

HISTORIADORES & POLÍTICAS ARQUIVÍSTICAS: PROPOSTAS PARA UM DEBATE

Historians & archival policies: a debate proposal

Renato Venancio¹ 

RESUMO

O presente texto discute as políticas públicas e institucionais de arquivos, abordando, em relação à comunidade de historiadores, as questões da custódia, acesso, digitalização e usuários de arquivos públicos. Procura-se, dessa forma, contribuir para compreensão crítica e reformulação de alguns itens dessas políticas.

PALAVRAS-CHAVE: Política arquivística; Acesso; Custódia; Digitalização; Usuário.

ABSTRACT

This paper addresses public and institutional archival policies, encompassing issues related to custody, access, digitalization, and users of public archives when it comes to historians' communities. Therefore, it aims to contribute to critical awareness and reshaping of some items from such policies.

KEYWORDS: Archival policies; Access; Custody; Digitalization; User.

¹ Professor Associado IV do Departamento de Organização e Tratamento da Informação da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais.



1 INTRODUÇÃO

Entre os historiadores ainda são raras as discussões a respeito das políticas arquivísticas. Diante desse fato, no período que antecedeu as comemorações dos 200 anos de Independência, esboçou-se, por parte da Associação Nacional de História-ANPUH, uma proposta de se discutir tais políticas em congresso de comemoração à referida data histórica. A ausência de consenso mínimo em relação aos aspectos relevantes que deveriam ser tratados no evento acabou por inviabilizar essa proposta.

Tal ausência de consenso é, em si, um dado revelador de como o debate entre historiadores a respeito das políticas arquivísticas ainda é incipiente. Porém, antes de avançarmos nesse sentido, é preciso definir o que se entende por "políticas arquivísticas". Essa noção é aqui empregada em seu sentido duplo, ou seja, como "política pública de arquivos" e como "política institucional de arquivos". Por política pública de arquivos entenda-se o reconhecimento dos arquivos públicos como "autoridade arquivística" em seus respectivos âmbitos de atuação (executivo, legislativo, judiciário, federal, estadual e municipal), ao mesmo tempo em que se pressupõe a necessidade de programas e projetos arquivísticos em instituições públicas e privadas. Já por política institucional de arquivos, entenda-se aquela que se expressa através do planejamento estratégico e de sua relação com os serviços arquivísticos de gestão de documentos e de proteção do patrimônio documental, determinações previstas na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Explicitadas essas duas noções de políticas arquivísticas, é necessário deixar claro que ambas têm seu marco fundador na Lei de Arquivos (BRASIL, 1991). Essa lei também previu a criação do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), como instância formuladora da política nacional de arquivos e órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), que não chegou a ser instituído (JARDIM, 2008, 2018).

Na prática, essas duas "políticas" cruzam-se constantemente, servindo a primeira de diretriz para a segunda e a segunda como indicadora da implementação da primeira. A ausência delas, por sua vez, impactam negativamente a pesquisa histórica. Nos



próximos tópicos, sem ter a pretensão de esgotar o tema, serão mapeados alguns desses problemas, enfatizando-se a urgência de um amplo debate na comunidade de historiadores e em suas respectivas associações.

2 POLÍTICAS DE CUSTÓDIA

Uma questão fundamental a ser discutida na comunidade de historiadores é a da custódia dos acervos arquivísticos. Em outras palavras, qual é a destinação dos conjuntos documentais de guarda permanente? Conforme prevê a legislação citada, cabe aos órgãos públicos, nas mais diferentes esferas, implementar programas de gestão de documentos, sendo uma das etapas a avaliação dos documentos de arquivo, para se definir os fundos² recolhidos aos arquivos públicos.

Embora essa formulação pareça simples, ela esconde vários níveis de complexidade. O primeiro deles é que a gestão de documentos, que envolve etapas ou funções essenciais³, não é obrigatoriamente adotada pelas instituições públicas. Em razão disso, a adesão à gestão de documentos varia muito nos poderes executivo, legislativo e judiciário, assim como nos níveis federais, estaduais e municipais. Na ausência de implementação da gestão de documentos, tem-se como resultado a formação de gigantescas massas documentais não classificadas e não avaliadas, impactando os recolhimentos. Uma pesquisa revelou, a partir de amostragens, que 84,6% dos órgãos do Poder Executivo Federal, entre 1991 e 2017, não realizaram recolhimentos de documentos na instituição de custódia, ou seja, no Arquivo Nacional, conforme previsto na legislação (VIEIRA, 2021, p. 307).

