

MARIA REGINA PERSECHINI ARMOND CÔRTEZ

ARQUIVO PÚBLICO E INFORMAÇÃO:
***ACESSO À INFORMAÇÃO NOS ARQUIVOS
PÚBLICOS ESTADUAIS DO BRASIL***

Belo Horizonte
Escola de Biblioteconomia da UFMG
1996

MARIA REGINA PERSECHINI ARMOND CÔRTEZ

C828
199
D

ARQUIVO PÚBLICO E INFORMAÇÃO:
ACESSO À INFORMAÇÃO NOS ARQUIVOS
PÚBLICOS ESTADUAIS DO BRASIL

Dissertação apresentada ao curso de Pós Graduação em Ciência da Informação da Escola de Biblioteconomia da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação.

Área de concentração: **Informação Social**

Orientadora: Prof. Dra. Ana Maria Cardoso
Universidade Federal de Minas Gerais

Co-Orientadora: Prof. Vilma Moreira dos Santos
Universidade Federal de Minas Gerais

OK 2002

U.F.M.G. - BIBLIOTECA UNIVERSITÁRIA



18540101

NÃO DANIFIQUE ESTA ETIQUETA

Belo Horizonte
Escola de Biblioteconomia da UFMG
1996



3828a CÔRTEZ, Maria Regina Persechini Armond.
1996

Arquivo público e informação: acesso
à informação aos arquivos públicos
estaduais do Brasil. - Belo Horizonte:
UFMG/E.B., 1996.

130p.

Dissertação (mestrado) UFMG. EB

1- Arquivo Público - acesso -
direito à informação I - Título

CDU: 651.5

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação: **“Arquivo público e informação: acesso à informação nos arquivos públicos estaduais do Brasil”.**

Nome da aluna: **Maria Regina Persechini Armond Côrtes**

Dissertação de mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da UFMG, aprovada pela banca examinadora, constituída pelos professores Ana Maria Pereira Cardoso(orientadora), Vilma Moreira dos Santos, Bethânia Gonçalves Figueiredo e Alcenir Soares dos Reis

Belo Horizonte(MG), 28 de novembro de 1996.


Prof. Ana Maria Pereira Cardoso
Orientadora


Prof. Vilma Moreira dos Santos


Prof. Bethânia Gonçalves Figueiredo


Prof. Alcenir Soares dos Reis

Para Eduardo.

*Para Luiz Eduardo, André e Fernando, meus
filhos: minha vida, minha luz, minha razão de ser.*

Para minha família.

AGRADECIMENTOS

A minha mãe com quem finalmente aprendi que tudo tem o seu tempo,

A meu pai que sempre desejou o “gynásio” para seus cinco filhos e os viu todos doutores ou mestres...,

A Ana Maria, minha orientadora, também pela paz transmitida todo o tempo e a Vilma que, finalmente, chegou da Inglaterra e se tornou minha interlocutora,

Ao Dr. Pedro Dutra pela colaboração em Direito Constitucional e a Germano Armond pela colaboração em Direito Administrativo,

A todos os meus colegas de Mestrado que, pacientemente, me ouviram explicar a importância dos Arquivos Públicos,

A meus amigos Adriana Simões e Marconi Eugênio que, mais pacientemente ainda, me escutaram, me apoiaram, me entenderam...

A Luiz Henrique, do L.T.I. pelos gráficos e os finalmentes da edição de texto, a Maria Tereza e a todos da Biblioteca da EB por sempre encontrarem aquele “livro de capa cinza”,

A Eyse Lopasso, minha amiga, pela leitura e comentários tão preciosos,

A meus filhos, Luiz Eduardo, André e Fernando e a meu marido Eduardo, que souberam ceder seus finais de semana para elaboração deste trabalho,

A meus médicos Dr. André Vianna e Dr. Carlos Henrique Mafra que me deram um novo olhar,

E finalmente a Guilherme Armond, que superando todas as dificuldades a ele impostas pelo destino injusto, ofereceu-me uma lição de vida e força, mostrando-me que o dia a dia vai além do caminhar...

*“O Esforço é grande e o homem é pequeno.
Eu, Diogo Cão, navegador, deixei
Este padrão ao pé do areal moreno
E para deante naveguei.*

*A alma é divina e a obra é imperfeita.
Este padrão signala ao vento e aos céus
Que, da obra ousada, é minha a parte feita:
O por fazer é só com Deus.[...]”*

Fernando Pessoa

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

RESUMO

ABSTRACT

INTRODUÇÃO 12

CAPÍTULO 1

O surgimento dos arquivos e a evolução da arquivística moderna: considerações de ordem histórica 16

- 1.1 O conceito de arquivo
- 1.2 Caracterização de documento de arquivo 21
27

CAPÍTULO 2

O Estado e a administração pública 30

- 2.1 O conceito de Estado 32
- 2.2 O conceito de Administração Pública 33
- 2.3 O princípio de publicidade 35
- 2.4 O conceito de burocracia 37
- 2.5 O dever de prestar contas 38
- 2.6 O público e o privado 39

CAPÍTULO 3

Fundamentos da política brasileira de arquivos 41

- 3.1 A Lei Nacional de Arquivos 47

CAPÍTULO 4

O direito à informação e o direito de acesso a documentos de arquivo 51

- 4.1 O direito à informação e o direito de sigilo: princípios conflitantes 58

CAPÍTULO 5	
O acesso à informação aos arquivos públicos	60
5.1	Os obstáculos de acesso aos arquivos 64
5.2	O acesso à informação nos Arquivos Públicos estaduais brasileiros 66
CAPÍTULO 6	
A pesquisa de campo	70
6.1	Aspectos metodológicos 71
6.2	Resultados e interpretações 73
6.2.1	A criação dos Arquivos Públicos Estaduais 73
6.2.2	Funções e objetivos do Arquivo Público Estadual 74
6.2.3	Os Arquivos Públicos dentro da estrutura administrativa do Estado: subordinação administrativa e estrutura organizacional 78
6.2.4	Administração dos Arquivos na esfera estadual 81
6.2.5	Programa de gestão de documentos, tabela de temporalidade e atividade de recolhimento 82
6.2.6	Instrumento administrativo interno que normalize o acesso do público aos documentos 85
6.2.7	O controle do acervo: volume total, conjuntos de documentos não identificados, instrumentos de pesquisa, microfilmagem, reprodução e informatização do acervo 87
6.2.8	O espaço físico, estado de preservação do acervo e recursos humanos 91
6.2.9	O usuário 96
CAPÍTULO 7	
Conclusão	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109
ANEXOS	117
Anexo 1 - Lei Nacional de Arquivos 8159/91	
Anexo 2 - Questionário	

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1	Ano de criação dos Arquivos	74
Gráfico 2	Mudança de subordinação administrativa	78
Gráfico 3	Subordinação administrativa atual	79
Gráfico 4	Gestão de documentos	83
Gráfico 5	Restrição ao acesso	86
Gráfico 6	Razões de restrição ao acesso	86
Gráfico 7	Formas de reprodução	89
Gráfico 8	Processo de informatização	89
Gráfico 9	Localização dos instrumentos de pesquisa	91
Gráfico 10	Formas de atendimento ao usuário	96

RESUMO

As condições de acesso à informação nos arquivos públicos são analisadas nesta pesquisa, através de estudo realizado nos Arquivos Públicos Estaduais brasileiros. O eixo teórico da pesquisa foi o questionamento ocorrente hoje no Brasil, que consiste na contradição existente entre o direito à informação e de acesso pleno aos documentos produzidos e acumulados pela administração pública e a realidade das instituições arquivísticas brasileiras, com dificuldade em tornar essas informações acessíveis para o público. A pesquisa de campo, utilizando o questionário, como instrumento de coleta de dados, analisou 15 instituições arquivísticas estaduais, dentre as 25 existentes no país. Após o estudo da legislação arquivística federal e de algumas leis estaduais, enviadas pelas instituições pesquisadas, procedeu-se à análise dos fatores considerados importantes no que tange à organização e as condições de acesso aos arquivos. Entre eles, a inserção dos Arquivos dentro da estrutura administrativa do Estado, a existência de programas de gestão de documentos e de recolhimento, as formas de organização, descrição e conservação do acervo, assim como a infra-estrutura dos arquivos, a existência de instrumentos de pesquisa e as possibilidades de recursos humanos e tecnológicos. Os resultados obtidos indicam que o acesso aos conjuntos de documentos, hoje, sob custódia dos Arquivos Públicos Estaduais do Brasil encontra-se bastante limitado, apesar de garantido por lei. A legislação federal e as diversas leis estaduais estudadas, são suficientes para garantir ao cidadão o acesso aos arquivos. No entanto, são inúmeras as dificuldades encontradas pelas instituições arquivísticas para manter seus acervos disponíveis para consulta e para atender ao cidadão que procura os Arquivos, seja com o objetivo de realizar pesquisa científica ou de buscar a comprovação de direitos.

ABSTRACT

Access conditions to information kept in public archival institutions are analyzed in this research through the study of Brazilian state public archives. The theoretical framework of this research is centered in a real and common concern in Brazil related to the contradiction between the rights one has to get information and one's real access to information. The research method adopted was the survey and the data was collected through a questionnaire sent by mail and answered by fifteen out of the twenty five existing Brazilian state public archives. After the study of federal and some state archival legislation, data analysis was carried out focusing on aspects which affect significantly the access to the archives, such as: the location of the archival institution within the administrative structure of the state, the existence of records management and transfer programs, the ways of organizing, storing and describing holdings, the existence of finding aids and, finally, the availability of human and technological resources. It was concluded that the access to the archives kept in Brazilian state public archives is limited, to a great extent, although guaranteed by law. Either federal and some state legislation analyzed ensure that any citizen has the right of accessing the archives. Nevertheless, it has been found several obstacles which prevent archival institutions of making the documents available to Brazilian citizens, either for research purposes or as evidence of rights.

INTRODUÇÃO

Frente ao papel dos Arquivos Públicos no Brasil, no que diz respeito ao acesso e à disponibilização da informação arquivística para o público, coloca-se cada vez mais a necessidade de uma reflexão teórica e de uma análise apurada sobre o tema. Este trabalho mostra-se pertinente e se justifica diante da carência de estudos, de dados sistematizados e de publicações sobre o assunto. Pretendendo contribuir nesse campo, essa pesquisa tem por objetivo verificar as condições de acesso à informação nesses Arquivos, propondo como referencial a legislação que regula a questão no Brasil, aliando as reivindicações advindas do direito à informação e as condições dos Arquivos Públicos estaduais de atender as demandas dos usuários.

Abordar a questão de acesso à informação nesses Arquivos Públicos, como objeto de investigação, foi uma possibilidade que se tornou viável através do Mestrado em Ciência da Informação. A característica interdisciplinar da Ciência da Informação estimulou-me a escolha do tema e me ofereceu a oportunidade de dar continuidade, dentro de um quadro teórico melhor definido, à minha experiência como usuária de Arquivos Públicos, deparando-me tantas vezes com dificuldades de acesso e de localização da informação desejada.

Dentre as muitas definições atribuídas à Ciência da Informação, podemos considerá-la, hoje, como um campo de estudo que investiga as propriedades e comportamento da informação e os meios de processá-la, visando sua acessibilidade e utilização. (Geralmente esses processos incluem coleta, disseminação, organização, armazenamento, recuperação e uso da informação, derivando-se ou relacionando-se entre outros campos de investigação com a matemática, lógica, comunicação, ciência da computação, biblioteconomia ou administração (**Instituto de Tecnologia da Georgia**, 1962). A sua relação com a arquivística revela-se de forma tênue, mas partilha do mesmo domínio de estudo - a informação. Assim sendo, deixa disponível um espaço interdisciplinar para um intercâmbio teórico e prático, possibilitando a investigação que aqui se propõe.

Há um questionamento ocorrente hoje no país, especialmente após o processo de redemocratização, que consiste na contradição existente entre o acesso pleno à informação garantido por lei e a realidade das instituições arquivísticas brasileiras.

No caso brasileiro, tanto a Constituição Federal como a Lei Nacional de Arquivo e as diversas leis arquivísticas estaduais são suficientes para garantir o acesso legal do cidadão aos documentos produzidos e acumulados pela administração pública recolhidos aos Arquivos Públicos.

No entanto, o acesso aos Arquivos Públicos Estaduais no Brasil não pode ser analisado apenas sob o ponto de vista legal. Embora o direito de acesso garantido por lei tenha sua importância historicamente estabelecida, pressupõe-se que vários fatores de ordem prática podem interferir no acesso às informações contidas em documentos de Arquivo Públicos no Brasil, a saber:

- a inserção dos Arquivos dentro da estrutura administrativa do Estado;
- a administração dos Arquivos na esfera estadual;
- a existência de programa de gestão de documentos e de recolhimento;
- as formas de controle, organização, descrição e preservação do acervo;
- espaço físico e recursos humanos ;
- existência de instrumentos de pesquisa para orientação do usuário;
- recursos tecnológicos;
- requisitos para admissão e atendimento do usuário.

A análise desses fatores permite demonstrar a capacidade dos Arquivos Públicos em exercer a função maior de democratizar as informações contidas nos documentos sob sua guarda, apoiando o exercício da cidadania e garantindo ao cidadão acesso a esses documentos na comprovação de seus direitos frente ao Estado ou na investigação acadêmica ou científica.

Procurando contribuir para as reflexões em torno das condições de acesso aos Arquivos Públicos Estaduais e para alcançar os objetivos deste trabalho, foram traçados caminhos teóricos e metodológicos, estruturados em capítulos descritos a seguir.

No primeiro capítulo pretende-se tecer considerações de ordem histórica no que diz respeito ao surgimento dos arquivos e à evolução da arquivística moderna, estabelecendo o conceito de arquivo, assim como caracterizando documento de arquivo. O segundo capítulo aborda aspectos teórico-conceituais, pretendendo inserir o Arquivo Público e demonstrando a sua relevância dentro da administração pública, estabelecendo também a importância do princípio da publicidade, do dever de prestar informações e do conceito de burocracia. Os fundamentos da Política Brasileira de Arquivo e a conseqüente Lei Nacional de Arquivo são analisados no terceiro capítulo. O direito à informação voltado para o acesso aos documentos de arquivo assim como os obstáculos impostos a esse acesso são o objetivo do quarto e quinto capítulos. O sexto capítulo apresenta os aspectos metodológicos da pesquisa de campo, seus resultados e interpretações, procurando sistematizar as informações obtidas através dos questionários e da literatura sobre o assunto.

Em síntese, na conclusão dessa pesquisa, pretende-se demonstrar a realidade das instituições arquivísticas estaduais do Brasil no que se refere ao acesso às informações contidas em seus acervos.

CAPÍTULO 1

**O surgimento dos arquivos e a evolução
da arquivística moderna:
considerações de ordem histórica**

“Se perguntássemos a um homem comum da rua por que razão os governos criam os arquivos, ele por certo nos interrogaria: - Que vem a ser arquivos? Se lhe explicássemos, então os objetivos de uma instituição desta natureza, provavelmente ele responderia, de pronto, tratar-se de um exemplo das extravagâncias dos governos. Quanto ao material de arquivo, faria esta pergunta final; -Por que não queimar esta papelada?”

T.R.SCHELLENBERG

Os arquivos surgiram para apoiar administrativamente o governo e tiveram sua origem provavelmente nos séculos V e IV A.C., como guardiães dos registros do Estado. Diante da necessidade de se recorrer a documentos, a civilização grega demonstrou a preocupação em guardar leis, tratados, minutas de assembléia, documentos oficiais, enfim, junto à Corte de justiça, na praça pública em Atenas.

Esses documentos deveriam, então, ser acessíveis, mas o acesso aos depósitos de arquivo estava limitado a funcionários oficiais e a pessoas munidas de permissão, como lembra **DUCHEIN** (1983)

“A conservação dos arquivos sempre esteve vinculada ao exercício do poder;[...] O acesso a ela, em consequência, não era um direito e sim um privilégio”

Os arquivos do início da idade moderna trazem em si a influência daqueles que se formaram durante o declínio das civilizações antigas e da Idade Média, sendo dotados de uma visão exclusivista da guarda dos documentos, com o papel de instrumento da administração, para uso restrito do governo. Essa concepção dos arquivos prevalecerá até o final do século XVIII.

