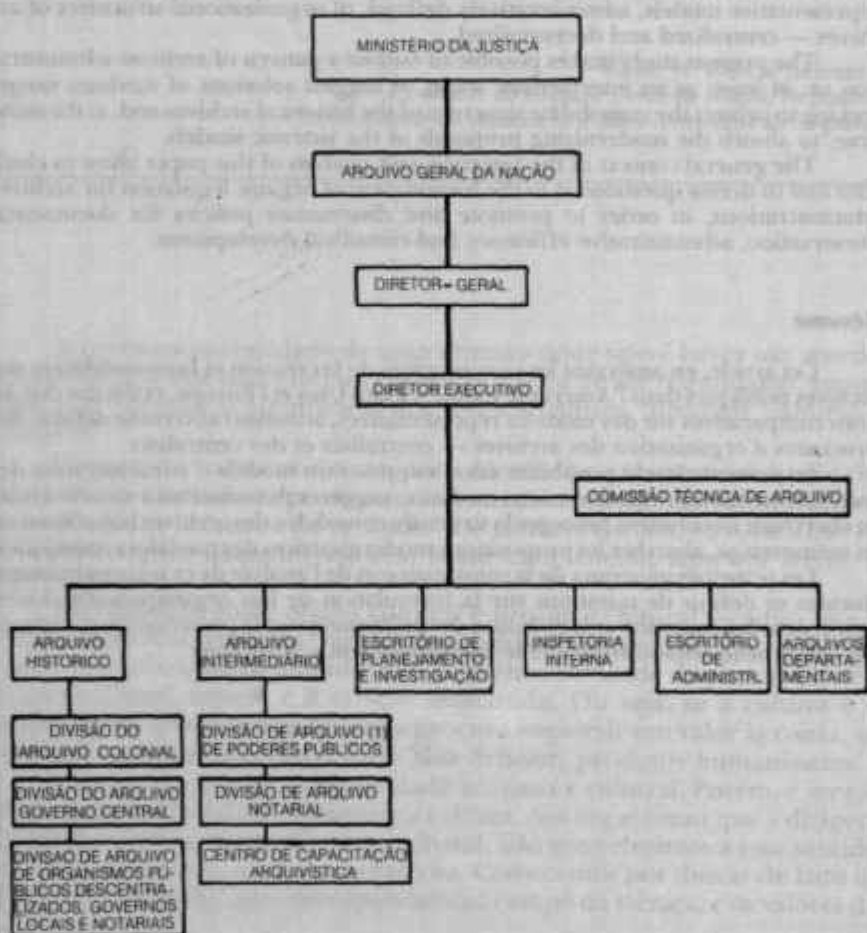
62. Portaria n.º 600-B do Ministério da Justiça, de 15.10.1975 (regulamento do Arquivo Nacional); decreto n.º 82.308, de 25.9.1978 (Sinar); e portaria n.º 1.005, de 5.10.1979 (Conar).











1. Delegada de receber documentos dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, Conselho Nacional de Magistratura, Ministério de Planejamento, governos locais, Juntas de Deputados e entidades do Estado em geral.

Abstract

This article, analysing the circumstances of the uprising and consolidation of public archives in Latin America, United States and Europe, discuss comparatively representative models, administratively defined, of organizational structures of archives — centralized and decentralized.

The present study makes possible to outline a pattern of archives administration or, at least, as an intermediate stage, to suggest solutions of medium range, seeking to protect the consolidate structure of the historical archives and, at the same time, to absorb the modernizing proposals of the systemic models.

The general context of the assertion and analysis of this paper allow to elucidate and to define questions as to the formulation of organic legislation for archives administrations, in order to promote and disseminate policies for documental preservation, administrative efficiency and scientific development.

Résumé

Cet article, en analysant les circonstances de la création et la consolidation des archives publiques dans l'Amérique Latine, l'États-Unis et l'Europe, établit des discussions comparatives sur des modèles représentatives, administrativement définis, des structures d'organisation des archives — centralisés et des centralisés.

Le présente étude possibilite sinon esquisser un modèle d'administration des archives, au moins, como étape intermediaire, suggérer des solutions à moyen terme, en cherchant notamment protéger la structure consolidée des archives historiques et, au même temps, absorber les propositions modernisatrices des modèles systémiques.

Les principes généraux de la constatation et de l'analyse de ce texte permettent élucider et définir de questions sur la formulation de lois organiques d'archives, concernant la promotion et la diffusion des politiques pour la préservation documentaire, l'efficacité administrative et le développement scientifique.