Estudos regionais mostram um quadro ainda mais precário, registrando que os recolhimentos tendem a não ser sistemáticos desde fins da década de 1930 (PARRELA, SILVA, 2021), quando as administrações públicas começaram a se expandir em razão do

² Por fundo arquivístico entenda-se “unidade constituída pelo conjunto de documentos acumulados por uma entidade que, no arquivo permanente, passa a conviver com arquivos de outras” (CAMARGO, BELLOTTO, 2010, p. 51).

³ Por gestão de documentos entenda-se “conjunto de medidas e rotinas visando à racionalização e eficiência na criação, tramitação, classificação, uso primário e avaliação de arquivos” (CAMARGO, BELLOTTO, 2010, p. 52).



Estado se tornar cada vez mais um órgão prestador de serviços e/ou produtor de bens (VENANCIO, BARBOSA, 2018). O aumento vertiginoso da documentação acumulada criou dificuldades para os recolhimentos. Essa situação foi agravada pelo fato de os arquivos públicos não ampliarem as áreas de depósito na mesma intensidade que o crescimento dos sistemas administrativos a que estavam vinculados. A partir do surgimento do documento nato-digital, essa deficiência foi ampliada devido à carência de infraestrutura tecnológica robusta nos arquivos públicos.

Portanto, diante do risco de as fontes do tempo presente não serem preservadas, cabe a comunidade de historiadores se mobilizar para exigir que a legislação seja cumprida. Perante a autorização da custódia descentralizada e fiscalizada, cabe aos órgãos públicos se estruturarem prevendo equipes, serviços arquivísticos, depósitos, salas de consultas e infraestrutura tecnológica, com repositórios arquivísticos digitais confiáveis. De certa maneira, o Poder Executivo Federal, quanto a isso, pode se inspirar em algumas iniciativas que ocorrem no Poder Legislativo e no Poder Judiciário, tanto federal quanto estaduais. Esses poderes gozam de autonomia, tendo criado seus próprios sistemas de arquivos, eventualmente custodiando de forma descentralizada, nos próprios órgãos produtores, a documentação de guarda permanente.

Problema ainda mais grave da custódia é a ausência dela. Para entendermos essa questão, é preciso lembrar o arranjo constitucional brasileiros. De acordo com os preceitos constitucionais do federalismo, os estados e municípios são entes da federação, gozando de autonomia. Isso significa, dentre outros aspectos, que devem ser constituídos sistemas estaduais e municipais de arquivos, com instituições arquivísticas próprias. Ora, para acompanhar essas iniciativas, o Conselho Nacional de Arquivos instituiu o Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos-CODEARQ (BRASIL, 2022a). De acordo com os dados disponíveis nesse cadastro, constata-se que Roraima e Tocantins não possuem arquivos públicos estaduais. Nos 5.568 municípios brasileiros, apenas 150 possuem arquivos públicos municipais cadastrados no CODEARQ. Em outras palavras, após 30 anos de Lei de Arquivos, apenas 2,7% dos municípios brasileiros dispõem de instituições arquivísticas. Há entes federativos, como Amapá, Rondônia ou Piauí, que não contam com arquivo municipal



algum. Embora seja inegável a possibilidade de subregistro no CODEARQ, o percentual acima permaneceria irrisório ainda que o quadruplicássemos.

Cabe ressaltar a relevância de os historiadores e de suas respectivas associações participarem do debate referente à custódia confiável do patrimônio documental brasileiro. O reconhecimento dos desafios da situação atual tem oportunizado iniciativas que merecem destaque. O Arquivo Público do Estado de São Paulo, por exemplo, estabeleceu parceria com o Ministério Público (MARTINELLI, 2013) e criou setor de apoio, promovendo ações para implementação de arquivos públicos municipais. O índice de municípios paulistas com arquivos públicos é hoje cerca de oito vezes superior à média nacional registrada pelo CODEARQ. (SÃO PAULO, 2022)

3 POLÍTICAS DE ACESSO

Quem em algum encontro científico arquivístico perguntar qual é a responsabilidade do Arquivo Nacional frente à situação acima descrita, ouvirá certamente uma enfática resposta: "O Arquivo Nacional é um órgão do Poder Executivo Federal e atua somente neste nível". Essa assertiva não é errada, mas é incompleta. Uma leitura atenta da Lei de Arquivos, Artigo 18, revela que: "Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos" (Grifo nosso).