A Revolução Francesa em 1789 e a subsequente criação dos Arquivos Nacionais da França representam um marco histórico para os arquivos públicos. O advento do Estado Nacional Moderno proporciona uma reversão no entendimento das finalidades dos arquivos. O sentido de nacionalidade e a conseqüente democratização da consulta de documentos ampliam a dimensão política dos acervos nacionais, proporcionando uma centralização dos arquivos públicos.

Foi, sem dúvida, no século XVIII que teve início a grande transformação intelectual que conduziria, no século seguinte, à gradativa abertura dos arquivos ao público. Após a Revolução Francesa, o Estado, pela primeira vez, reconhece a sua responsabilidade não só com o patrimônio documental do passado, mas também com os novos documentos produzidos. Os documentos dos Arquivos Nacionais (arquivos governamentais, administrativos, judiciais e eclesiásticos) passam a ser considerados propriedade pública com livre acesso e à disposição de qualquer cidadão que os solicite. Esse reconhecimento resultou em três aspectos de fundamental importância para a arquivística moderna:

1. criação de uma administração nacional e independente para os arquivos;
2. reconhecimento da responsabilidade do Estado pela conservação dos documentos que produz, bem como por aqueles que consideram seu patrimônio documental;
3. proclamação e reconhecimento do direito público de acesso aos arquivos.

Essa nova concepção de instituição arquivística estabeleceu-se como um modelo reproduzindo-se tanto na Europa como nas Américas. Guardados os diferentes níveis de organização e ressalvadas as necessárias especificidades de cada país, os arquivos públicos passam a ser os órgãos responsáveis pelo

recolhimento, preservação e acesso aos documentos gerados pela administração pública.

Para **DUCHEIN** (1983),¹ o desenvolvimento de novas metodologias para os estudos históricos no século XIX originou em todos os países da Europa e de cultura europeia a abertura gradual dos arquivos públicos, de acordo com o grau de liberdade reinante em cada país. Admite-se o princípio de liberdade de acesso e de disponibilidade dos documentos, mas em determinadas condições e dentro de certos limites.

Uma grande mudança na organização dos arquivos, que se vinha mantendo desde a Revolução Francesa, ocorreu na 2ª metade do século XIX. Até então documentos de arquivo eram reunidos em depósitos, sem levar em consideração a sua origem administrativa ou o contexto no qual foram gerados.

Em 1841, Natalis de Wailly propõe o princípio da proveniência para organização dos acervos documentais. Este princípio determina a reunião dos documentos por fundos, ou seja, organizá-los em função do exercício das atividades de quem os produziu ou os acumulou. Modelo para a arquivística contemporânea, a organização de documentos por fundos vem orientando a organização dos arquivos até os dias de hoje¹.

Logo após a Segunda Guerra Mundial, com a produção e acúmulo exacerbado de documentos, adiantam-se novas mudanças na arquivística. A produção de documentos, conseqüência do desenvolvimento tecnológico, cresce numa progressão geométrica e é necessário que se estabeleçam parâmetros para a sua administração, ou seja, busca da economia e eficácia na produção, no uso e na destinação final dos documentos, até mesmo por problemas práticos referentes ao espaço físico para guardá-los. Torna-se impossível lidar com a massa de documentos, produzida ou acumulada pela

¹ Atualmente é indispensável que a organização de arquivos permanentes se faça por fundos. Para BELLOTTO (1990) é inadmissível que os documentos estejam arranjados por assunto, ordem cronológica única, por formatos ou suportes materiais de documentação.

administração pública; é pois necessário racionalizar o seu crescimento e tratamento.

Soluções foram apontadas por comissões governamentais de reformas administrativas tanto nos Estados Unidos como no Canadá para o estabelecimento de princípios de racionalidade administrativa. Criam-se condições propícias para desenvolvimento do conceito de "gestão de documentos" tão importante para a arquivística do século XX, quanto o foi o princípio da proveniência no século XIX. Pretendendo estabelecer medidas e rotinas visando a racionalização e eficiência na criação, manutenção, uso e avaliação de documentos de arquivo, o surgimento da definição teórica e prática de "gestão de documentos" vem modificar a administração das instituições arquivísticas, que se obrigam agora a reformular sua estrutura e redefinir o seu papel. Há um rompimento com a tradição dos arquivos voltados exclusivamente para servir à pesquisa histórica, iniciando o processo de aproximação com a administração.

Neste quadro desenvolve-se o conceito das três idades, que revolucionou as técnicas arquivísticas. Os arquivos passam por três estágios distintos de arquivamento, conforme o uso que se faz dos documentos. Os documentos de arquivo corrente, aqueles utilizados com frequência nas atividades da administração pública, e de arquivo intermediário, ou seja, documentos que aguardam destinação (eliminação ou transferência para o arquivo permanente), são considerados tão importantes quanto os documentos de caráter permanente, (aqueles preservados em função de seu valor probatório e/ou informativo). O tratamento dispensado aos documentos da fase corrente irá refletir-se nas fases intermediária e permanente, pois os arquivos permanentes são formados por documentos vindos das fases anteriores.

Foram as instituições arquivísticas norte-americanas as primeiras a implementar a gestão documental e a assumir as características de organizações responsáveis por todo o ciclo vital dos documentos, isto é,

preocupando-se com os documentos desde a sua produção, passando pela fase intermediária até o seu recolhimento ao arquivo permanente

Essas transformações de ordem conceitual e prática tiveram um relevante impacto tanto nas instituições arquivísticas como na arquivologia e nos profissionais da área. A arquivística recebe uma nova conceituação, passando a ser definida pelo **Conselho Internacional de Arquivos** como, “princípios e técnicas a serem observados na constituição, organização, desenvolvimento e utilização dos arquivos”

A partir daí os Arquivos Públicos não mais se limitam a recolher, preservar e dar acesso aos documentos produzidos e acumulados pelo Estado, mas inserem-se profundamente na administração pública assumindo a frente na execução de políticas públicas relacionadas com a gestão de documentos.

1.1 O conceito de arquivo

A questão da terminologia arquivística em língua portuguesa é polêmica e está regularmente nas pautas de discussão em congressos e seminários da área. A comunidade arquivística em geral tem como constante preocupação a elaboração de dicionários com rigor terminológico, pois é de fundamental importância não só eliminar as imprecisões decorrentes de uma literatura especializada, baseada quase que exclusivamente em traduções, como introduzir no vocabulário usual da área os termos que surgem das novas tecnologias da informação. Por outro lado, muitos são os problemas resultantes da falta de uma terminologia adequada e consensual, dificultando inúmeras vezes o entendimento dos termos bastante específicos freqüentemente utilizados na literatura.

A evolução da arquivística, a partir da segunda metade deste século, deparou-se, entre outros, com os desafios das novas tecnologias da informação. Lidar com os novos documentos de arquivo que surgem principalmente a partir da informatização dos órgãos públicos e, como consequência, com os novos termos daí resultantes passa a ser uma preocupação dos profissionais da área. A discussão amplia-se e esse assunto continua sendo largamente debatido também a nível internacional onde é constante a preocupação de se estabelecer uma terminologia padronizada, principalmente nos países de língua inglesa, como a Inglaterra e os Estados Unidos.

Definir com precisão a palavra *Arquivo* torna-se tarefa difícil, pois com o passar do tempo e de acordo com as leis ou regulamentos de cada país, o termo adquire significados e sentidos diferentes. Com fundamentos na etimologia, a palavra é derivada do grego, "*archeon*" e do latim "*archivum*", ambas significando " lugar onde são guardados os documentos públicos" ou "registro histórico e documento assim preservado".

Os manuais de arquivística publicados até hoje procuram encontrar uma definição para *arquivo*. MULLER, FEITH e FRUIN,² arquivistas holandeses, assim o definiram no final do século passado:

"Conjunto de documentos escritos, desenhos e material impresso, recebidos ou produzidos oficialmente por um órgão administrativo ou por um de seus funcionários, na medida em que tais documentos se destinavam a permanecer sob a custódia desse órgão ou funcionário".

JEINKINSON (1922) definiu *arquivo* como sendo

² Citados por SCHELLENBERG, 1974.

“Documentos produzidos ou usados no curso de um ato administrativo ou executivo (público ou privado) de que são parte constituinte e, subseqüentemente, preservados sob a custódia da pessoa ou pessoas responsáveis por aquele ato e por seus legítimos sucessores para sua própria informação.”

SCHLLENBERG (1956) definiu *arquivo* como sendo:

“Documentos de qualquer instituição pública ou privada que hajam sido considerados de valor, merecendo preservação permanente para fins de referência e de pesquisa e que hajam sido depositados ou selecionados para depósito num arquivo de custódia permanente.”

As três definições anteriores são consideradas clássicas pela literatura arquivística e citadas por vários autores como base para elaboração de seus conceitos. **BRADSHER** (1990), no entanto, argumenta que qualquer definição de arquivo apresentada em manuais ou dicionários específicos da área não contentará a todos os arquivistas ou servirá a todas as instituições de arquivo.

Autores de língua inglesa, a citar, **COOK** (1993), **BRADCHER** (1990), **HODSON** (1994), entre outros, vêm discutindo o significado das palavras “records” e “archives”, que geram para os países de língua portuguesa problemas no momento das traduções devido à diferença entre os termos. Na perspectiva desta pesquisa a palavra “archives” será compreendida como “arquivo permanente” e a palavra “records” como documento de arquivo.

A literatura arquivística em geral publicada recentemente tem mostrado que não é essencial para o estudo e a compreensão da teoria de arquivo a diferença entre os dois termos. **EASTWOOD** (1992) ao comentar para a Society of American Archivist sobre a reedição de um dicionário de terminologia

publicado para arquivistas (*A glossary for Archivists, Manuscript Curators, and records Managers*), que apresenta diferença entre os dois termos, considera que esta discussão somente aumenta o problema da busca de uma terminologia padronizada, causando inúmeros desentendimentos teóricos e criando uma distância ainda maior para atingir a integração necessária entre os diversos países preocupados com o estudo dos arquivos. Neste momento em que os documentos eletrônicos aparecem como os novos documentos de arquivo e o direito de acesso reivindicado pelos cidadãos ganha maior importância, o uso da terminologia comum seria a grande oportunidade para a realização deste objetivo.

Nos países de língua portuguesa, especialmente em Portugal e no Brasil, é grande a preocupação em rever conceitos já existentes e encontrar uma terminologia estruturada que melhor se adapte aos termos apresentados pelo *Dictionary of Archival Terminology* do Conselho Internacional de Arquivos, que já reúne termos em inglês, francês, alemão, espanhol, holandês, italiano e russo.

Portugal, com a preocupação de construir uma terminologia mais adequada à realidade do país, publicou seu próprio dicionário³ em 1993. Utilizou como principal base de consulta o dicionário do Conselho Internacional de Arquivos, mas não se limitou apenas a uma tradução, adaptando os termos aos já em uso no país e buscando padronização com termos utilizados no Brasil.

Os arquivistas brasileiros utilizaram-se até a década de 80 do dicionário de terminologia arquivística "Elsevier's Lexicon of Archives Terminology" publicado em 1964. Posteriormente, passaram a utilizar o já mencionado *Dictionary of Archival Terminology*, publicado pelo Conselho Internacional de Arquivos. A Associação dos Arquivistas Brasileiros elaborou o primeiro

³ *Dicionário de terminologia arquivística* Lisboa: Instituto da Biblioteca Nacional do Livro. 1993 255p

glossário da área em 1972, onde foram incluídos 132 termos. Em 1977 criou-se o Comitê de Terminologia Arquivística e a Comissão de Estudos de Arquivos, que posteriormente se uniram à Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) com o objetivo de encontrar uma concordância para a definição e utilização de termos. Com a publicação do dicionário em 1990 a Associação dos Arquivistas Brasileiros⁴ definiu então arquivo como:

“Conjunto de documentos que, independentemente da natureza ou do suporte, são reunidos por processo de acumulação ao longo das atividades de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas e conservados em decorrência de seu valor”.

Considera também como Arquivos a entidade administrativa responsável pela custódia, pelo processamento técnico e pela utilização dos arquivos sob sua jurisdição, o prédio ou uma de suas partes, onde são armazenados os documentos.

Modernamente o conceito de arquivo amplia-se, não se limitando apenas a designar documentos selecionados e considerados importantes para pesquisa, ou determinando o suporte (documentos escritos, desenhos e material impresso) como observamos nos conceitos estabelecidos no início do século. O conceito em todos os idiomas reconhece a variedade de suportes e incorpora também os documentos pessoais, pois a ampliação dos direitos individuais aumenta a gama de documentos que deverão ser guardados.

A principal característica de um arquivo e sua condição essencial é ser sempre produzido em decorrência de uma atividade organizada, seja ela institucional ou pessoal. Portanto o conceito de arquivo está sempre associado a um conjunto de documentos, porque um documento isoladamente não tem

⁴ Dicionário brasileiro de terminologia arquivística. Associação dos Arquivistas Brasileiros. São Paulo: 1990.

razão de ser, ele só tem significado na medida em que pertença a um conjunto, do qual é parte integrante

Para desenvolvimento deste trabalho considera-se como arquivo público o determinado pela lei 8.159/91, Lei Nacional de Arquivo, ou seja:

"Conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias".

Para nos referirmos às instituições responsáveis por recolher, arranjar e principalmente tornar acessíveis este conjunto de documentos, usaremos os termos instituição arquivística ou simplesmente Arquivo em letra maiúscula.

A mesma lei define no capítulo II que os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes.

Documentos correntes são aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consulta freqüente.

Documentos intermediários são aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Documentos permanentes são os de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados.

Os outros termos arquivísticos serão definidos à medida que aparecerem no decorrer do trabalho de acordo com o Dicionário do Conselho Internacional de Arquivos.

1.2 Caracterização de documento de arquivo

O conceito de documento, já bastante diverso e abrangente, vem se ampliando a partir da chamada “revolução documental” contemporânea, quando deixa de ser apenas o registro histórico ou testemunho de acontecimentos para se tornar uma fonte de informação, suscetível de ser utilizado para consulta, estudo, prova ou pesquisa.

Genericamente e de acordo com a conceituação clássica, **BELLOTTO** (1990) considera como documento qualquer elemento gráfico, iconográfico, plástico ou fônico pelo qual o homem manifesta suas idéias e pensamentos, em uma determinada época ou lugar. É tudo o que foi produzido pela atividade humana, independentemente de seu suporte, seja por razões funcionais, jurídicas, científicas, técnicas, culturais ou artísticas, qual seja, o livro, o artigo, o relatório, o processo, o dossiê, a fotografia, o filme ou uma escultura.

No entanto, um documento de arquivo tem características próprias e bem definidas, que o distingue dos demais, não pelo suporte sobre o qual está constituído, mas pela razão de sua origem ou função pela qual é criado. É todo aquele produzido ou acumulado durante o exercício das atividades de uma pessoa física ou jurídica, pública ou privada, formando um conjunto orgânico. Sendo assim reflete as atividades às quais está vinculado e expressa o ato de seus produtores no exercício de suas funções. O documento de arquivo público é aquele produzido ou acumulado por instituições de caráter público ou por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos no exercício de suas atividades (**lei 8159/91**).

A capacidade que os registros documentais têm de capturar os fatos, suas causas e conseqüências e de preservar a evidência desses fatos, decorre da relação entre os documentos e a atividade da qual eles resultam. **DURANTI** (1994) considera que, em função dessa relação, os documentos sempre foram

vistos como dignos de confiança e portanto preservados como fonte de informação e prova, levando em conta dois pressupostos fundamentais:

1. que os registros documentais atestam ações e transações;
2. que sua veracidade depende das circunstâncias de sua criação e preservação.

Essas duas afirmativas estão, ainda de acordo com DURANTI, "inextricavelmente" ligadas às propriedades dos "registros documentais" e à sua integridade. É importante reexaminar estas características:

Imparcialidade: os documentos são inerentemente verdadeiros, produzidos sem o receio de serem expostos ou analisados publicamente, ou seja livres de suspeitas no que diz respeito aos interesses em nome dos quais os usamos hoje. "Isso não quer dizer que as pessoas que intervêm em sua criação são livres de preconceitos, mas que as razões por que eles são produzidos (para desenvolver atividades), e as circunstâncias de sua criação (rotinas processuais), asseguram que não são escritos na intenção ou para a informação da posteridade, nem com a expectativa de serem expostos ou com o receio do olhar do público".

