
O Arquivo Nacional e a Implementação da Política Arquivística no Brasil*

JAIME ANTUNES DA SILVA

Arquivo Nacional do Brasil

As atribuições básicas do Arquivo Nacional do Brasil estão definidas e reconhecidas desde a sua criação em 1838.

Particularmente no que se refere à sua função de preservar e dar acesso ao patrimônio documental do País, o Arquivo Nacional tem acumulado, ao longo de mais de um século e meio de existência, um acervo de valor inestimável como fonte de informação e pesquisa, tanto por parte da máquina administrativa do Estado quanto para os cidadãos. A Instituição tem sob a sua guarda cerca de 40 km lineares de documentos, armazenados em sua sede no Rio de Janeiro e na Superintendência Regional em Brasília. São registros manuscritos, impressos, fotográficos e sonoros, provenientes de órgãos públicos, de entidades privadas e de particulares, abrangendo desde o século XVI até os dias atuais.

A partir da última década, o Arquivo Nacional empreendeu um amplo processo de modernização institucional e administrativa, com ênfase na adoção de novas tecnologias e na revisão dos métodos de trabalho, objetivando a criação de infra-estrutura técnica e material capaz de atender ao crescimento de seu acervo, à diversidade de suportes documentais e à conseqüente especialização das atividades e dos serviços prestados a seus usuários. Investimentos como a ampliação e a capacitação profissional de sua equipe, a mudança da sede para instalações mais adequadas, o apare-

* Conferência proferida no 5.º Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas. Lisboa, 26-28 de Janeiro, 1994.

lhamento técnico dos laboratórios de restauração, fotografia e microfilmagem e, ainda, a criação de incentivos para a captação de recursos financeiros junto a empresas privadas e agências de fomento, no Brasil e no exterior, tornaram-se importante instrumento de apoio ao Órgão na sua trajetória de modernização.

Por sua ressonância a nível nacional e internacional, tais iniciativas contribuíram na definição de um novo modelo de atuação para o Arquivo Nacional.

A Constituição Federal de 1988 e recentemente o advento da Lei n.º 8159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, aceleraram ainda mais o processo de reavaliação do perfil institucional do Arquivo Nacional, ampliando o seu raio de ação e confirmando a sua autoridade técnica e administrativa.

Arquivo Nacional e a política nacional de arquivos

A Lei n.º 8159, de 8 de janeiro de 1991, ao delegar ao Poder Público a gestão documental e a proteção especial aos documentos de arquivo, legitimou a função social dos arquivos e redefiniu o papel das instituições arquivísticas públicas.

No que tange às responsabilidades atribuídas às instâncias governamentais de âmbito federal, estadual e municipal perante a preservação do patrimônio arquivístico do País, coube ao Arquivo Nacional assumir a interveniência técnico-normativa a ser definida pelo CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS – CONARQ, órgão central do SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS – SINAR, compreende a adoção de um conjunto de normas e procedimentos, técnicos e administrativos, para disciplinar as atividades relativas aos arquivos públicos e estimular a organização e a proteção especial aos arquivos privados. Suas finalidades, em última instância, consistem em assegurar a preservação do patrimônio documental brasileiro e garantir, no que diz respeito aos arquivos públicos, o direito de acesso às informações — compatibilizando os interesses do Estado e dos cidadãos — e, no que se refere aos arquivos privados, o livre acesso aos documentos classificados como de interesse público e social — resguardando o preceito inviolável da propriedade privada.

Como principal agente da política nacional de arquivos, o Arquivo Nacional tem sua atuação dirigida preferencialmente para os serviços arquivísticos da Administração Pública Federal, buscando a sua necessária interação com as unidades produtoras e acumuladoras de documentos.