É muito importante atentar para o termo "nacional" no Artigo 18. Como é sabido, "nacional" não é sinônimo de "federal". Portanto, além de atender ao Poder Executivo Federal, a Lei de Arquivos prevê como atribuição do Arquivo Nacional "promover a implementação da Política Nacional de Arquivos pelos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR)".⁴ Esse sistema, conforme já mencionado, compreende as instituições arquivísticas públicas, dos três poderes e de todos os entes federativos, assim como arquivos privados, havendo até mesmo a chancela desses últimos como de interesse público e social.

⁴ Plano Estratégico do Arquivo Nacional, referente aos anos 2020-2023 (Brasil, 2020).



Ora, cabe lembrar, uma vez mais, que a comunidade de historiadores e suas respectivas associações deveriam demandar do Arquivo Nacional melhores definições do que é "federal" e "nacional" no âmbito da atuação da principal instituição arquivística do Brasil. Por outro lado, a comunidade de historiadores e suas respectivas associações também deveriam divulgar e apoiar iniciativas do Arquivo Nacional como agente da política nacional de arquivos. Uma dessas iniciativas foi a criação do Diretório Brasil de Arquivos (DIBRARQ), cuja coordenação cabe ao Arquivo Nacional e cujo propósito é reunir e disponibilizar "informações sobre instituições e pessoas que guardam e promovem o acesso aos documentos que custodiam". Esse diretório também compartilha "conhecimento, experiência e inovação relacionados à descrição arquivística e ao uso do AtoM". (BRASIL, 2022b)

A existência do DIBRARQ, em si, desautoriza afirmar que o Arquivo Nacional atua somente no âmbito do Poder Executivo Federal. De certa maneira, o DIBRARQ também constitui uma resposta ao desafio referente à descentralização custodial, acima apontada, principalmente por congregar não apenas "instituições arquivísticas" como também órgãos federais do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos (SIGA), assim como órgãos do legislativo, judiciário e dos sistemas administrativos estaduais e municipais.

O grande desafio do DIBRARQ, hoje, consiste em incorporar bancos textuais, com informações de inventários sumários dos fundos arquivísticos, e disponibilizar representantes digitais ou links dos itens que compõem esses fundos. Sem dúvida, a comunidade de historiadores, as associações que representam esse segmento e os cursos de graduação e pós-graduação em História deveriam se mobilizar em prol do DIBRARQ. Deveriam manifestar ao Ministério da Justiça, ao Ministério da Educação, às agências de fomento à pesquisa e de pós-graduação a importância do apoio financeiro a essa iniciativa. Trata-se, sem dúvida, de um projeto multiplicador de projetos: quantos mestrados, teses, livros, artigos e comunicações científicas novas surgiriam graças ao acesso aos acervos ali disponibilizados?!

4 POLÍTICAS DE DIGITALIZAÇÃO



Conforme pode ser percebido, há um entrecruzamento constante entre a política pública de arquivos e a política institucional de arquivos. As iniciativas no campo da digitalização também se entrecruzam e, por isso, também devem prever ações transversais. Uma constatação relevante do CODEARQ foi a de que a maioria das instituições custodiadoras de acervos arquivísticos não se define como "arquivo público". Em outras palavras, há numerosos museus, bibliotecas públicas, centros de memória, dentre outras instituições, custodiando acervos arquivísticos.

Eventualmente, essas instituições têm implementado iniciativas de impacto nacional e internacional. É esse o caso do Projeto Resgate, abrigado pela Biblioteca Nacional (BRASIL, 2022c). Esse projeto nasceu nos anos 90 e teve grande impacto na pesquisa, microfilmado, digitalizando e disponibilizando acesso à documentação portuguesa sobre o Brasil colonial por meio de CD-ROMs (BOSCHI, 2018). Na atualidade, esse acesso é disponível via internet e, ao longo do tempo, também levou à identificação e ao levantamento documental sobre o Brasil em outros países, além de Portugal. De acordo com a página institucional em questão, o "CENTRO DE MEMÓRIA DO PROJETO RESGATE, vinculado ao Centro de Cooperação e Difusão da Fundação Biblioteca Nacional, tem por finalidade guardar, preservar, difundir e promover o precioso patrimônio documental compilado pelo PROJETO". Essa iniciativa também deu origem ao Projeto Reencontro, reformatando acervos custodiados por instituições brasileiras, mas de interesse de Portugal.