Autenticidade: os documentos são autênticos porque são criados com o sentido de se agir através deles e são mantidos e custodiados como garantias para futuras ações ou para informação. Assim, "os documentos são autênticos porque são criados, mantidos e conservados sob custódia de acordo com procedimentos regulares que podem ser comprovados".

Naturalidade: os documentos são acumulados naturalmente de acordo com as funções e objetivos práticos da administração, de maneira contínua e progressiva, e não colecionados artificialmente como os de objetos de museu.

Inter-relacionamento: cada documento está intimamente relacionado a outro dentro do conjunto ao qual pertence e seu significado depende destas relações estabelecidas no decorrer das atividades da administração. Em outras palavras "os documentos estão ligados entre si por um elo que é criado no momento em que são produzidos ou recebidos, que é determinado pela razão de sua produção e que é necessário à sua própria existência, à sua capacidade de cumprir seu objetivo, ao seu significado, confiabilidade e autenticidade".

Unicidade: cada documento tem um lugar único na estrutura documental à qual pertence. O documento de arquivo é único em suas relações com o contexto administrativo em que foi gerado ou recebido. "Cópias de um registro podem existir em um mesmo grupo ou em outros grupos, mas cada cópia é única em seu lugar, porque o complexo de suas relações com outros registros é sempre único, e, um registro consiste em um documento e suas relações com seu contexto administrativo e documental".

Seja com propósitos administrativos, culturais ou probatórios a observação dessas características, segundo **DURANTI** (1994), torna a análise dos documentos o método básico pelo qual se pode alcançar a compreensão do passado, tanto imediato quanto histórico, pois a natureza da prova documental é de primordial importância tanto ao "direito que regula a conduta de nossa sociedade como a história que a explica."

CAPÍTULO 2

O Estado e a administração pública

“O governo tudo sabe, administra e provê. Ele faz a opinião, distribui a riqueza e qualifica os opulentos. O súdito, turvado como a rocha que lhe rouba o solo e as iniciativas, tudo espera da administração pública, nas suas dificuldades grandes e pequenas, confinado na hora de agonia, no milagre saído das câmaras do paço ou dos ministérios. Esse perigoso complexo psicológico inibe, há séculos, o povo, certo de que o Estado não é ele mas uma entidade maior, abstrata e soberana. Por toda a parte, em todas as atividades, as ordenanças administrativas, dissimuladas em leis, decretos avisos, ordenam a vida do país e das províncias [...] Os regulamentos, com feição francesa ainda quentes da tradução, com minúcia e casuismo, inundam as repartições, o comércio, a agricultura. Da mole de documentos, sai uma organização emperrada, com papéis que circulam de mesa em mesa, hierarquicamente, para o controle das desconfianças recíprocas.”

RAIMUNDO FAORO

Os Arquivos Públicos, aquela parte de administração pública encarregada de recolher, preservar e dar acesso a documentos produzidos e acumulados pelos demais órgãos, conforme já foi observado anteriormente, refletem o modelo da estrutura político - administrativa dos países aos quais pertencem, pois são parte da estrutura da administração pública, e a parte reflete o todo.

Assim sendo, o estudo dos arquivos públicos deve passar por uma conceituação de Estado, que é o todo, no qual, sob o título de administração pública, encontramos a organização e o funcionamento das atividades de governo, que são as geradoras de grande parte dos documentos de arquivo.

1 O conceito de Estado

O conceito de Estado, para **MEIRELLES** (1996), varia segundo o ângulo em que é considerado:

“Do ponto de vista sociológico é corporação territorial dotada de um poder de mando originário; sob o aspecto político é comunidade de homens fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção; sob o prisma constitucional é pessoa jurídica territorial soberana; na conceituação de nosso Código Civil é pessoa jurídica de direito público interno.”

O jurista **QUEIROZ LIMA** (1943) apresenta a seguinte definição:

“Estado é uma nação encarada sob o ponto de vista de uma organização política. A organização política de uma nação, oferecendo muito embora, em sua realização prática, as modalidades mais diversas, conforme as condições físicas, biológicas, psicológicas, econômicas, intelectuais, morais e jurídicas do meio em que se produz, gira sempre em torno de um mesmo fato capital: a experiência de um governo, de um poder de coação, de uma autoridade, (grifos do autor) que mantenha, mediante o emprego da força, o respeito às normas de direito.”

Essa definição abarca qualquer tipo de Estado, desde o mais simples e primitivo, até o mais complexo país moderno, já que todos os Estados (monarquias, impérios, ditaduras, democracias) apresentam um governo e uma autoridade que mantém o respeito às “normas de direito.”

Na perspectiva dos arquivos, o que vai estabelecer a diferença entre os Estados é a natureza da administração e o teor das "normas de direito".

Nos Estados absolutos, tudo é Estado e nada é indivíduo, mas na natureza da administração das coisas de estado e no teor das "Normas de Direito", na verdade, tudo é propriedade privada. A administração destes Estados não é administração pública, é administração de interesses particulares, portanto os arquivos não são públicos, são propriedade dos Estados, dos governos e têm acesso a eles apenas uns poucos privilegiados.

2.2 O conceito de Administração Pública

Para que os arquivos do Estado sejam arquivos públicos, é necessário que o Estado seja um Estado "em idéia", que a "coisa pública" (*a res publica*) seja entendida como a relação dos seres humanos entre si nas condições sob as quais cada qual pode participar de seu direito. O Estado não é o proprietário da "coisa pública" é, apenas o administrador dos bens. Na República o Estado está a serviço do cidadão e é obrigado a dar garantias aos direitos individuais.

Os poderes do Estado, no Estado de direito, são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, devendo ser independentes e harmônicos e cabendo a cada um deles uma função com conseqüente produção e acumulação de documentos. O Estado organizado requer a organização da administração, ou seja, a estruturação legal dos órgãos que irão desempenhar as funções através de agentes públicos.

MEIRELLES (1996) designa administração pública em seu sentido formal, como o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo e o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral.

Considera, pois, a administração em seu sentido mais amplo como "todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas".

A atividade da administração pública corresponde, entre outros fatores, aos empreendimentos voltados para a consecução de objetivos públicos, definidos por lei e atos do governo, e seus princípios. Um comando essencial para a discussão dos arquivos públicos é designado pela Constituição brasileira.⁵

"A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade."

A ação da administração pública tem, pois, como norte, como direção, esses quatro princípios.

O princípio da *legalidade*, de acordo com **MEIRELLES** (1996) significa que a administração pública só pode agir se antes houver uma lei que lhe permita agir, ou seja, o administrador público está sujeito à lei e às exigências do bem comum. O princípio da *impessoalidade* ou finalidade tem um objetivo maior que é o do interesse público e impõe que o administrador público só pratique o ato para o seu fim legal. O princípio da *moralidade*, por sua vez, constitui hoje em dia pressuposto da validade de todo ato da administração pública, é o conjunto de regras, de condutas tiradas da disciplina interior da administração.

⁵ BRASIL, Constituição do Brasil capítulo VII artigo 37.

2.3 O princípio da publicidade

O que é importante destacar, principalmente ao se falar de arquivos públicos, é o que diz respeito ao quarto princípio: o da publicidade. A publicidade significa aqui, no entender de **SILVA** (1996), que o Estado deve agir publicamente, informando a todos suas decisões.

“A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Especialmente exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da administração. A publicidade se faz pela inserção do ato no jornal oficial ou por edital afixado no lugar de divulgação de atos públicos para conhecimento do público em geral e início de produção de seus efeitos.”

Todo cidadão tem o direito de saber as razões pelas quais as decisões são tomadas pelos governantes, pelos legisladores. O ideal é a transparência plena, pois o acesso à informação pública corresponde a um dos aspectos da legitimidade governamental. Em princípio, a administração pública não deve conter ações sigilosas, por isso é pública, lida com a coisa pública, ou seja, pertence ao povo, à coletividade.

O Estado não pode faltar ao dever de tornar públicas as suas decisões. Segundo o conceito moderno de Estado, como exposto acima, seria um contra-senso pensar que o Estado pode decidir sobre a coisa pública, sem levar ao cidadão as suas decisões. Devemos observar no entanto que não se está dizendo que a ação da administração pública deve ser aberta ao público em todas as suas etapas. Ao contrário, muitos documentos devem guardar sigilo nos casos, por exemplo, de segurança nacional ou interesse superior à

administração pública, assunto este que trataremos em outro capítulo. O necessário é que sejam publicados, tornados públicos as decisões e os atos da administração pública, uma vez que é pública a administração que os realiza.

O Estado existe em nome do conjunto de indivíduos. Portanto deve respeitar as liberdades que asseguram a individualidade de cada um de seus membros: os direitos individuais. Está implícito aí o direito subjetivo de cada indivíduo de conhecer o que o Estado lhe diz, ou o que a administração pública sobre ele tem como informação, como registro. Como foi visto, a administração pública na hora que se estrutura como um conjunto de órgãos, para dar curso à administração do Estado, precisa também ser regulada e ter os seus princípios. Dentre estes princípios o da **publicidade** é o que diz respeito aos arquivos e que permite ao indivíduo visualizar e conhecer a ação do Estado. Ao se conduzir por esse princípio estará a administração pública viabilizando aquele direito inalienável do cidadão à informação.

Governo e administração são termos que andam juntos e são muitas vezes confundidos, embora expressem conceitos diversos nos vários aspectos em que se apresentam. Assim, apesar da estreita relação que se observa entre os dois é interessante mencionar os aspectos do conceito de governo que o diferenciam de administração. Em sentido formal, para **MEIRELLES** (1996), governo é o conjunto de poderes e órgãos constitucionais; em sentido material é o complexo de funções estatais básicas; e em sentido operacional é a condução política dos negócios públicos. O constante, porém, do governo é a sua expressão política, de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica.

2.4 O conceito de burocracia

É importante considerar o conceito de burocracia, uma vez que ele está diretamente ligada à produção de documentos, que são o produto das atividades administrativas. **JARDIM** (1995) ressalta a relevância do conceito weberiano de burocracia para o entendimento das formas de organização da administração pública e conseqüentemente dos arquivos públicos. Este conceito destaca a importância dos arquivos como conjuntos documentais produzidos, pela administração burocrática e os insere, aqui entendidos como órgão da administração pública, no aparelho burocrático.

O termo burocracia apresentava até bem pouco tempo uma conceituação negativa sendo sinônimo de morosidade, dificuldade, filas, desinformação, enfim todo um conjunto de entraves para a obtenção de um serviço prestado pelo Estado, ou a proliferação de normas e regulamentos que prejudicavam a eficiência das organizações. Esta concepção começa a mudar no final século XIX, passando a ser o termo utilizado para designar uma administração pública eficiente, chegando à conceituação dada por Max Weber, que considera a burocracia "como uma específica variante moderna das soluções dadas ao problema geral da administração". Além disso para Weber, citado por **JARDIM**, as funções administrativas são exercidas com base em documentos escritos.

"A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (os arquivos) preservados em sua forma original ou em esboço. O quadro de funcionários que ocupe ativamente um cargo "público"; juntamente com seus arquivos de documentos e expedientes, constitui uma "repartição".

2.5 O dever de prestar contas

Devemos observar que, de um lado, temos o direito inalienável, o direito constitucional do cidadão de obter informações e, de outro, temos o dever do Estado de prestar estas informações. O administrador público, como gestor da coisa pública, tem deveres e entre eles o de prestar contas. **MEIRELLES** (1996) aponta que

“O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens de interesse da coletividade, e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever inalienável de todo administrador público, prestar conta de sua gestão administrativa. A prestação de contas não se refere apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração.”

As informações governamentais registradas, além da necessidade do direito e da história servem à “transparência das ações” que, segundo **DURANTI** (1994), é um novo nome dado para o que mais tradicionalmente constitui a obrigação de prestar contas, significando o dever de dar um esclarecimento ou uma resposta a fim de dissolver dúvidas.

Para que essas informações sobre o governo e a administração se façam disponíveis, é preciso muito mais do que a sua publicação, pois não basta à administração dar publicidade a seus atos, decisões ou pareceres através do Diário Oficial, é preciso que esta publicidade seja recolhida, organizada e preservada para que não se perca. É necessário, pois, preservar estas informações, recolhendo os documentos produzidos e acumulados pela

administração pública. Para isto existem as instituições arquivísticas, inseridas no quadro dos órgãos da administração pública.

2.6 O público e o privado

Quando se fala em administração pública é preciso fixar uma conceituação de público e privado, uma vez que seus limites muito se aproximam, constituindo uma das grandes dicotomias do direito. O emprego comum dos termos “público” e “esfera pública” indicam vários significados, originando-se de diferentes fases da história.

Em princípio, público é aquilo que é de uso de todos, comum, destinado à coletividade, e, portanto, transparente. É também aquilo que é acessível a todos. Em contrapartida, privado é aquilo que não é público, é reservado a um círculo restrito de pessoas, é pois particular, diz respeito ao indivíduo e que deve por isso mesmo ficar protegido da publicidade.

LAFFER (1988), ao analisar esta dicotomia, apresenta duas acepções básicas a partir das quais se estruturam as relações de oposição entre os termos:

“Na primeira público é o que afeta todos ou a maioria, sendo portanto o comum, que se contrapõe ao privado, visto como o que afeta um ou a poucos; na segunda, público é o que é acessível a todos, em contra posição ao privado, encarado como aquilo que é reservado e pessoal.”

Na perspectiva deste trabalho, a segunda acepção, de que público é aquilo que é aberto ao conhecimento de todos, sendo acessível a todos, é que

se configura a mais indicada, mesmo porque permite a relação de público com democracia, para a qual publicidade e transparência são ingredientes básicos.

Quando se fala em Estado, há que se ter em mente que se está falando de coisa pública. O Estado pressupõe público, não há o caráter privado do Estado. É bom notar que, quando se tem a necessidade de manter reserva sobre os documentos produzidos ou recebidos pelo Estado, não se diz que esses documentos são privados, diz-se que são sigilosos. O sigilo apenas adia a divulgação do conhecimento daquilo que é público.

Em se tratando dos Arquivos Públicos, é na esfera do público, com a possibilidade de acesso a documentos considerados autênticos e seguros, que se evidenciam a veracidade e validade dos fatos, passando os Arquivos então a funcionar também como suporte das atividades jurídico-administrativas dos poderes públicos.

CAPÍTULO 3

Fundamentos da política brasileira de arquivos

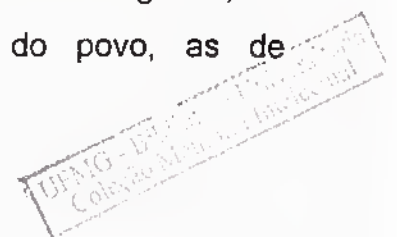
Por muito tempo, no Brasil, as discussões sobre temas arquivísticos estiveram geralmente voltadas para a técnica de arranjo e proteção de documentos considerados de valor histórico, portanto documentos de arquivo. Esta situação se deveu ao fato da ausência de uma lei nacional de arquivo e também de uma indefinição conceitual do que se deveria considerar documento de guarda permanente.

Atualmente, além da preocupação com os aspectos arquivísticos e da questão dos direitos do cidadão de ter acesso aos documentos produzidos pela administração pública, associaram-se fatores jurídicos e políticos, advindos da Constituição de 1988 e da Lei Nacional de Arquivo.

Com a evolução dos direitos individuais e o crescimento da consciência do cidadão do direito de acesso aos documentos que dizem respeito a si mesmo e ao Estado, os Arquivos Públicos tornaram-se indispensáveis. A organização desses Arquivos passou a ser uma das formas de o Estado viabilizar o acesso do cidadão aos documentos e tornar transparentes as suas atividades. As Constituições brasileiras, mesmo que discretamente, passaram a se preocupar com a guarda e preservação de documentos.

Há uma questão básica, que é a referente à definição dos direitos fundamentais do cidadão, dentre eles o direito de acesso à informação produzida pela Administração Pública. Nesse aspecto a Constituição passa a servir como ponto de referência para a prática política, tanto do governo como da sociedade.