Assim, além de cumprir as atribuições relativas ao recolhimento da documentação gerada no âmbito federal, notadamente do Poder Executivo Federal — preservando e facultando o acesso público aos documentos sob a sua guarda — o Arquivo Nacional desenvolve um amplo programa de ação técnica junto aos órgãos e entidades governamentais, no sentido de orientá-los quanto às normas e procedimentos adotados na gestão dos documentos públicos. O programa de gestão documental objetiva o planejamento e o controle das atividades técnicas relacionadas à produção, tramitação, uso, organização, avaliação e seleção de documentos em fase corrente e intermediária, com vistas à eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Deste modo, ao promover a racionalização dos serviços arquivísticos federais, garantindo agilidade no gerenciamento e na recuperação da informação pública, o Arquivo Nacional contribui de forma significativa para o processo de modernização da Administração Pública do País. Esta modernização, vale dizer, pressupõe novas formas de relacionamento entre a máquina administrativa governamental e seus arquivos, como condição imprescindível para que estes sirvam de apoio à organização do próprio Estado e da Sociedade. Sendo a função primordial do Estado zelar pelo cumprimento dos direitos da cidadania, a organização da documentação pública é a maneira pela qual se possa viabilizar o acesso do cidadão à autoridade pública e, portanto, aos instrumentos de garantia de seus direitos.

Em suma, no desempenho de suas funções regimentais e legais, o Arquivo Nacional cumpre o importante papel de propiciar os meios necessários e indispensáveis ao pleno exercício da cidadania. Preservando a memória nacional e facultando o acesso aos documentos públicos, a Instituição realiza, assim, sua missão precípua e fundamental: assegurar aos cidadãos brasileiros condições de livre acesso ao conhecimento, à informação e às provas de seus direitos.

A regulamentação da lei de arquivos

Com o objetivo de alcançar a eficácia na condução da política arquivística do País, o Arquivo Nacional encaminhou, para sanção do Presidente da República, propostas de Decretos de regulamentação da Lei n.º 8159, de 8 de janeiro de 1991, dispondo sobre a estrutura e o funcionamento do CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS – CONARQ, do SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS – SINAR e do SISTEMA FEDERAL DE ARQUIVOS DO PODER EXECUTIVO – SIFAR.

A estreita relação de complementaridade entre esses Atos, que preconizam a criação de uma rede sistêmica de arquivos, permitirá o Arquivo Nacional atuar de forma integrada no sentido de acompanhar a execução da política nacional de arquivos públicos e privados — como órgão dirigente do CONARQ, ao qual compete definir normas gerais e estabelecer diretrizes para o funcionamento do SINAR — e, especialmente, implementar a política arquivística no âmbito da Administração Pública Federal — como Órgão central do SIFAR.

A urgente regulamentação de aspectos importantes da Lei de Arquivos — como a classificação de documentos quanto ao grau de sigilo, normas de avaliação e acesso aos documentos públicos e a classificação de documentos privados de interesse público e social — é indispensável para que o Arquivo Nacional tenha condições operacionais de cumprir a sua função primordial de guarda e preservação do patrimônio documental brasileiro e, também, o papel de agente no processo de modernização da máquina administrativa do Estado e na construção de uma sociedade progressista e democrática.

O Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ

Criado pela Lei n.º 8159/91, o Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ tem por finalidade definir a política nacional de arquivos públicos e privados e exercer orientação técnico-normativa, através do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR, quanto à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo, para que possam servir de apoio ao Governo em suas decisões político-administrativas e ao cidadão na defesa de seus direitos, bem como incentivar a pesquisa histórica e o desenvolvimento científico-cultural brasileiro.

A proposta de Decreto de regulamentação do CONARQ dispõe sobre a sua estrutura, organização e funcionamento. Dentre as competências delegadas ao Órgão, destacam-se as seguintes:

- estabelecer diretrizes para a operacionalização do SINAR, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo;
- promover o inter-relacionamento de arquivos públicos e privados com vistas ao intercâmbio e à integração sistêmica das atividades arquivísticas;
- zelar pelo cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que norteiem o funcionamento e o acesso aos arquivos públicos;

- estimular programas de gestão e de preservação de documentos públicos de âmbito federal, estadual e municipal, produzidos e recebidos em decorrência das funções executiva, legislativa e judiciária;
- subsidiar a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo metas e prioridades da política nacional de arquivos públicos e privados;
- estimular a implantação de sistemas de arquivos nos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios;
- declarar como de interesse público e social os arquivos privados que contenham fontes relevantes para a história e o desenvolvimento nacionais, nos termos do art. 13 da Lei n.º 8159/91.