Trata-se, portanto, de iniciativas da mesma envergadura do DIBRARQ, merecendo ser saudadas e apoiadas. Isso, porém, não exclui a necessidade de se sublinhar, ao menos, duas questões:

- a) Ao identificar e reformatar apenas documentos que mencionam diretamente ao Brasil, o Projeto Resgate fragmentou intelectualmente a noção de fundo, adotando procedimentos que geram coleções de representantes digitais de documentos. Um exemplo disso é o caso da pioneira reformatação da documentação do Conselho Ultramarino, órgão português que administrou áreas coloniais nos séculos XVII ao XIX. Ora, no caso do Projeto Resgate não foram



identificadas e reformatadas a documentação das colônias portuguesas da África e Ásia. Isso impacta a pesquisa, pois não faculta o acesso ao conjunto do fundo "Conselho Ultramarino", mas somente a parcela documental referente ao Brasil. Acontece que, para contextualizar e dar sentido a essa documentação, é preciso entender o que acontecia na África e, em certo sentido, na Ásia portuguesa. Esse problema em parte foi resolvido graças à iniciativa da instituição custodiadora portuguesa, ao se encarregar de disponibilizar o banco textual do restante do fundo arquivístico relacionados ao Projeto Resgate (PORTUGAL, 2022). Porém, a disponibilização dos representantes digitais desse acervo ainda está incompleta, devendo o Brasil contribuir para que isso ocorra plenamente, inclusive financiando essa reformatação. Tal procedimento também deveria ser adotado em relação à Espanha, Holanda, França etc.;

- b) Tanto no nível internacional quanto nacional deve-se, entretanto, evitar a redundância digital. Nesse sentido, é fundamental que a equipe da DIBRARQ e do Projeto Reencontro tracem ações estratégicas em comum, também prevendo a interoperabilidade das duas plataformas. Por outro lado, é preciso lembrar que é muito mais racional, do ponto de vista de manutenção, a constituição de uma única plataforma digital do que de centenas ou milhares delas. Nesse sentido, as agências de pesquisa e fomento regionais deveriam prever formas de financiamento para adesão das instituições arquivísticas estaduais e municipais à DIBRARQ e, quando for o caso, ao Projeto Reencontro.

5 POLÍTICAS DE USUÁRIOS

Um grande desafio é o de implementar as políticas arquivísticas acima sugeridas. Uma iniciativa importante para viabilizá-las seria a de fomentar as associações de usuários (ou de consulentes) dos serviços de arquivos públicos. Na verdade, esse tipo de associação nem precisaria ser instituída, bastando redefinir a identidade das "Associações de Amigos" ou "Associações Culturais" já existentes. Tais associações, entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, são numerosas e geralmente nasceram



para intermediar e administrar recursos de projetos culturais de arquivos públicos, submetidos à Lei Rouanet ou a seus equivalentes estaduais e municipais.

Conforme é sabido, o usuário mais comum nos arquivos é o cidadão em busca de documentação probatória para o acesso a algum direito. A adoção progressiva de um perfil de associação de usuários dos serviços de arquivos permitiria às antigas associações de amigos, ou culturais, divulgar essa importante função social das instituições arquivísticas. Desse modo, tais associações poderiam atrair comunidades vulneráveis que têm, por exemplo, necessidades documentais para exercícios de direitos de regularização fundiária, como nos casos das comunidades indígenas e quilombolas.

No que diz respeito aos historiadores, ou seja, aos usuários acadêmicos, a participação nas associações dos arquivos públicos também é fundamental. Muito do que foi dito acima, para se viabilizar, precisa dessa participação. Por exemplo, quais são os critérios que levam o Arquivo Nacional a digitalizar fundos e coleções e disponibilizá-los no Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN) (BRASIL, 2022d)? Essa plataforma não explicita satisfatoriamente os critérios adotados. Uma consulta informal permitiu identificar que, para a disponibilização de conteúdo *online*, são priorizados os fundos e coleções mais consultados presencialmente. Esse critério é relevante. Porém, implica em um certo risco de empobrecimento temático da pesquisa histórica, pois amplia o acesso justamente a fontes que são mais conhecidas, relegando as menos conhecidas a dependerem apenas do acesso presencial. Ora, para evitar isso, talvez fosse interessante acrescentar um novo critério para digitalização e acesso remoto: a cada 10 metros lineares, disponibilizados *online*, de documentação de fundos e coleções mais consultados, também deveria haver o compromisso de disponibilizar *online* um metro linear de documentação daqueles fundos e coleções que quase nunca foram consultados presencialmente, estimulando assim que se tornem conhecidos entre os pesquisadores.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comunidade de historiadores é, como toda comunidade socioprofissional, ampla e diversificada. Há opiniões divergentes e nem sempre é possível haver consensos. Essa situação não consiste em um problema. Ao contrário, expressa a riqueza intelectual da área e seu impulso criativo. O que se deve garantir, porém, são fóruns em que as novas propostas possam ser debatidas, procurando, primeiro, compreendê-las e, depois, eventualmente criticá-las e aprimorá-las.