O Brasil teve até hoje oito Constituições alteradas em decorrência de mudanças do poder, sendo quatro delas originárias de assembleias constituintes, as de 1891, 1934, 1946 e 1988, e outras quatro outorgadas, ou seja, elaboradas e estabelecidas sem a participação do povo, as de 1824, 1937, 1967 e 1969.



No que se refere ao tratamento da questão de documentos de arquivo no Brasil, encontramos momentos distintos nas diversas Constituições, que começam com a criação do Arquivo Imperial em 1824, passando pelo descaso com relação aos arquivos ou pelas restrições em períodos de ditadura e pelas questões técnicas e metodológicas na década de 70, até chegar às discussões sobre o acesso a documentos produzidos e acumulados pela administração pública na nova constituição de 1988.

BASTOS e ARAÚJO (1990), dividem o tratamento constitucional da questão documental no Brasil em três períodos distintos. O primeiro período vai da outorga da Constituição política do Império até a Constituição de 1937, quando não existia uma consciência arquivística e o Arquivo Nacional funcionava apenas como um depósito de documentos. O segundo período, a partir da Constituição de 1946, quando tem início a discussão sobre os documentos enquanto acervo arquivístico. E o terceiro período a partir do processo constituinte de 1986, quando cresce o movimento para elaboração de uma Lei Nacional de Arquivos.

Esses momentos podem ser melhor compreendidos se observarmos as constituições dentro de seu contexto histórico.

Como lembra **IGLESIAS** (1986) a primeira Constituição brasileira nasceu de cima para baixo, imposta pelo Imperador. Era um documento em consonância com a época, pois o país passava de colônia a nação livre e tinha que montar a máquina administrativa, traçar seu projeto, e o fez adaptando o aparelho burocrático português. As idéias transferidas das nações absolutistas não admitiam a existência de uma carta política onde se definissem os direitos fundamentais, portanto a Carta Imperial de 1824 não trazia nenhum capítulo referente aos direitos do cidadão.

A Constituição Política do Império de 1834 criava condições para a fundação do Arquivo Imperial, hoje denominado Arquivo Nacional, e em janeiro de 1838 formalizava a sua criação, objetivando o recolhimento e a guarda de documentos produzidos e acumulados pela administração pública, em função da própria estrutura de poderes. **BASTOS e ARAÚJO** (1990) explicam que não existia naquele momento a preocupação em dar aos documentos um tratamento arquivístico adequado, em facilitar a consulta e muito menos em despertar uma consciência arquivística nacional. A legislação do Império, como não poderia deixar de ser, foi, antes de tudo, uma legislação voltada para a proteção das coisas do Império.

Com o fim do Império e a chegada da República, um novo texto constitucional entra em vigor em fevereiro de 1891. **GOES MONTEIRO** (1986) entende que

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

Nesse contexto descentralizador e federalista que possibilitou o desenvolvimento das administrações estaduais, passaram estas a produzir e acumular documentos. São criados então os arquivos da Bahia (1890), São Paulo (1892), Pará (1894) Minas Gerais (1895), Mato Grosso (1896), Rio

Grande do Sul (1906) e Sergipe (1923), com o objetivo inicial de recolher e preservar esses documentos.

Mesmo diante desse quadro de criação de Arquivos nos diversos Estados a idéia de sua importância continuava ausente na República. A primeira Constituição da República não fez qualquer referência aos arquivos e à necessidade de conservação de documentos. Por outro lado, a transformação do Império em República deixou sobreviver o veio significativo dos documentos eclesiásticos que gozavam de proteção especial. A Igreja manteve dentro de si própria aquilo que a República deveria tornar público: os documentos mais importantes da vida civil e cultural do Império e da emergente República.

O desinteresse por legislar sobre documentos produzidos e acumulados pela administração pública causou danos irreparáveis à formação do patrimônio arquivístico brasileiro, pois permitiu não só a deterioração de grande massa documental que era abandonada em seu local de origem, como viabilizou a elaboração de decretos que autorizavam a eliminação indiscriminada de documentos que se tornariam, posteriormente, fundamentais para o entendimento da História do Brasil. Os Arquivos dos Estados recém criados caíram na passividade, deixando de lado o recolhimento de documentos e tornando-se apenas guardiães de documentos considerados de valor histórico.

Com vistas a proteger os bens imóveis do patrimônio histórico, a Constituição de 1937 cria somente a figura do tombamento para proteção de edificações de interesse público. Apesar de marcar a introdução de textos legais que visam proteger o patrimônio público, não faz qualquer referência à questão de documentos de arquivo, apenas considera "coisa de utilidade pública" a conservação adequada destes documentos.

Para **BASTOS e ARAÚJO** (1989), a questão dos arquivos públicos no Brasil passa a ter um tratamento constitucional a partir da promulgação da Constituição Federal de 1946, no entanto limitado a documentos de valor

histórico e abrindo pela primeira vez espaço para as discussões sobre o documento enquanto acervo arquivístico.

O período constitucional de 67 e 69, de acordo com **IGLESIAS** (1986), quebrou a ordem jurídica e econômica do país atingindo a plenitude do arbítrio. Nesse período os direitos individuais e políticos foram inteiramente suprimidos, consagrando o absoluto predomínio do aparelho militar sobre o Estado. Em nada foi alterada a questão dos arquivos públicos no Brasil. Juntamente com o desinteresse por legislar sobre o assunto, reforça-se uma política de sigilo na qual os motivos de segurança nacional predominam sobre o interesse da informação e da pesquisa. É evidente uma preocupação em se determinar prazos demasiado longos e proibições para a consulta de documentos públicos.

Findo o regime militar e com o início da redemocratização do país, é convocada uma nova Constituinte, que pretendia, pressionada pela sociedade, fixar os direitos dos cidadãos. A constituição de 1988, para **FAUSTO** (1995), refletiu o avanço ocorrido no país especialmente nas áreas de extensão dos direitos sociais e políticos aos cidadãos. Criou-se a figura do *habeas-data* pela qual o cidadão pode assegurar a obtenção de informações relativas a sua pessoa, constantes de registros de entidades governamentais e impõe o fornecimento de certidões de atos da administração, requeridas por qualquer pessoa, para defesa de direitos e esclarecimento de situações. Estes fatores alertam as instituições arquivísticas para a questão do acesso às informações guardadas em seu acervo.

Foi também assegurado a todos, pela Constituição de 1988, o acesso à informação com a preocupação de resguardar o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional⁶ (art. 5 inciso XIV). Ao mesmo tempo, atribui à administração pública a incumbência da gestão dos documentos

⁶ Aqui se ressalva o direito do jornalista e do comunicador social de não divulgar a fonte onde obteve a informação divulgada.

governamentais e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (art. 216, inciso V, parágrafo 2).

Esses dispositivos viabilizaram pela primeira vez no Brasil o estabelecimento dos princípios para uma política de arquivos que resultou na lei n. 8159, de 1991, que estabelece a Política Nacional de Arquivos.

Apesar de garantido por lei, o direito do cidadão às informações dos órgãos públicos, no Brasil, ainda não foi regulamentado como acontece em países como a Inglaterra e os Estados Unidos. O governo britânico criou o "código do exercício no acesso a informações", em 1994, que regulamenta o acesso do cidadão às informações governamentais após campanha pela liberdade de informação e intensa pressão da sociedade, buscando eliminar segredos oficiais desnecessários e dar ao cidadão direitos legais à informação que afetam a sua vida. Nos Estados Unidos, o "Freedom of Information Act" garante a qualquer cidadão que resida no país o direito de requisitar a liberação de documentos públicos ou a seu próprio respeito, e o "Privacy Act" assegura o direito das pessoas de controlar a disseminação de informações sobre si mesmo e de saber o que os documentos dizem a seu respeito⁷.

3.1 A Lei Nacional de Arquivo

As instituições arquivísticas brasileiras estão hoje subordinadas em primeiro lugar a um instrumento legal básico: a Lei 8.159 de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados.

A Lei 8.159/91, em seu artigo 1, capítulo 1(anexo n 1), declara que é dever do poder público não só a proteção dos documentos de arquivo, como a

⁷ FOLHA DE SÃO PAULO, 20 de novembro, 1994, cotidiano, p.2

gestão documental, e transfere para as instituições arquivísticas a competência para administrar a documentação pública ou de caráter público.

“É dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivo, como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico e como elemento de prova e informação”

Marcadamente conceitual, a lei apresenta um conjunto de definições para termos tais como arquivo, gestão de documentos, arquivos públicos, documentos correntes, documentos intermediários e documentos permanentes. Essas definições, de acordo com a Lei 8159/91, já foram apresentadas em capítulos anteriores deste trabalho. (Cap. 1º, Pag. 26)

Para **JARDIM** (1996), em diversos momentos a Lei 8159/91 evidencia os princípios federalistas e a autonomia dos poderes no Brasil. Assim conforme o artigo 17 do capítulo V,

“A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.”

A vocação federalista dessa mesma Lei manifesta-se também, em seu capítulo IV, artigo 17, definindo arquivos estaduais

“São arquivos estaduais o arquivo do Poder Executivo, o Arquivo do Poder Legislativo o o arquivo do Poder Judiciário.”

E também no artigo 21 onde determina que a

“Legislação estadual, de Distrito federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e acesso aos documentos, observando o disposto na Constituição Federal e nesta Lei.”

A Lei 8159/91 estabelece que os Arquivos Públicos Estaduais estão inseridos na ordenação das instituições arquivísticas públicas do país, ao lado dos Arquivos Federais, dos Arquivos do Distrito Federal e dos Arquivos Municipais.

A Lei Nacional de Arquivos, seguindo o determinado na Constituição Federal, estabelece sobre o direito à informação que

“Todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivo que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.”

Ao abordar o acesso e sigilo dos documentos públicos, em seu capítulo V, artigo. 22, a Lei 8159/91 assegura o direito de acesso a esses documentos:

“É assegurado direito de acesso aos documentos públicos”.

No entanto, segundo a mesma Lei, deve ser guardado sigilo aos documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, assim como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da

intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado serão restritos por um prazo máximo de 30 anos, a contar da data de sua produção, podendo este prazo ser prorrogado por uma única vez. Já o acesso a documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 anos, a contar da data de sua produção. As possibilidades de real aplicação desses critérios está na dependência de decreto que regulamente as questões que dizem respeito aos documentos e informações sigilosas (art. 23).

Até a conclusão deste trabalho, o decreto de regulamentação ainda estava em estudo por uma comissão especial, portanto continuando as categorias de sigilo sem regulamentação, sendo que o decreto em vigor é o número 79.009, de janeiro de 1977.

Com o objetivo de definir a Política Nacional de Arquivos, bem como exercer orientação normativa visando a gestão documental e proteção especial aos documentos de arquivo, a lei 8.159/91 cria também o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.

CAPÍTULO 4

O direito à informação e o direito de acesso a documentos de arquivo

“O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.”

NORBERTO BOBBIO

Abordar a questão do acesso às informações contidas em documentos públicos no Brasil requer tecer considerações sobre o direito à informação e analisar alguns aspectos relativos aos direitos humanos, uma vez que foi a partir do desenvolvimento destas noções que o direito de acesso a arquivos públicos passou a receber maior atenção.

A recente ampliação do direito à informação traz à tona não só o problema da acessibilidade aos arquivos públicos como uma grande mudança no conceito de acesso aos documentos, anteriormente limitado a funcionários oficiais ou a pessoas munidas de uma permissão especial. Sempre vinculado ao poder, este acesso não era um direito mas sim um privilégio.

Surge principalmente a partir dos anos 60 uma nova reivindicação no tocante ao acesso aos documentos governamentais, que deixa de ser apenas uma necessidade da investigação histórica ou científica para ser um direito democrático de todo cidadão. Os documentos públicos passam a ocupar um espaço importante no contexto de novas reivindicações do cidadão que, juntamente com o tradicional público de pesquisadores e historiadores, busca, nesses documentos a comprovação de seus direitos.

DOTTI (1980) aponta que somente na época contemporânea tornou-se comum o uso da expressão “liberdade de informação”, apesar de ser ela uma

reunião de liberdades já afirmadas tempos atrás, quando já se reivindicava a necessidade da informação, da liberdade de imprensa ou da liberdade de opinião e divulgação de notícias. Atualmente essa liberdade está diretamente ligada ao processo político de democratização que garante ao cidadão o direito de informar e de ser informado para proporcionar a sua participação na vida pública. A condição de cidadão hoje, implica também a possibilidade de ser informado, de exercer o direito de estar informado dos acontecimentos públicos ou de receber as informações de seu interesse e, para isso, é essencial o livre acesso às fontes de informação.

No entanto, há de se fazer aqui uma distinção entre *liberdade de informação* e *direito à informação*, pois quase sempre são usadas como expressões equivalentes. Se entendermos como informação o conhecimento de fatos, de acontecimentos, de situações de interesse geral, isso implica, de acordo com **SILVA** (1996) duas direções: a do direito de informar e a do direito de ser informado.

O mesmo é dizer que a liberdade de informação compreende a liberdade de informar e a liberdade de ser informado. A primeira, observa **ALBINO GRECO**⁸, coincide com a liberdade de manifestação do pensamento, pela palavra, por escrito ou por qualquer outro meio de difusão; a segunda indica o interesse sempre crescente da coletividade para que tanto os indivíduos como a comunidade estejam informados para o exercício consciente das liberdades públicas. Nesse sentido, de acordo com **SILVA** (1996),

"A liberdade de informação compreende a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada qual pelos abusos que cometer. O acesso de todos à informação é um direito individual consignado na constituição".

⁸ ALBINO GRECO, citado por SILVA 1996, p. 239

O mesmo autor afirma que o direito à informação é um direito coletivo, ou seja, uma categoria dentro dos direitos fundamentais do homem-indivíduo que começa a merecer consideração constitucional específica, pois são conferidos não em função de interesse individual mas da coletividade. Esses direitos reconhecem autonomia aos particulares, garantindo iniciativa e independência aos indivíduos diante dos demais membros da sociedade política e do próprio Estado. No entender do autor se eram direitos individuais o eram em função de uma pluralidade de pessoas entre si vinculadas dentro de uma coletividade.

“Freitas Nobre já dissera que a relatividade de conceitos sobre o direito à informação exige uma referência aos regimes políticos, mas, sempre com a convicção de que este direito não é um direito pessoal, nem simplesmente um direito profissional, mas um direito coletivo. Isso porque se trata de um direito coletivo da informação ou direito da coletividade à informação”.

O processo de elaboração constitucional no Brasil não preparou no entanto um capítulo para os direitos coletivos, mas sim um capítulo intitulado “Direitos e deveres individuais e coletivos” no qual se inclui o direito à informação, expresso no artigo 5 inciso XXXIII onde, como se pode observar, se entrelaçam os interesses particulares, coletivos e gerais sobrepondo-se ao interesse meramente individual:

“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral.”

Os direitos do cidadão só poderão ser assegurados diante do seu reconhecimento pela sociedade política, o que vem sendo explicitado nas diversas declarações de direitos. Nasceram com as revoluções burguesas e

mantendo, como todo direito, o aspecto da historicidade, modificam-se, ampliam-se e desaparecem dando lugar a novos direitos conquistados pela sociedade.

Nesta perspectiva e com a preocupação de proteger os direitos humanos, a Assembléia Geral da Nações Unidas publica a **Declaração Universal dos Direitos do Homem** (1948), apresentando-a como uma síntese e um compromisso dirigido a todos os povos. Com uma estrutura complexa a carta é dividida em vários itens afirmando direitos ligados à pessoa humana, à vida, à segurança, e à igualdade perante a lei. As liberdades políticas e públicas que reúnem a liberdade de consciência e opinião, liberdade de expressão do pensamento e *direito à informação*, são expressas no artigo 19:

“Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e expressão, este direito inclui o de não ser molestado em função de suas opiniões, o de investigar e receber informações e opiniões e de difundi-las sem a limitação de fronteiras por qualquer meio de expressão.”

Esse princípio foi retomado em momentos diferentes da história contemporânea por outros instrumentos internacionais, resultantes de várias assembleias da ONU ou organismos regionais e internacionais, dedicadas a um exame metódico acerca do direito de informação. Em 1950 a Convenção Européia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e suas Liberdades Fundamentais e a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, aprovada em 1970, declaram que o direito à informação compreende a liberdade de buscar ou colher, de receber e difundir informações de toda índole.