Em razão das funções normativas atribuídas ao Conselho, no que se refere tanto aos arquivos públicos quanto aos privados, a sua representatividade está assegurada não apenas na esfera governamental como, também, entre os diversos segmentos da Sociedade Civil. Presidido pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional, o CONARQ constitui-se de 14 membros Conselheiros, representantes do Poder Executivo Federal, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, dos Arquivos Públicos Estaduais e Municipais, da Associação dos Arquivistas Brasileiros e de instituições não governamentais que atuem nas áreas de ensino, pesquisa, preservação e/ou acesso a fontes documentais.

Sua composição, portanto, espelha a convergência de interesses do Estado e da Sociedade, de modo a compatibilizar as questões inerentes à responsabilidade do Poder Público perante a preservação do patrimônio arquivístico brasileiro e o direito dos cidadãos de acesso às informações.

Para melhor funcionamento do CONARQ e maior agilidade na operacionalização do SINAR, está prevista a criação de Câmaras Técnicas e de Comissões Especiais com a incumbência de elaborar estudos e normas necessárias à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados, cabendo ao Arquivo Nacional dar suporte técnico e administrativo ao Conselho.

O Sistema Nacional de Arquivos – SINAR

A iniciativa de promover o intercâmbio permanente entre os arquivos públicos e privados do País, objetivando a modernização e a integração sistêmica das atividades e dos serviços arquivísticos, motivou a criação do

Sistema Nacional de Arquivos – SINAR, em 1978. Não obstante os esforços realizados no sentido de estimular a adoção de políticas que assegurassem a preservação do patrimônio documental brasileiro, a implementação do Sistema foi bastante prejudicada em decorrência da concepção estreita que norteou o Governo Federal, à época, com relação à problemática arquivística.

A área de abrangência do antigo SINAR ficou restrita aos arquivos intermediários e permanentes, tendo em vista os limites impostos pela criação, em 1975, do Sistema de Serviços Gerais – SISG, ao qual se vincularam os arquivos correntes da Administração Pública.

A postura equivocada de limitar a atuação do SINAR confronta radicalmente com o princípio da organicidade dos documentos de arquivo, que preconiza a relação precípua e fundamental de complementaridade entre as três idades que compõem o ciclo vital dos documentos. Esta situação, por consequência, resultou em conflito jurisdicional e justaposição de competências entre os respectivos órgãos gestores daqueles Sistemas: o Arquivo Nacional, como Órgão central do SINAR, e o antigo Departamento de Administração de Pessoal do Serviço Público – DASP, como Órgão central do SISG.

A promulgação da Lei n.º 8159/91 retoma a questão da política nacional de arquivos, reconhecendo e legitimando a necessidade de um Sistema Nacional de Arquivos que promova a efetiva integração sistêmica dos arquivos públicos e privados — nos moldes legais e tecnicamente corretos — visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo.

A proposta de regulamentação do SINAR, cujo Órgão central é o CONARQ, estabelece como membros natos do Sistema o Arquivo Nacional, os arquivos federais dos Poderes Legislativo e Judiciário e os arquivos estaduais e municipais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Os arquivos privados institucionais e de particulares podem aderir ao Sistema mediante convênio com o Órgão central.

Compete aos órgãos membros do SINAR promover a gestão, a preservação e o acesso às informações e aos documentos, na sua esfera de competência; disseminar e zelar pelo cumprimento das diretrizes e normas emanadas do Órgão central; promover a integração e a modernização dos arquivos e colaborar tecnicamente com os demais integrantes do Sistema.

O Sistema Federal de Arquivos do Poder Executivo – SIFAR

A situação caótica em que se encontram os acervos e serviços arquivísticos governamentais, no que se refere à guarda, à preservação e ao acesso

aos documentos públicos, torna cada vez mais evidente e imperativo ao Arquivo Nacional estreitar as suas relações com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, no sentido da sua necessária integração técnico-normativa junto às unidades produtoras e acumuladoras de documentos. Tal situação, agravada em virtude da recente Reforma Administrativa implementada pelo Governo brasileiro, a partir de 1990, reflete as sérias dificuldades de ordem técnica e administrativa dos órgãos públicos, especialmente a escassez de recursos orçamentários e a carência de pessoal especializado.