Todos tendem a ganhar com melhores e mais estruturadas políticas de custódia, acesso, digitalização e usuários. Principalmente se tivermos em conta que as considerações aqui enumeradas poderiam, inclusive, ter contribuído para repensar os 200 anos da Independência do Brasil, pois os documentos de arquivo desse momento fundador de nossa história também estão sob ameaça em razão de carências de políticas arquivísticas públicas e institucionais.



REFERÊNCIAS

- BOSCHI, Caio César. Projeto Resgate: história e arquivística (1982-2014). **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 38, nº 78, p. 187- 208, 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao. Acesso em: 11 out. 2022.
- BRASIL. Arquivo Nacional. **Plano estratégico, 2020 - 2023**. 2020 Disponível em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/centrais-de-conteudo-old/plano-estrategico-an-2020-2023-final-pdf> . Acesso em: 11 out. 2022.
- BRASIL. Conselho Nacional de Arquivos. **Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos** - Codearq. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/servicos-1/consulta-as-entidades-custodiadoras-de-acervos-arquivisticos-cadastradas> . Acesso em: 11 out. 2022a.
- BRASIL. Arquivo Nacional. **Diretório Brasil de Arquivos** - Dibraq. Disponível em: <https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/>. Acesso em: 11 out. 2022b.
- BRASIL. Biblioteca Nacional. **Centro de Memória do Projeto Resgate**. Disponível em: <https://hotsiteprojetoressgate.com/> Acesso em: 11 out. 2022c.
- BRASIL. Arquivo Nacional. **Sistema de Informações do Arquivo Nacional** -Sian. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/> Acesso em: 11 out. 2022d.
- BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 9 jan. 1991. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 11 out. 2022.
- CAMARGO, Ana Maria de Almeida; BELLOTTO, Heloísa L. **Dicionário de Terminologia Arquivística**. São Paulo: São Paulo: Centro de Memória da Educação FEUSP/FAPESP, 2012.
- JARDIM, José Maria. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO - ENANCIB, 9., 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANCIB/USP, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/180386>. Acesso em: 11 out. 2022.
- JARDIM, José Maria. Políticas e governança arquivísticas: arquivos permanentes do Poder Executivo Federal brasileiro. In: VII SEMINÁRIO HISPANO-BRASILEIRO DE PESQUISA EM INFORMAÇÃO, DOCUMENTAÇÃO E SOCIEDADE, Madrid, **Anais ...** Madrid: Universidad Complutense, 2018.
- MARTINELLI, Jaqueline Mara Lorenzetti. Os arquivos, o Ministério Público e a democracia. **MÉTIS: história & cultura**, v. 12, n. 24, p. 97-109, 2013.
- PARRELA, Ivana D.; SILVA, Maria Juliana Nunes. A memória como critério de avaliação e como lastro para o produtor dos documentos arquivísticos: o caso do Arquivo Público Mineiro. In: VENANCIO, Renato Pinto. (Org.). **Gestão de Documentos em Minas Gerais: experiências e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2021, v. 1, p. 45-70.
- PORTUGAL. Arquivo Histórico Ultramarino. **Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas - DGLAB**. Disponível em: <http://digitarq.ahu.arquivos.pt/> Acesso em: 11 out. 2022.



SÃO PAULO. Arquivo Público do Estado de São Paulo. **Mapa da Gestão Documental Paulista.** Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/gestao/assistencia_municipios/mapa_paulista Acesso em: 11 out. 2022.

VENANCIO, Renato Pinto; BARBOSA, Lidianny Silva. Como surgem os fundos arquivísticos: administração pública e produção documental em Minas Gerais. **Acervo**, v. 31 n° 3, p. 57-74, 2018.

VIEIRA, Thiago de Oliveira. **O patrimônio e as políticas arquivísticas:** uma análise dos acervos (não) custodiados pelo Arquivo Nacional do Brasil. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Departamento de Filosofia, Comunicação e Informação da Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2021. Disponível em: <https://eg.uc.pt/bitstream/10316/98853/2/O%20patrim%C3%B4nio%20e%20as%20pol%C3%ADticas%20arquiv%C3%ADsticas%20-%20Thiago%20de%20Oliveira%20Vieira.pdf> Acesso em: 11 out. 2022.

LICENÇA DE USO

Os autores cedem à **OFFICINA: Revista da Associação de Arquivistas de São Paulo** os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution](#) (CC BY) 4.0 International.