Também a Igreja, na opinião de **DOTTI** (1980), manifestou sua opinião a respeito do direito à informação quando em 1964 o Papa Paulo VI recebeu no Vaticano membros das Nações Unidas declarando que

"O direito à informação é um direito universal, inviolável e inalterável do homem moderno posto que é fundado na natureza humana. Ele se movimenta na forma ativa e passiva: de uma parte, a procura de informação e, de outra, a possibilidade em favor de todos de a receber".

No entanto as bases de uma carta do direito à informação só foram fixadas, na opinião de **DOTTI** (1980) na França, por organizações sindicais de jornalistas, em 1973, onde afirmava que

"Somente a liberdade de imprensa não garante numa sociedade moderna a informação dos cidadãos. Hoje se afirma uma nova necessidade, uma exigência contemporânea: o direito à informação."

Face ao público, este novo direito consiste em reconhecer aos indivíduos não apenas a liberdade de receber informação, considera **DOTTI**, mas ainda a aptidão jurídica de se beneficiar dela.

Coloca ainda o autor que o exercício do direito constitucional à informação pressupõe a possibilidade de acesso às fontes, contendo em si o direito à investigação entendido em sentido amplo como a

"A faculdade atribuída aos profissionais da informação, aos meios informativos em geral e também ao público, de ter acesso às fontes para a colheita de informações e opiniões sem limites gerais."

Nessa perspectiva podemos compreender que o direito à informação é um caminho para que o cidadão possa participar do processo político e social de uma nação e nos leva a buscar as relações que devem existir entre a produção, a guarda, o acesso a informações e a administração pública. A consolidação da

noção de direito à informação nos últimos anos resulta, entre outros fatores, do crescente interesse por documentos governamentais, desde a sua origem, e do interesse de grupos sociais de estarem informados dos acontecimentos públicos.

A partir dos anos 80 o Brasil começou a discutir a questão de direito à informação e o acesso às fontes documentais guardadas nos arquivos públicos. Dois fatores são fundamentais para que se verifique uma efetiva demanda por estas informações públicas. Em primeiro lugar a redemocratização do país começa a repor em seu devido lugar o papel do Estado, ou seja, não mais como titular absoluto de direitos incontestáveis, inclusive sobre o cidadão, como se deu por mais de duas décadas durante o regime militar, mas sim como uma estrutura organizada em favor do cidadão. O segundo aspecto, de ordem geral, advém da redução das barreiras de comunicação e do desenvolvimento tecnológico, o que, ao menos formalmente, cria condições de aproximação entre os acervos de informação e os cidadãos interessados em reavê-las. Ao lado destes fatores encontram-se as instituições arquivísticas preocupando-se tanto com a organização técnica de seu acervo como com a possibilidade de acesso aos documentos.

Em se tratando de arquivos públicos, a dificuldade de acesso é hoje um problema reconhecido e discutido pela sociedade, apesar de amplamente garantido em lei. Vários obstáculos de ordem material dificultam este acesso que é assegurado como um direito fundamental à informação e à liberdade de pesquisa. Portanto, hoje no Brasil, o problema em relação aos direitos do cidadão de acesso aos arquivos públicos não é mais o de fundamentar esses direitos, mas sim, de garanti-los e viabilizá-los.

4.1 O direito à informação e o direito de sigilo: princípios conflitantes

O direito de uso dos documentos públicos tem trazido à tona problemas derivados da oposição entre o direito à informação, por um lado, e o direito da confidencialidade dos atos do governo e da intimidade da vida privada, por outro. O exercício do direito à informação varia substancialmente de um país a outro condicionado pela tradição e por fatores políticos, sociais e culturais, mas em geral é admitido.

O direito de acesso a documentos públicos pode entrar em conflito com o direito do Estado de confidencialidade de seus processos internos e da reserva de certos documentos relacionados com a segurança, do direito do poder judiciário de sigilo de certos documentos em trâmite e do direito do cidadão de privacidade.

Frente ao direito à informação, **DUCHEIN** (1986) aponta princípios que fundamentam a restrição de acesso a alguns documentos:

- o direito dos cidadãos ao respeito a sua vida privada;
- a necessidade de proteger a segurança dos Estados;
- a necessidade de proteger a ordem pública e a segurança dos cidadãos;
- a necessidade de proteger a propriedade intelectual;
- a necessidade de proteger o segredo industrial e comercial.

Diante desses fatores, algumas categorias de documentos são sistematicamente excluídos do livre acesso na maioria dos países, com a determinação de prazos para a desclassificação, ou seja, para a suspensão dos impedimentos de acesso relativos à classificação dos documentos nos diferentes graus de sigilo.

Ao se tratar de sigilo em geral, as leis distinguem certas categorias de documentos cujo acesso só é permitido após a expiração dos prazos determinados. Verifica-se que na maioria dos países os prazos de sigilo variam de acordo com a categoria dos documentos. Para os documentos que dizem respeito à segurança nacional e à ordem pública os prazos variam de 30 a 70 anos de sigilo ou se prolonga por um tempo que o governo considere necessário. Nesse caso apenas uma permissão individual possibilita o acesso. Nesta categoria incluem-se documentos relativos a fronteiras, os militares, aqueles que dizem respeito à política exterior ou relativos à defesa nacional.

No caso de documentos relativos à vida privada das pessoas, ou seja, aqueles que dizem respeito ao estado civil e filiação, à saúde, aos procedimentos penais e criminosos, à vida profissional, a opiniões políticas ou religiosas, os prazos são normalmente estabelecidos em 100 anos.

CAPÍTULO 5

O acesso à informação nos Arquivos Públicos

De acordo com o Dicionário de Terminologia Arquivística do Conselho Internacional de Arquivos " acesso" significa a

"Possibilidade de consulta aos documentos de um arquivo, tanto por autorização legal quanto pela existência de instrumentos de pesquisa".

No entanto o acesso público aos arquivos depende tanto de aspectos legais e de existência de instrumentos de pesquisa⁹, bem como de aspectos de ordem prática.

A evolução do acesso aos documentos públicos e de seu conceito está diretamente ligada ao direito à informação e aos direitos humanos, conforme analisado anteriormente.

Antes do século XVIII não podemos falar de acesso aos documentos governamentais, uma vez que este estava diretamente vinculado ao poder, sendo um privilégio de seus detentores. Neste sentido **KEPLEY** (1990) observa que,

"Na Europa Ocidental até o século XVIII a política de acesso para os documentos oficiais ou privados era relativamente simples: os criadores dos documentos ou seus sucessores tinham direito de acesso os outros não tinham".

Sem dúvida foi no século XVIII, com a Revolução Francesa e a subsequente criação dos Arquivos Nacionais da França que se formulou o princípio de acesso aos documentos, pois passam eles a serem considerados

⁹ Documento publicado ou não, que enumera e descreve as diversas unidades de arquivamento de parte ou totalidade de um fundo, com a finalidade de controle de acesso. Pode ser um guia, um inventário, um catálogo.

propriedade pública, com livre acesso e à disposição de qualquer cidadão que os solicite.

Durante o século XIX, o crescimento dos governos democráticos e a ênfase nos direitos humanos, aliados a uma visão positivista da história, que proporcionou o crescimento da profissão do historiador, o surgimento de novas metodologias do estudo da história, possibilitaram um maior acesso aos arquivos. O arquivo passou a ser para esse público de historiadores que buscavam documentos originais, a base para suas pesquisas históricas. Deste modo os Estados deveriam mantê-los acessíveis.

A abertura gradual dos arquivos acontecia de acordo com o grau de liberdade reinante em cada país. Admite-se o princípio de liberdade e de disponibilidade dos documentos, mas em determinadas condições e dentro de certos limites. Segundo **COSTA e FRAIZ (1988)**,

“Durante o século XIX, a questão evoluiu lentamente, e os progressos efetuados podem ser vistos, de certa forma, como fruto de pressão dos Historiadores mesmo considerando que se vivia nos Tempos Modernos (grifo do autor) e que o poder feudal havia sido abolido, o acesso aos documentos continuava sendo problemático. Países como a França, a Bélgica, a Inglaterra, Itália e Países Baixos impunham ainda restrições e fixavam prazos bastante dilatados para a consulta de seus documentos.”

A segunda metade do século XX, especificamente após a II Guerra Mundial, assistirá a uma mudança no conceito de acesso aos arquivos públicos, pois a inclusão do direito à informação na declaração dos Direitos Humanos proporcionará uma abertura dos arquivos para todos os cidadãos, e não mais apenas para historiadores.

Hoje, no final do século XX, podemos observar o acesso do público aos arquivos sob dois aspectos. Em alguns países de forte tradição arquivística, como por exemplo a Espanha e a Holanda, o acesso ainda está vinculado a documentos recolhidos e custodiados por instituições arquivísticas, o que significa um intervalo de até 50 anos desde a sua produção até seu recolhimento pelo arquivo permanente.

Por outro lado, a lei norte-americana de informação de 1966 (modificada em 1974 - 1975), "Freedom of Information Act", anteriormente mencionada, desvincula o acesso aos documentos públicos de seu recolhimento a depósitos de arquivos permanentes. Para **DUCHEIN** (1983), essa lei tem particular importância na evolução da teoria de acesso aos documentos públicos, baseando-se no princípio de que "a democracia funciona em melhores condições quando o povo dispõe de toda informação permitida pela segurança do país".

Em nenhuma parte do texto da lei, ainda de acordo com **DUCHEIN** figura a palavra "arquivo", pois é uma lei cuja ótica despreza o enfoque tradicional das leis que regem a matéria, as quais consideram os documentos como fonte de investigação retrospectiva. Essa lei se interessa pelos documentos a partir de sua criação, considerando-os de responsabilidade da administração e não dos arquivos.

Atualmente, vários países elaboram suas leis de arquivo à luz da lei norte-americana, observando as suas especificidades e definindo aqueles documentos que obrigatoriamente devem ser acessíveis ao consulente ou publicados, além de enumerar os que por alguma razão devem ser excluídos do livre acesso imediato. O conceito de acesso à informação governamental evoluiu do privilégio para o direito, e as leis elaboradas a partir daí têm como princípio comum o direito imediato de acesso a documentos públicos e a clara justificativa para os casos de exclusão.

5.1 Os obstáculos de acesso aos arquivos

Aos obstáculos de ordem jurídica, ou seja, a falta de regulamentação aliada às restrições encontradas na legislação, juntam-se as barreiras de ordem prática para o acesso aos arquivos e para a obtenção de informações da administração pública. **DUCHEIN** (1983) enumera os aspectos que dificultam ou até mesmo impedem o acesso a documentos guardados nos Arquivos Públicos. Entre eles podemos citar:

- ↳ (- a necessidade de conservar em bom estado os documentos de arquivo;)
- ↳ (- a limitação de fornecimento de cópias a fim de proteger este material;)
- ↳ (- a dificuldade de se elaborar instrumentos de pesquisa suficientemente pormenorizados para que todos possam tomar conhecimento do acervo do arquivo;)
- ↳ (- a limitação de dias e horários para funcionamento das salas de consulta;)
- o difícil manejo de aparelhos necessários para consultas a documentação especial, como por exemplo os documentos microfilmados.

Além destes fatores podemos acrescentar, especificamente no caso brasileiro, a falta de infra-estrutura de nossas instituições arquivísticas não só para atender ao público como para arranjar seu acervo, a ausência de programas de gestão de documentos e de política de recolhimento, a falta de recursos humanos, (a inadequação do espaço físico e das condições para o armazenamento e conservação dos acervos) arquivísticos.

Na esfera federal, estes aspectos foram identificados quando a **CEPAD** (1987) (Comissão Especial de Preservação do Acervo Documental), propôs avaliar a importância da informação e do documento na administração pública brasileira. Diagnosticando os Arquivos, Museus e Bibliotecas, a nível nacional, no que se refere a acervo, estrutura organizacional, recursos humanos e materias, concluiu a respeito dos Arquivos que

“Os diferentes órgãos do governo federal, responsáveis pela guarda de documentos produzidos pela administração direta, indireta, das autarquias e estatais, encontram-se desarticuladas e sem infra estrutura a nível institucional, organizacional e de recursos humanos, técnicos e materiais correspondente à necessidade do controle, da produção uso e preservação dos documentos”

Mais tarde, um diagnóstico publicado pelo **ARQUIVO NACIONAL** (1990) aponta a grave situação em que se encontra o patrimônio arquivístico federal, revelando que as instituições arquivísticas em geral desconhecem como administrar os acervos acumulados desordenadamente há décadas, (armazenando-os de forma pouco criteriosa em qualquer espaço disponível na instituição,) desconhecendo o potencial informativo dos arquivos e de suas funções como apoio à administração.

“A inadequação das instalações físicas, das formas de armazenamento, dos meios de acondicionamento, do manuseio, além de medidas simples de limpeza, aceleram o processo de destruição, de grande parte dos acervos) arquivísticos federais”

Na esfera municipal sabe-se, de acordo com **FONSECA** (1996), que os Arquivos Municipais no Brasil recolhem massas de documentos sem

organização, grande parte de seus acervos não estão arranjados ou descritos e são precárias as condições de instalação destes órgãos.

“Os dados revelam um quadro grave de insuficiência de espaço físico adequado à conservação de acervos arquivísticos, que já estão em condições apenas regulares e conservação [...] Considerando-se que os documentos de arquivo são únicos, sua destruição elimina qualquer possibilidade de acesso”

Portanto, o acesso à informação nos Arquivos Públicos, tanto a nível federal como municipal, esbarra em dificuldades tanto jurídicas como práticas. A facilidade de acesso compreende a superação das contradições que se apresentam entre o direito do público à informação e os direitos inerentes à vida privada, a elaboração de legislação específica, na manutenção de instalações adequadas para utilização dos arquivos e o treinamento de recursos humanos para atendimento ao usuário e conservação do acervo, além da elaboração de instrumentos de pesquisa. Esses aspectos, entre outros, serão objeto de análise deste trabalho no que se refere aos Arquivos Públicos na esfera estadual.

5.2 O acesso à informação nos Arquivos Públicos estaduais brasileiros

O reconhecimento dos Arquivos Públicos no Brasil como instituição se deu, como observado anteriormente, durante o regime imperial brasileiro, com a criação do Arquivo Nacional em 1838. Neste momento, marcadamente centralizador da história do Brasil, não houve incentivo para a criação de Arquivos Públicos nas diversas províncias. Isso ocorrerá apenas na República quando um ideal federalista e descentralizador proporcionou uma maior autonomia nos emergentes Estados-membro. Este ideal aliado ao

desenvolvimento das máquinas administrativas estaduais, criaram condições para o surgimento dos primeiros Arquivos Públicos Estaduais.

O exame da literatura arquivística brasileira demonstra a carência de estudos sobre os arquivos estaduais nos seus mais diversos aspectos, em especial no que se refere ao acesso. Os trabalhos que enfocam Arquivos Públicos privilegiam sempre, em sua maioria, os arquivos na esfera federal, principalmente os aspectos de história e funcionamento do Arquivo Nacional, ou se dedicam exclusivamente à teoria de arranjo e descrição de acervos.

A revista **ACERVO** (1989/90), publicação do Arquivo Nacional, divulgou uma ampla bibliografia sobre acesso aos arquivos públicos tratando de aspectos legais, informativos e tecnológicos, relacionados ao tema. De todas as obras citadas, apenas dois artigos analisam a questão do acesso aos documentos públicos no Brasil. O trabalho de **RODRIGUES** (1969) levanta, pela primeira vez no Brasil, o questionamento do acesso aos documentos como "um direito legal ou o privilégio de alguns cidadãos", ao mesmo tempo que denuncia a má vontade do poder público com relação à liberação de documentos para consulta. **COSTA e FRAIZ** (1989) traçam um panorama dos principais problemas sobre a regulamentação do acesso à informação aos arquivos brasileiros, no momento que antecede à publicação da Lei Nacional de Arquivos em 1991.

Sobre os Arquivos Públicos Estaduais, uma ampla pesquisa bibliográfica possibilitou encontrar dois estudos significativos, dos quais apenas um deles apresenta uma análise mais abrangente.

O **Guia Preliminar de Arquivos Estaduais** (1987), realizado e publicado pelo Arquivo Nacional, pretendeu, diante da inexistência de informações sistematizadas sobre o assunto, preencher uma lacuna no que diz respeito principalmente ao acervo dos Arquivos Estaduais.