A não superação desses problemas implica, por sua vez, dispersão e perda irreparável de parcela significativa do patrimônio documental do País, desperdício de recursos humanos, materiais e financeiros e limitação do acesso à informação, cujos efeitos comprometem a eficiência da própria máquina administrativa do Estado e os interesses do cidadão.

Por outro lado, a necessidade de assegurar o cumprimento do princípio constitucional reforçado pela Lei n.º 8159/91, que dispõe sobre as obrigações do Poder Público para com a gestão da documentação governamental, justifica a atuação do Arquivo Nacional como Órgão normativo, ao qual compete a supervisão, a orientação e a fiscalização das atividades arquivísticas inerentes a todas as fases do ciclo vital dos documentos.

O fato de não haver integração sistêmica dos arquivos federais tem dificultado a adoção e a ampla disseminação de normas e medidas operacionais relativas à gestão dos documentos públicos, que visem à racionalização da produção e fluxo documental e à modernização de procedimentos técnico-metodológicos para o tratamento de acervos arquivísticos.

Nesse sentido, a proposta de criação do Sistema Federal de Arquivos do Poder Executivo – SIFAR é extremamente oportuna. Sua implementação é indispensável para se promover a necessária articulação dos arquivos federais nos moldes legais e tecnicamente corretos, garantindo o desenvolvimento integrado das atividades arquivísticas nas idades corrente, intermediária e permanente.

O SIFAR, como subsistema do SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS – SINAR, será regulamentado com a seguinte estrutura:

- como Órgão central, o Arquivo Nacional;
- como órgãos setoriais, as unidades centralizadoras dos serviços arquivísticos nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Presidência da República, Ministérios, Autarquias e Fundações) responsáveis pelo gerenciamento das atividades de arquivo no que tange aos documentos em fases corrente e intermediária, bem como

das atividades de controle das informações para fins de atendimento aos usuários;

- como órgãos seccionais, as unidades responsáveis pelo recebimento, registro, controle da tramitação e arquivamento dos documentos, que atuam descentralizadamente em relação ao Órgão setorial, considerados a complexidade organizacional e o grau de autonomia do Órgão ou entidade.

Podem também integrar o Sistema, mediante convênio com o órgão central, as unidades centralizadoras dos serviços arquivísticos nas empresas públicas e sociedades de economia mista.

De acordo com a proposta de Decreto a ser sancionado pelo Presidente da República, o SIFAR tem por finalidade básica servir de veículo para a implementação da política arquivística do Governo Federal. Para tanto, o Sistema deve atuar no sentido de:

- disseminar diretrizes, normas e procedimentos adequados no que diz respeito aos métodos e técnicas da Arquivologia, visando à melhoria dos serviços arquivísticos governamentais e à preservação da documentação pública;
- conscientizar os órgãos federais quanto à função e uso social dos arquivos e quanto às suas responsabilidades legais perante a gestão dos documentos públicos.

Para a plena consecução dos objetivos do Sistema, compete ao Arquivo Nacional, na condição de Órgão central:

- definir diretrizes para a implementação da política arquivística na esfera do Poder Executivo Federal;
- normatizar, orientar e supervisionar as atividades relativas à gestão, à preservação, ao recolhimento e ao acesso aos documentos públicos em fase corrente, intermediária e permanente;
- promover junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal a transferência de tecnologia especializada na área arquivística, prestando-lhes atendimento quanto a serviços de consultoria e assistência técnica, emissão de pareceres, produção e difusão de manuais técnicos e instrumentos de trabalho, realização de seminários, cursos de capacitação e treinamento de recursos humanos;
- orientar e supervisionar a estruturação e a implantação do Sistema no âmbito dos órgãos e entidades;

- elaborar código de classificação de documentos de arquivo e tabela de temporalidade das atividades comuns, bem como orientar e supervisionar a sua aplicação;
- orientar e supervisionar a elaboração e a aplicação de código de classificação de documentos de arquivo e de tabela de temporalidade das atividades específicas;
- autorizar a eliminação de documentos públicos de acordo com os prazos de guarda e destinação estabelecidos em decorrência das atividades de avaliação e seleção de documentos de arquivo;
- delegar aos órgãos e entidades a guarda e a preservação de seus arquivos permanentes, garantindo o acesso a esses documentos;
- promover a realização de cursos de aperfeiçoamento e reciclagem com vista à constante atualização dos agentes do Sistema e ao aprimoramento das atividades arquivísticas governamentais;
- realizar periodicamente encontros com os órgãos e entidades integrantes do Sistema, bem como manter relações de cooperação técnica com instituições e sistemas afins, assegurando o intercâmbio permanente de informações.

Os agentes integrantes do SIFAR seguirão as diretrizes e normas emanadas do Órgão central, sem prejuízo de sua subordinação administrativa, cabendo especificamente aos órgãos setoriais:

- proceder à gestão, à preservação e ao acesso às informações e aos documentos em conformidade com as normas gerais definidas pelo Órgão central;
- planejar, orientar e coordenar a execução das atividades de controle de documentos e de arquivos correntes e intermediários;
- elaborar normas de trabalho de acordo com as diretrizes do Órgão central, objetivando a padronização de rotinas e procedimentos técnicos relativos às atividades de registro, tramitação, expedição, classificação, arquivamento, empréstimo, consulta, avaliação, conservação, microfilmagem, transferência e outras atividades necessárias à implantação do Sistema.

Conclusão

À luz das novas responsabilidades que se impõem com o advento da Lei n.º 8159, de 8 de janeiro de 1991, o Arquivo Nacional tem hoje efetivamente

conquistado o necessário recolhimento institucional para liderar um amplo programa de ação técnica, capaz de acelerar o processo de modernização da Administração Pública Brasileira. As condições atuais, que caracterizam a realidade dos serviços arquivísticos governamentais, exigem uma nova postura que se contraponha radicalmente ao modelo tradicional de arquivo público.

Para superar os desafios de um país de dimensões continentais e com uma estrutura administrativa bastante complexa e carente de recursos, é fundamental que o Arquivo Nacional tenha uma atuação «missionária» junto aos órgãos e entidades governamentais, visando à eficácia administrativa dos arquivos no gerenciamento da informação pública. Alcançar este objetivo supõe o rompimento com a imagem passiva de instituição arquivística que, durante anos, manteve um perfil monolítico e centralizador de guarda da documentação gerada pela máquina do Estado. Por outro lado, o desenvolvimento da política arquivística, a nível nacional, pauta-se cada vez mais por uma estratégia que combina a descentralização da guarda de acervos e a centralização e ampla disseminação de informações. Deste modo, o Arquivo Nacional vem envidando esforços para promover a regionalização das atividades de guarda e preservação bem como estimular os órgãos públicos e garantirem, sob normas comuns, a manutenção de seus arquivos permanentes. Para tanto, cumpre ao Arquivo Nacional atuar de forma integrada, no sentido de exercer as suas funções técnico-normativas no acompanhamento da política nacional de arquivos públicos e privados. A implementação da política arquivística e, especialmente, o êxito da ação «missionária» do Arquivo Nacional dirigida aos órgãos e entidades da Administração Pública dependem, em grande parte, da aprovação dos Decretos que regulamentam a Lei n.º 8159/91.

Com a regulamentação desses Atos e a conseqüente criação de uma rede sistêmica de arquivos, espera-se, a curto e médio prazos, os seguintes resultados:

- padronização e interação das atividades de arquivo e controle de documentos no âmbito da Administração Pública Federal;
- racionalização e modernização dos serviços arquivísticos governamentais;
- agilidade e segurança no acesso e recuperação da informação pública;
- redução dos custos de armazenagem da documentação pública;
- racionalização e otimização dos recursos humanos e materiais;
- preservação do patrimônio arquivístico do País, como decorrência da avaliação criteriosa da massa documental a ser eliminada ou recolhida;

- eficácia e agilidade no processo decisório por parte da máquina administrativa do Estado;
- democratização da informação pública em benefício dos direitos da cidadania;
- conscientização da função social dos arquivos como instrumento de apoio à pesquisa histórica e ao desenvolvimento científico e cultural brasileiro.

RECENÇÃO