Esse trabalho, elaborado como iniciativa da Coordenação para implantação do SINAR, foi realizado através de questionários enviados a 26 Arquivos Públicos estaduais, para obter informações sobre vinculação administrativa do Arquivo, as condições de admissão do usuário e de consulta, a possibilidade de reprodução de documentos, o tipo de publicação de cada arquivo e (informações relativas à composição do acervo.) Não se preocupou, no entanto, em analisar os dados e elaborar conclusões que pudessem determinar a situação daqueles Arquivos. (demonstrando claramente a intenção de apenas identificar, caracterizar e localizar o acervo da instituição.) ↙

O importante artigo **Instituições Arquivísticas: estrutura e organização; a situação dos arquivos estaduais** (1986), do professor José Maria Jardim, sistematiza informações sobre a criação e funcionamento desta parte das instituições arquivísticas do Brasil.

JARDIM (1986) observa que é freqüente o desconhecimento sobre as funções dos Arquivos Públicos Estaduais e suas distinções em relação a outras instituições voltadas para setores do patrimônio cultural, como as bibliotecas e os museus. Com dificuldade para distinguir documentos arquivísticos de bibliográficos, muitos arquivos assumem a guarda de acervos bibliográficos em detrimento do acervo arquivístico, agravando ainda mais o problema de ausência de políticas que promovam o controle intelectual sobre os acervos em benefício dos usuários.

Observa ainda o autor a importância da estrutura organizacional de uma instituição arquivística, pois não é ela uma mera questão formal, reflete sim a capacitação do Arquivo Público para o exercício de suas funções e estabelece os parâmetros administrativos a partir dos quais estas deverão ser cumpridas. Considera que cinco unidades administrativas - o arquivo intermediário, o arquivo permanente, o apoio técnico, o apoio cultural e o apoio administrativo - são indispensáveis à estrutura organizacional de um Arquivo Público.

Na conclusão de seu trabalho, **JARDIM** afirma que a transformação das atuais estruturas só apresentará resultados práticos se inseridas no bojo das transformações globais necessárias ao fortalecimento da rede de Arquivos Públicos Estaduais, envolvendo desde legislação até instalações físicas e recursos humanos. De qualquer forma, continua o autor,

"esta estrutura deverá necessariamente refletir as funções do Arquivo Público como órgão de apoio à administração, à cultura e ao cidadão, participando da definição e implementação de uma política nacional de arquivos, assumindo no âmbito estadual a proteção ao patrimônio arquivístico".

CAPÍTULO 6

A pesquisa de campo

6.1 Aspectos Metodológicos

Pouco ou quase nada, como já foi observado ao longo deste trabalho, se tem produzido sobre os Arquivos Públicos Estaduais no Brasil. Reduzida e escassa podemos considerar a produção intelectual ou os diagnósticos sobre esses Arquivos. Considerando esses aspectos, a natureza da pesquisa e seus objetivos, o método de pesquisa adotado para a realização desse trabalho foi a pesquisa de campo, numa abordagem qualitativa, utilizando o questionário como instrumento para a coleta de dados.

O questionário utilizado (anexo 2) foi elaborado a partir do estudo dos procedimentos de coleta de dados usados pelo Arquivo Nacional e por diversas instituições arquivísticas internacionais, buscando informações sobre os pontos básicos definidos como indicadores das condições de acesso às instituições arquivísticas na esfera estadual. O questionário foi organizado em 3 seções com um total de 31 questões. O pré teste foi realizado por funcionários do Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte.

Na primeira parte, "*Dados Gerais*", pretendeu-se verificar a inserção da instituição na estrutura administrativa do Estado e a existência de estrutura organizacional do Arquivo. A segunda parte, "*Atendimento ao Usuário*", pretendeu verificar os pré-requisitos para admissão do usuário, horário de funcionamento, a existência de sala de consulta, programas de treinamentos para funcionários, informatização, recursos humanos, instrumentos de pesquisa, publicações, além da existência de restrições de acesso à algum conjunto documental. Já na terceira parte, "*O Acervo*", enfoca-se o volume e estado de conservação do acervo, a existência de programa de gestão de documentos, tabela de temporalidade e recolhimento periódico de documentos e as condições físicas das instalações do Arquivo. Abre espaço também para comentários dos diretores destas instituições sobre as condições de acesso e das dificuldades ou facilidades encontradas por eles para o atendimento ao público. A análise do conjunto desses dados proporcionará uma avaliação de

como se encontra o acesso às informações contidas nos acervos dos Arquivos Públicos Estaduais.

No momento do início da coleta de dados uma pesquisa nos cadastros do Arquivo Nacional possibilitou a listagem dos endereços e nomes dos diretores dos 25 Arquivos Estaduais existentes no país. Os questionários foram enviados, pelo correio, em junho de 1996, contendo envelope endereçado e selado para a resposta, tendo sido estabelecido um prazo de quatro semanas para devolução dos mesmos. Uma segunda remessa foi enviada um mês depois, para aqueles que não haviam respondido. Foi feito também um contato via Fax comunicando o envio dos questionários.

Dos 25 questionários enviados, no total foram obtidas 15 respostas, ou seja, 60% dos arquivos responderam ao questionário, de acordo com o quadro que se segue:

INDICE GERAL DE RESPOSTAS*		
QUESTIONÁRIOS ENVIADOS: 25		QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS: 15
ESTADO	ARQUIVO	RESPOSTA
ACRE	Arquivo Geral do Estado do Acre	SIM
ALAGOAS	Arquivo Público Estadual de Alagoas	NÃO
AMAPÁ	Fundação Cultural do Estado-FUNDECAP	NÃO
AMAZONAS	Arquivo Público Estadual do Amazonas	NÃO
BAHIA	Arquivo Público do Estado da Bahia	NÃO
CEARÁ	Arquivo Público do Estado do Ceará	SIM
ESPÍRITO SANTO	Arquivo Estadual do Espírito Santo	SIM
GOIÁS	Arquivo Histórico Estadual de Goiás	SIM
MARANHÃO	Arquivo Público do Estado do Amazonas	SIM
MATO GROSSO	Arquivo Público de Mato Grosso	SIM
MATO G. DO SUL	Arquivo Público do Estado do Mato Grosso do Sul	SIM
MINAS GERAIS	Arquivo Público Mineiro	SIM
PARÁ	Arquivo Público do Estado do Pará	SIM
PARAÍBA	Arquivo Administrativo da Paraíba	SIM
PARANÁ	Arquivo Público do Estado do Paraná	SIM
PERNAMBUCO	Arquivo Público Estadual Jordão Emerenciano	SIM
PIAUI	Arquivo Público e Museu Histórico do Piauí	NÃO
RIO G. DO NORTE	Arquivo Público Estadual do Rio Grande do Norte	SIM
RIO G. DO SUL	Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul	SIM
RIO DE JANEIRO	Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro	NÃO
RONDÔNIA	Arquivo Geral do Estado da Rondônia	NÃO
RORAIMA	Arquivo Público de Roraima	NÃO
SANTA CATARINA	Arquivo Público do Estado de Santa Catarina	SIM
SÃO PAULO	Arquivo do Estado de São Paulo	NÃO
SERGIPE	Arquivo Público Estadual de Sergipe	NÃO

* Para se referir aos Arquivos utiliza-se o nome dos Estados e não o das Instituições Arquivísticas

6.2 Resultados e interpretações

Os dados serão analisados de acordo com os objetivos estabelecidos na introdução deste trabalho, ou seja, verificar as condições de acesso aos Arquivos Públicos Estaduais, através da análise dos fatores considerados de primordial importância para a identificação das condições de acesso. Procurou-se através de gráficos ilustrar e melhor visualizar algumas situações. Utilizou-se a ferramenta de planilha eletrônica, Excel 5.0 da Microsoft, para gerar esses gráficos.

6.2.1 A criação dos Arquivos Públicos Estaduais

Ao destacar o ano de criação das instituições de arquivo, pretendeu-se mostrar que essas instituições, mesmo aquelas com mais de 100 anos de existência, subsistiram a diversas mudanças administrativas, a dificuldades de toda ordem, para se manterem funcionando, e a avanços tecnológicos, muitas vezes decididos a eliminá-las. Poucos foram os Arquivos que se empenharam em modificar a organização centenária de seus acervos, encontrando-se agora frente ao perigo de se perder para sempre preciosas informações contidas em seus documentos.

Como se pode verificar através do GRAF.1, algumas dessas instituições arquivísticas são centenárias, outras surgiram recentemente. Dos 15 arquivos analisados 20% deles foram criados ainda no século XIX, 27% na primeira metade do século XX e 46% criados na segunda metade deste século. A criação dessas instituições se deu através de leis, decretos ou resoluções que estabeleciam suas funções e objetivos, voltados geralmente para garantir o uso

acadêmico e histórico de documentos sob a sua guarda. O Arquivo da Paraíba que se denomina "Núcleo de Documentação e Pesquisa" não soube precisar a data de sua criação. É interessante notar que os Arquivos do Ceará (1916), do Espírito Santo (1908) e do Pará (1901), foram criados como anexos à biblioteca pública e o Arquivo do Estado do Rio Grande do Sul (1954) como uma extensão do museu. Alguns fatores podem ter contribuído para essa situação. Entre eles, podemos citar por exemplo a fragilidade da diferenciação do que se constituía naquele momento um acervo de biblioteca ou museu e um acervo específico de arquivo, ou mesmo a falta de recursos para se criar instituições distintas.

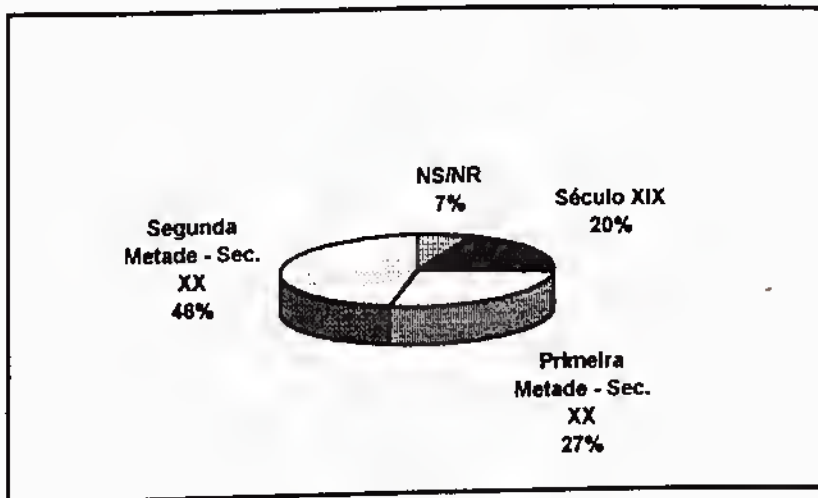


GRÁFICO 1 - Ano de criação do Arquivo

6.2.2 Funções e objetivos do Arquivo Público Estadual

A Lei Nacional de Arquivos estabelece, como já foi visto, que é função de um Arquivo Público a gestão e o recolhimento de documentos produzidos e recebidos pela administração pública no exercício de suas funções, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.

Podemos considerar também como objetivos de uma instituição arquivística pública, como concluímos no decorrer do trabalho, o apoio à

administração pública e ao desenvolvimento cultural, a garantia de acesso do cidadão aos documentos e a promoção de políticas arquivísticas.

De acordo com o pensamento da própria instituição, 5 Arquivos, (Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Ceará) colocam entre suas funções a questão da garantia do acesso público aos documentos. O Arquivo do Estado do Paraná, do ponto de vista de apoio à administração é o único que enfatiza prestar informação rápida e correta para a administração pública.

O quadro que se segue exemplifica bem, ao apresentar o ponto de vista das instituições arquivísticas estaduais no que diz respeito a suas funções e objetivos, na palavra de seus diretores.

Arquivo Público do Estado do Ceará

"Recuperar preservar e divulgar a memória histórica do Estado do Ceará. Recolher, descartar e custodiar documentos oriundos do poder executivo (secretarias) e fundos privados (Arquivo Boris Freres) facilitando o acesso à informação".

Arquivo Público do Estado do Pará

"Recolhimento dos documentos produzidos pelo poder público, bem como sua preservação, conservação e acesso".

Arquivo Público Mineiro

"Recolher, custodiar e conservar documentos produzidos e acumulados pelos órgãos da administração pública estadual, promover a gestão documental garantindo ao cidadão o pleno acesso".

Departamento estadual de Arquivo Público do Paraná

"Organizar, guardar e conservar documentos públicos, visando prestar informação rápida e corretamente para a administração pública e o público em geral".

Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul

"Custodiar e garantir o acesso às informações das fontes documentais públicas tendo como função custodiar, preservar a documentação, receber, avaliar e selecionar a documentação entregue a sua custódia, tornar o acervo acessível ao público produção (de meios de busca, consulta direta, publicações), publicar os anais, incentivar e assessorar as prefeituras na implementação e manutenção dos arquivos municipais, elaborar trabalho de pesquisa com base no acervo"

Já o Arquivo do Estado do Mato Grosso pretende dar atendimento somente ao pesquisador, enquanto a Paraíba, prestar serviço de utilidade pública.

Arquivo Público do Mato Grosso

"Preservar a documentação já existente e implementar o sistema Estadual de Arquivos. Dar atendimento a pesquisadores"

Núcleo de Documentação e Arquivo (Paraíba)

"Selecionar e guardar toda a documentação produzida por suas secretarias, além de prestar serviço de utilidade pública"

Quanto ao fato de promover políticas arquivísticas, no caso a gestão documental, apenas os Arquivos do Mato Grosso do Sul, do Maranhão, Pernambuco e Minas Gerais (citado anteriormente) colocam esta atribuição entre suas funções.

Arquivo Público Estadual do Mato Grosso do Sul

"Compete ao arquivo a gestão, o recolhimento e a preservação dos documentos produzidos e acumulados pelo Poder Executivo estadual e receber através de custódia ou de doação arquivos privados de interesse público".

Arquivo Público do Estado do Maranhão

"Recolher, preservar e divulgar a documentação de valor permanente produzida pelos órgãos da administração direta e indireta do Estado. Desenvolver um programa de gestão documental junto aos órgãos da administração direta e indireta do Estado"

Arquivo Público Estadual Jordão Emerenciano (Pernambuco)

⊗ ("Preservar acervos históricos e racionalizar a administração dos documentos públicos do poder executivo estadual".

Outros Arquivos analisados consideram como função básica o recolhimento e preservação de documentos de valor permanente produzidos e acumulados pela administração pública. (Pretendem também divulgar a memória histórica) e o patrimônio documental do Estado e preservar acervos históricos, não explicitando em suas funções a garantia de acesso pleno a seus

documentos, tanto para o cidadão como para o pesquisador ou administrador, além de promover o apoio à administração através da gestão de documentos.

Departamento de Arquivo Central do Acre

"Recolher, classificar, guardar, conservar, informar e manter sob sua responsabilidade toda documentação de valor histórico e administrativa do Estado do Acre".

Arquivo Público Estadual do Espírito Santo

"Destinado a adquirir, receber e conservar, sob classificação sistemática, todos os documentos concernentes à legislação, à administração, à história, às manifestações do movimento científico, literário e artístico do Estado e quaisquer outros que o governo determinar".

Arquivo Histórico Estadual (Goiás)

"Zelar pela preservação do patrimônio documental de real interesse para o acervo histórico de Goiás; divulgar o conteúdo de natureza científico cultural, incentivar pesquisa relacionada com os fundamentos e as perspectivas do desenvolvimento estadual."

Arquivo Público do Estado de Santa Catarina

"O arquivo público é o órgão oficialmente incumbido de recolher, preservar e divulgar o patrimônio documental da administração pública estadual".

Ao analisarmos a legislação estadual sobre arquivos daqueles que nos enviaram cópias, verificamos que os Estados do Paraná (1995), Minas Gerais (1994) Maranhão (1995), Mato Grosso do Sul (1992) e Espírito Santo (1994), todas posteriores à Lei Nacional de Arquivos, estabeleceram, em âmbito estadual, como função e objetivo de um Arquivo Público, aqueles mesmos determinados na Lei Federal, encontrando-se desta forma, no que se refere também aos conceitos e atribuições, em sintonia com a Lei maior de arquivos.

Revelando preocupação em estabelecer uma gestão documental eficiente e garantir o acesso do cidadão interessado às informações contidas em seu acervo, as leis estaduais estão também em consonância com a legislação federal. Entretanto quando essas instituições buscam expor seus objetivos e funções, ou quando analisamos as atividades e o funcionamento dos Arquivos na prática, verificamos que os princípios da legislação recente, tanto Federal

como Estadual, não são implementados, devido a diversos fatores, como veremos adiante.

6.2.3 Os Arquivos Públicos dentro da estrutura administrativa do Estado: subordinação administrativa e estrutura organizacional

Em geral, os Arquivos Públicos estaduais apresentam inúmeras mudanças de subordinação administrativa, desde a sua criação. O GRAF.2 demonstra esta complexa situação ao revelar que 80% das instituições apresentaram mudanças de subordinação administrativa.

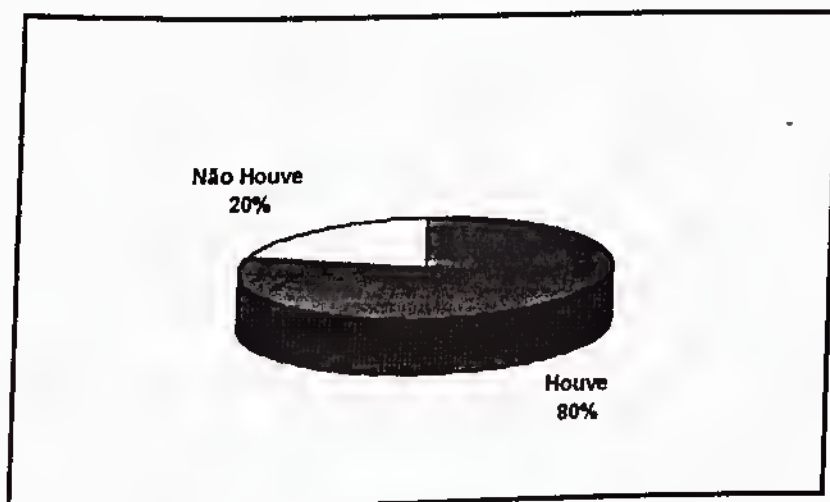


GRAFICO 2 - Mudança de subordinação Administrativa

Deve-se observar a indefinição dos governos em encontrar espaço dentro da estrutura da administração pública para abrigar seus próprios Arquivos. Verifica-se que essas instituições passam pelos mais diversos graus hierárquicos dentro da estrutura do governo estadual, como demonstra o quadro a seguir. As instituições arquivísticas não explicitaram, no entanto, as datas em que ocorreram essas mudanças.

ACRE	Administração, Interior e Justiça, Segurança Pública, Administração
CEARÁ	Departamento da Biblioteca Pública, Interior e Justiça, Cultura, Cultura e Desporto do Estado
ESPÍRITO SANTO	Secretaria Geral de Governo, Administração, Cultura e Esportes
GOIÁS	Administração, Diretoria do Patrimônio Histórico e Cultural
MARANHÃO	Fundação Cultural, Cultura
MINAS GERAIS	Interior, Educação, Gabinete Civil, Coordenadoria de Cultura, Cultura
PARÁ	Justiça, Interior, Instrução Pública, Cultura
PARANÁ	Governo, Negócios do Interior, Justiça, Instrução Pública, Viação, Agricultura, Administração
PERNAMBUCO	Turismo Cultura e Esporte, (Educação e Justiça) Cultura
RIO GRANDE DO NORTE	Sub coordenadoria, (Administração)
SANTA CATARINA	Justiça, Administração, (Justiça e Administração), Justiça e Cidadania, Administração

Após essa "viagem" dentro da administração pública, atualmente 47% destas instituições encontram-se subordinados à Secretaria de Cultura e 40% à Secretaria da Administração, conforme mostra o GRAF. 3. O Arquivo do Estado de Goiás é uma seção subordinada à Diretoria do Patrimônio Histórico e Cultural que por sua vez é subordinado à Presidência da Fundação Cultural. O Arquivo do Mato Grosso do Sul está junto à Secretária de Cidadania Justiça e Trabalho. Destas Instituições 47% não apresentam organogramas e 53% tem uma estrutura organizacional definida.

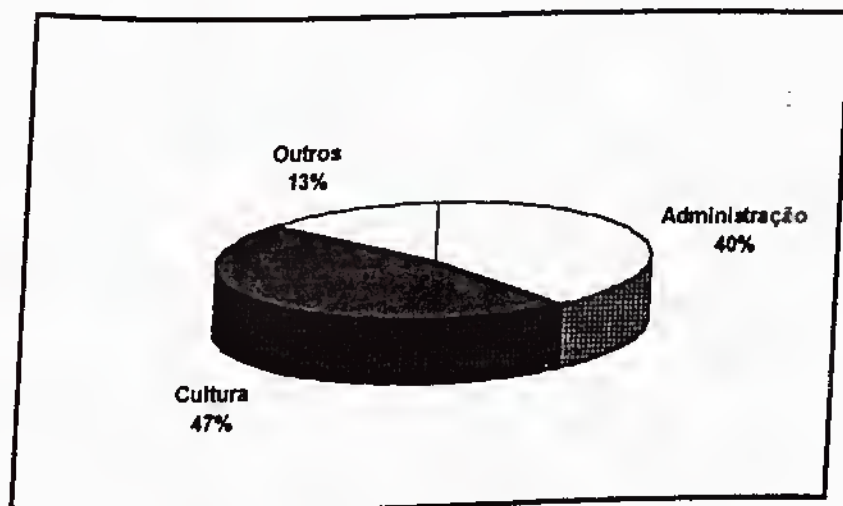


GRAFICO 3 - Subordinação administrativa atual

Dentre os Arquivos que apresentaram organograma o Arquivo do Mato Grosso do Sul possui em sua estrutura organizacional atual apenas a área de preservação e arquivo permanente. Informam que passaram por reforma administrativa e tiveram sua estrutura reduzida. Nos Arquivos dos Estados do Paraná, Goiás e Maranhão, (a estrutura está voltada especialmente para guarda, preservação dos documentos e pesquisa histórica.)⁸

Observa-se uma preocupação na elaboração dos organogramas mais recentes, em especificar unidades administrativas para a gestão documental, como por exemplo os Arquivos do Estado de Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina e Pernambuco. Minas Gerais apresenta em sua nova estrutura, resultado da reforma administrativa do Estado, (uma "Diretoria de Acesso a Informação e Pesquisa" que cuida de garantir ao usuário o acesso aos documentos. As outras instituições analisadas apresentam unidades administrativas voltadas para a pesquisa, referência e apoio cultural, demonstrando que a consulta aos documentos está muito mais ligada à pesquisa histórica) do que ao apoio administrativo ou aos direitos do cidadão.

O Arquivo Histórico Estadual de Goiás apresenta em seu complexo organograma, em fase de implantação, uma Divisão de Documentação que consta de Hemeroteca, Mapoteca, Documentação Estadual e Documentação Municipal. Goiânia não possui Arquivo Municipal portanto seu Arquivo Estadual vem guardando acervos que pertencem à administração municipal, ocupando espaço e funcionários do já restrito quadro do Arquivo.

Esta situação da estrutura e posicionamento dos arquivos públicos brasileiros, dentro da administração pública, indica a forma pela qual o poder público vem tratando a informação por ele produzida e acumulada no decorrer de suas atividades: com descaso e negligência. Além disso demonstra, dentro

da organização do Estado, uma falta de conhecimento e definição de como e onde o cidadão tem acesso às informações produzidas pelo próprio Estado. Os arquivos trazem ainda em sua estrutura organizacional a idéia de um passado que os considerou sempre "arquivo histórico". Seus acervos encontram-se incompletos, pois a falta de recolhimento periódico, como veremos a seguir, não traz para os Arquivos os documentos mais recentes produzidos pelos órgãos públicos.

O grande número de Arquivos inseridos na Secretaria de Cultura, 47%; como mostrou o GRAF. 3, revelam que os Arquivos são vistos muito mais com a função de apoio cultural do que como órgão básico da administração. A administração pública ainda os vê como instituições criadas apenas para os eruditos, considerando-os incapazes de regular uma gestão de documentos e os arquivos que eles produzem.

6.2.4 Administração dos Arquivos na esfera estadual

Das instituições analisadas 80% indicam a existência de instrumento legal que disponha sobre a sua administração. Em sua maioria, são leis ou decretos, que estabelecem as suas funções e objetivos. Dentre as instituições que enviaram cópias desses instrumentos, observa-se que o Arquivo do Estado do Ceará é regulamentado por lei que determina os seus objetivos e funções transformando-o em órgão Central do Sistema Estadual de Documentação e Arquivo. O Arquivo do Espírito Santo foi regulamentado por lei em 1994 criando uma estrutura organizacional e definindo objetivos e funções.

Em 1978 o Estado do Rio Grande do Norte institui o Sistema Estadual de Arquivos, em 1982 o Estado do Mato Grosso e, em 1989, o Rio Grande do Sul, pretendendo todos assegurar a proteção dos documentos do poder público e facilitar o acesso ao acervo arquivístico estadual para o administrador e o cidadão. No entanto, apesar de determinado em lei, nenhum destes sistemas foi

implementado até hoje. O Estado do Paraná, após instituir o Sistema Integrado de Documentos, define, em lei de 1994, a competência de organização do Arquivo, seguindo os moldes da Lei Nacional de Arquivos.

O Estado do Mato Grosso do Sul através de lei de 1992, institui a política estadual de Arquivos Públicos e Privados, conceituando, definindo competências e dispondo sobre a administração e organização dos Arquivos Públicos, também nos moldes da Lei Nacional (8159/91). O Estado de Minas Gerais insere a questão dos arquivos dentro da lei (1994) que dispõe sobre a política cultural do Estado. Essa lei considera os documentos como patrimônio cultural e o capítulo que se refere aos arquivos apresenta-se bastante completo. Além de definir arquivos e estabelecer os objetivos da política estadual de arquivos, fixa as categorias de sigilo, institui a gestão documental em conjunto com a administração e o Arquivo Público do Estado e assegura a todos o acesso aos documentos sob sua guarda.

Verifica-se, portanto, que só muito recentemente os Estados têm criado legislação própria para definir arquivos e estabelecer suas funções e objetivos. Alguns instituem políticas de gestão documental e/ou sistemas estaduais de arquivo, no entanto, raramente têm sido esses programas implementados.

6.2.5 Programa de gestão de documentos, tabela de temporalidade e atividade de recolhimento

Com relação ao desenvolvimento destas atividades nos arquivos analisados, deve-se observar o GRAF. 4.

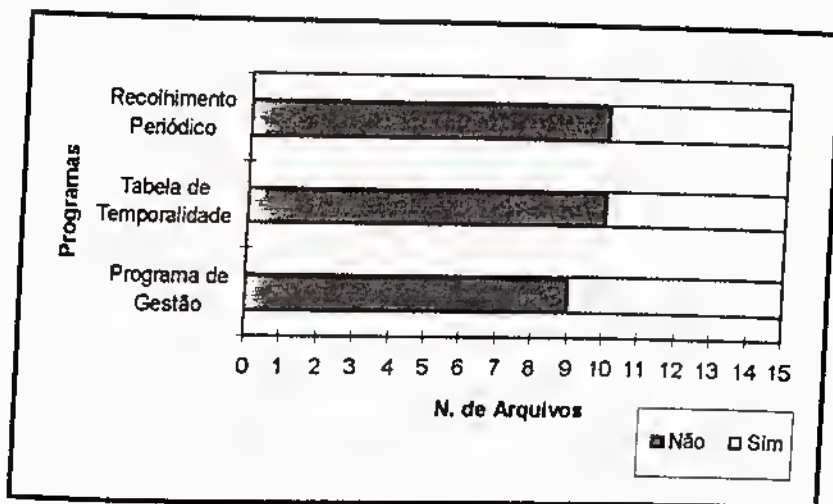


GRAFICO 4 - Gestão de documentos

Como podemos observar, 7 Arquivos apresentam programa de gestão de documentos, sendo que o Rio Grande do Sul, apesar de estabelecer a gestão desde 1989, ainda não a implementou.

Dos Arquivos analisados 6 instituições mencionam a existência de tabela de temporalidade. Os Arquivos dos Estados de Pernambuco e do Paraná ainda estão elaborando suas tabelas e no Arquivo do Estado do Rio Grande do Sul a tabela só existe parcialmente para a Secretaria da Administração. O Arquivo do Mato Grosso do Sul e do Rio Grande do Norte indicam a existência de tabela de temporalidade mas no entanto não têm programa de gestão documental. Também não esclarecem como é utilizada esta tabela dentro dos órgãos da administração pública. Já os Arquivos dos Estados do Maranhão e Santa Catarina apresentam programa de gestão documental mas não têm tabela de temporalidade. Apenas os Arquivos do Espírito Santo e Minas Gerais implementam seu programa de gestão documental utilizando a tabela de temporalidade como instrumento para determinar tempo de guarda dos documentos.

O recolhimento periódico de documentos praticamente não existe. Apenas 6 Instituições indicam recolhimento nos últimos 5 anos, sendo que o Arquivo do

Ceará recolheu apenas os documentos do TRE em 1996, e o de Goiás, apenas o Diário Oficial.

A grande maioria dos Arquivos analisados não têm conhecimento da data do último recolhimento mas pode-se notar pelas datas limite dos acervos, bastante antigas, que o recolhimento não ocorre há muitas décadas ou que a documentação mais recente encontra-se entre os documentos ainda sem identificação e arranjo. O Arquivo Público Mineiro teve seu último recolhimento em 1948 e do Pará não recolhe há 30 anos. As palavras do diretor do Arquivo do Pará sintetizam exatamente o que significa "recolhimento de documentos" no Brasil:

"Os últimos documentos que lá chegaram foram despejados na porta, pela Secretaria de Segurança Pública, que em mudança de prédio mandou sem aviso a papelada para o Arquivo Público com o ultimato de deixar lá os documentos, ou levá-los para a reciclagem".

O recolhimento periódico de documentos não tem acontecido nas instituições arquivísticas estaduais do Brasil. Tarefa difícil, uma vez que não existe programa de gestão documental devidamente implantado e muito menos tabela de temporalidade, requisitos básicos para um recolhimento sistemático e racional.

Em função disso, uma grande quantidade de documentos ainda se encontra armazenada em depósitos dentro dos diversos órgãos da administração pública, contendo informações da maior relevância e totalmente fora das possibilidades de acesso de qualquer cidadão brasileiro, ou mesmo do próprio administrador. Apesar de garantido por instrumento constitucional, o acesso às informações dentro desses depósitos torna-se inviável pela falta de controle de seu conteúdo e da própria localização física destes documentos,

apropriadamente apelidado pelos diversos órgãos de "arquivo morto", pois da forma em que se encontram não servem a ninguém.

6.2.6 Instrumento administrativo interno que normalize o acesso do público aos documentos

O acesso do público aos documentos de valor permanente sob a guarda das instituições arquivísticas é livre e sem restrições, observando-se apenas os devidos cuidados para a preservação física dos documentos.

Não há lei que impeça o acesso a esses documentos. Das instituições analisadas, 67% não possuem instrumento administrativo que normalize o acesso do público. Apenas 33% destas instituições confirmaram a existência de regras internas para o acesso, mas que são, na verdade, muito mais uma orientação para o usuário do que regras propriamente ditas ou como no caso de Minas Gerais que apresenta normas internas para utilização da sala de consultas.

O Arquivo Público do Estado do Ceará é a única instituição, dentre as analisadas, que apresenta uma instrução normativa publicada (em 1995) que *(disciplina a proteção dos documentos de valor histórico e artístico que constituem patrimônio histórico) do Ceará* onde proíbe a reprodução xerográfica de livros e documentos históricos.

No entanto mesmo garantido por lei e não tendo instrumentos internos formalizados que dificultem o acesso ao acervo das Instituições, 87% dos Arquivos analisados apresentam restrição ao acesso a algum conjunto documental por razões diversas, conforme demonstram os GRAF. 5 e 6

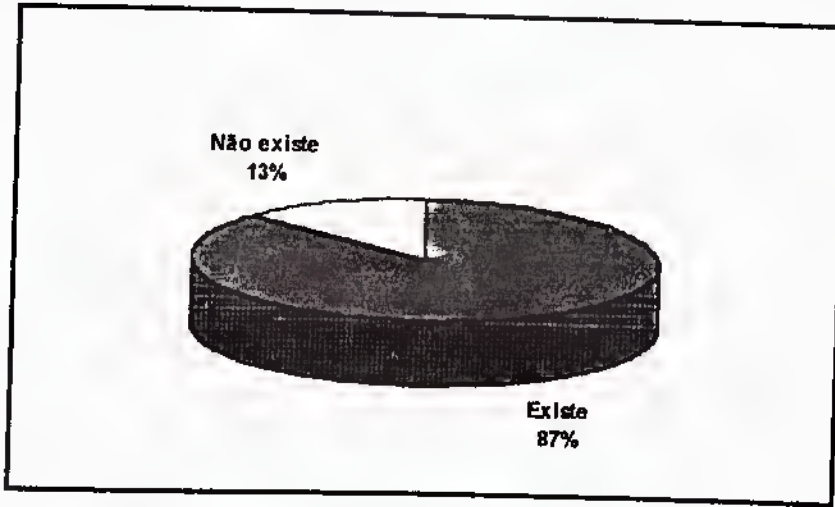


GRAFICO 5 - Restrições ao acesso

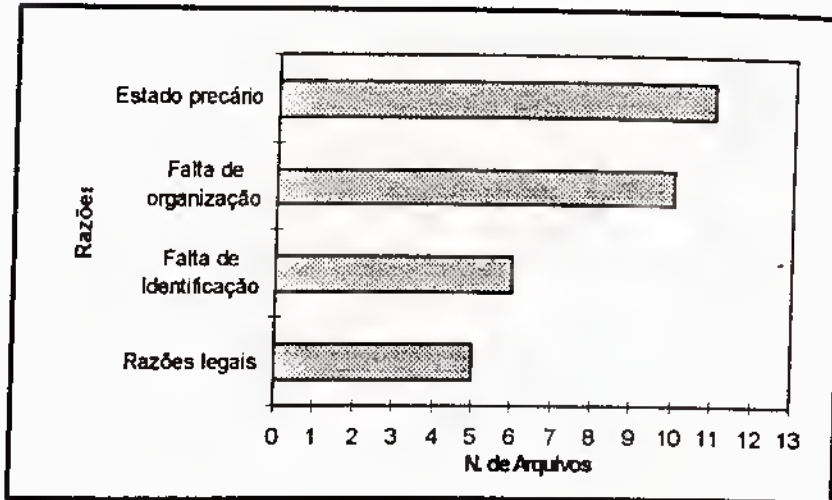


GRAFICO 6 - Razões da restrição ao acesso

Como principais motivos para impedimento de consulta, foram citados o estado precário em que se encontram os documentos, a falta de organização ou de identificação do acervo, manuseio indevido, condições impróprias de acondicionamento e armazenamento. Um outro motivo alegado são as razões legais. Os Arquivos do Estado do Espírito Santo, Maranhão, Paraná e Rio Grande do Norte não permitem o acesso aos documentos do DOPS sob a sua custódia. O Arquivo do Acre não permite a pesquisa em documentos que envolvam nomes de pessoas, não esclarecendo, no entanto em que circunstâncias isto acontece. Os Arquivos do Mato Grosso do Sul e da Paraíba

não responderam à questão sobre restrição de acesso a algum conjunto documental.

6.2.7 O controle do acervo: volume total, conjuntos de documentos não identificados, instrumentos de pesquisa, microfilmagem, reprodução e informatização

Dentre as instituições analisadas é enorme o volume de documentos armazenados nos depósitos, ainda sem identificação e sem arranjo. Apenas os Arquivos do Estado do Espírito Santo, Minas Gerais, Pará e Paraíba indicam a inexistência, junto a seus acervos, de conjuntos documentais não identificados. O Arquivo do Ceará, por exemplo, tem 60% do volume do acervo ainda não identificados, Mato Grosso 50%, Acre e Goiás 30%.

No que se refere ao volume total do acervo, as instituições arquivísticas analisadas têm sob sua custódia 29476 metros lineares de documentos com uma grande parte, ou seja, 18772 metros lineares, sem arranjo. Com exceção de Minas Gerais e Paraíba que indicam 100% de seu acervo arranjados, todas as outras instituições apresentam parte considerável ainda sem arranjo. Do volume total dos acervos dos diversos Arquivos estaduais 63,7% apresentam-se ainda sem arranjo. O Arquivo do Rio Grande do Norte não informou o volume em metros lineares de seu acervo nem se existem documentos não arranjados ou microfilmados.

Os dados são alarmantes. Por exemplo Mato Grosso e Pernambuco indicam que 90 % de seu acervo ainda não estão arranjados, alegando falta de material ou de pessoal especializado. No Arquivo do Estado do Ceará, 75% de documentos não estão arranjados por falta de pessoal, de recursos financeiros para compra de material e falta de equipamento. Os Arquivos do Espírito Santo, Pará, Paraná, e Santa Catarina apresentam em média 50% de seu acervo não arranjados pelos mesmos motivos: falta de material, de pessoal e de recursos.

Observa-se que, mesmo sob custódia dos Arquivos Públicos Estaduais, grande parte dos documentos está totalmente fora de acesso ao usuário de Arquivo, (pois um conjunto documental não identificado ou não arranjado inviabiliza a consulta.) Na mesma situação daqueles ainda guardados nos depósitos dos diversos órgãos da administração pública, não há instrumento legal que os libere para consulta, uma vez que é impossível a sua localização física dentro da instituição. Estes dados revelam que as instituições arquivísticas não têm, hoje, infra-estrutura, recursos financeiros, humanos ou tecnológicos, suficientes para cuidar de seus acervos e torná-los acessíveis.

Da parte do acervo arranjada, das diversas instituições, 97% não estão microfilmadas. O Arquivo do Estado de Minas Gerais tem 20% de seu acervo microfilmados, a Paraíba e o Paraná 10% e no Rio Grande do Sul apenas 0,1% de seu acervo está microfilmado. Como vários conjuntos documentais estão impedidos para consulta por (estado precário de conservação) e não estão microfilmados, mais uma parte do acervo fica, portanto, fora do acesso do usuário.

A reprodução de documentos para o usuário é permitida em 87% das instituições analisadas, geralmente com restrições, (depois de avaliado o estado de conservação). O Arquivo do Mato Grosso do Sul não permite nenhuma forma de reprodução e no Arquivo do Estado do Rio Grande do Sul a reprodução por microfilmagem só é permitida com autorização do departamento jurídico. O GRAF.7 demonstra as formas de reprodução permitidas.

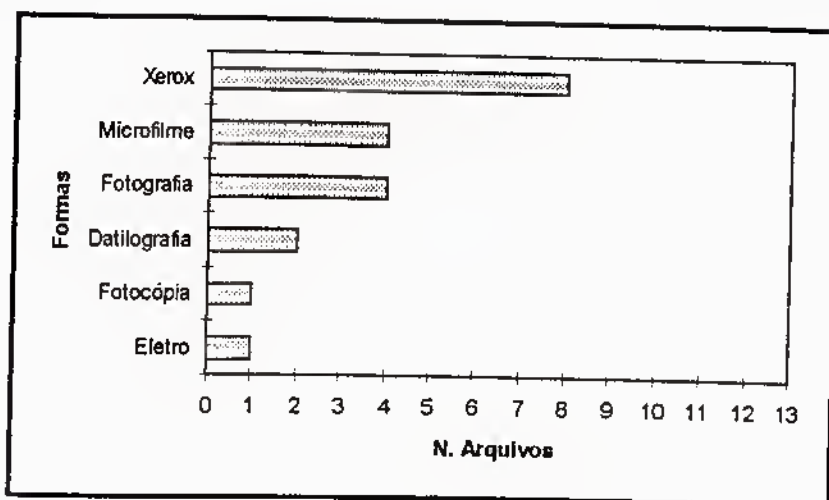


GRÁFICO 7 - Formas de reprodução

Quanto ao processo de informatização dos Arquivos o GRAF. 8 ilustra a situação.

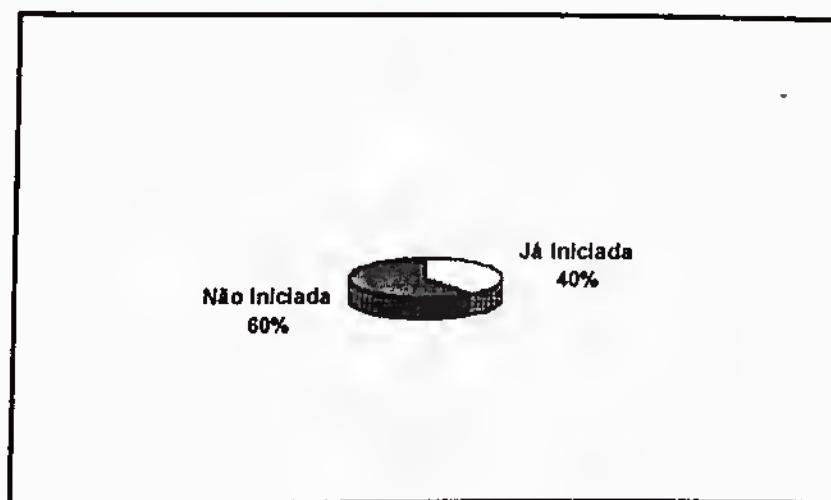


GRÁFICO 8 - Processo de Informatização

O processo de informatização está iniciado em 40% das instituições analisadas, já em 60% delas ainda não existem recursos informacionais. O Arquivo do Estado de Santa Catarina não informou a finalidade da informatização. O Arquivo do Estado de Pernambuco interrompeu o processo, por considerar que não estava atendendo às necessidades de facilitar o acesso aos documentos e preservá-los do desgaste causado pelo manuseio. Os

Arquivos dos Estados do Rio Grande do Norte e do Espírito Santo pretendem usar o recurso para recuperar a informação com maior rapidez e eficiência e elaborar instrumentos de pesquisa. O Arquivo de Minas Gerais implantou um sistema de controle do acervo documental e bibliográfico. Nenhuma destas Instituições informou se estes recursos estão à disposição do usuário para viabilizar um acesso rápido à informação necessária. O Arquivo do Estado do Maranhão tem como maior preocupação a "modernização do Arquivo Público" através da informatização e implantação de novas tecnologias, visando facilitar o acesso do público à informação e (principalmente à preservação do acervo.) Não apresentou no entanto um modelo ou de que forma poderá ser realizado.

No que diz respeito à elaboração de instrumentos de pesquisa, para acesso à parte arranjada dos acervos, duas instituições não dispõem deste recurso. No Arquivo do Mato Grosso do Sul existem apenas fichas que remetem aos fundos arranjados. No Arquivo da Paraíba existem apenas "fichas funcionais", não ficando claro no entanto o que significa ou como o usuário encontra a informação procurada. O Arquivo do Rio Grande do Norte possui apenas um índice relacionando seu acervo.)

Tanto na preferência do público como no número de Arquivos que o possuem, (o inventário aparece como o instrumento de pesquisa mais consultado, seguido do índice e do catálogo.) Esse resultado está de acordo com a tradição arquivística que considera o inventário como o instrumento maior e mais importante dentro de um Arquivo.) Apesar de ser o instrumento que indica de forma mais geral todos os fundos do arquivo e disponibiliza informações sobre a instituição e sobre os outros instrumentos existentes no Arquivo, o guia está em quarto lugar na preferência do usuário. Isso porque apenas 50% das instituições analisadas possuem guias, enquanto o inventário existe em 73% delas.)

No entanto, apesar de existirem instrumentos de pesquisa na maioria dos Arquivos, muitas vezes estes não são bem elaborados, ou não atendem a todo o

acervo arranjado, impossibilitando assim o acesso a esses documentos. Sem instrumento de pesquisa não há como localizar a informação desejada.

Um bom exemplo é a situação do Arquivo Público Mineiro:

"O acesso é dificultado pelo fato de os instrumentos de pesquisa elaborados não terem uma padronização na descrição. Há casos em que o "instrumento" consiste na listagem de recolhimento"

O GRAF. 9 ilustra onde estão localizados esses instrumentos de pesquisa que, preferencialmente, devem ficar à disposição do usuário em local de fácil acesso.

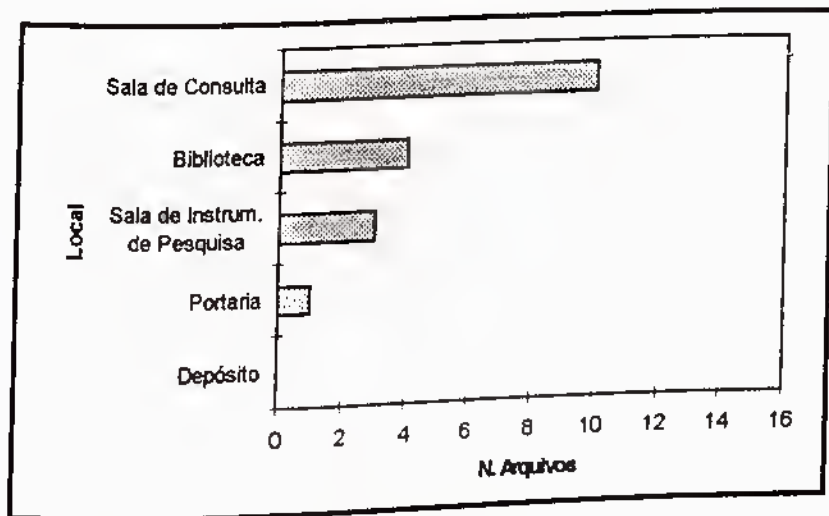


GRÁFICO 9 - localização dos instrumentos de pesquisa

6.2.8 O espaço físico, estado de preservação do acervo e recursos humanos

(No que se refere à conservação dos documentos e espaço para armazenamento,) 73% das instituições consideram (que o espaço físico disponível além de não ser adequado) é muitas vezes insignificante para as

necessidades do Arquivo. Os Arquivos dos Estados do Acre, Paraíba, Paraná e Pernambuco (acrescentam que o espaço não é apropriado para o acesso à informação). Nesse aspecto, 20% das instituições (não possuem sala de consultas, sendo a pesquisa realizada nos próprios locais onde estão localizados os documentos) (Arquivo da Paraíba) ou na biblioteca (Mato Grosso do Sul). Esta situação pode ser exemplificada pelo comentário do Arquivo do Estado da Paraíba:

“Nosso arquivo encontra-se localizado no subsolo da rampa 3 do espaço cultural. Para mim não é um local apropriado para arquivo pois possui iluminação e ventilação artificiais, contribuindo assim para o aparecimento de fungos e mofo. Também só possui uma entrada e saída. Nosso maior problema para atendimento ao público constitui na falta de lâmpadas para iluminação além de estar com as duas máquinas de escrever com defeito precisando de reparos e até a presente data não foi atendido”.

O espaço físico tem sido o principal obstáculo indicado pelas instituições, não só para o recolhimento de documentos públicos que, em muitos casos, ainda se encontram amontoados nos diversos órgãos que os produziram, como também para manter os documentos já recolhidos ao Arquivo, devidamente arranjados.

Sobre os problemas vivenciados na área de espaço físico para armazenamento e conservação de documentos foi aberto espaço para comentários, sintetizados a seguir:

ACRE

"descaso por parte das autoridades para com o arquivo".

CEARÁ

"o prédio muito antigo está localizado em lugar inapropriado sem climatização, muito próximo ao mar e ao centro causando problemas de poluição".

ESPÍRITO SANTO

"edificação e instalações do início do século XX e o espaço é incompatível com a massa documental".

GOIÁS

"carente de recursos materiais e humanos".

MATO GROSSO DO SUL

"não possui controle de temperatura e umidade, o espaço é reduzido e alugado".

PARAÍBA

"o principal problema é a falta de apoio das autoridades competentes pois as mesmas sempre têm outros problemas de imediato para resolver e nos deixam em segundo plano".

RIO GRANDE DO SUL

"o arquivo está localizado desde 1993, após uma inundação, no sexto andar de um edifício comercial no centro da cidade, portanto sem condições adequadas de proteger o acervo".

MARANHÃO

"não existe mais espaço de armazenamento, impossibilitando dessa forma o recolhimento periódico e as condições ambientais são em geral inadequadas para a conservação do acervo".

SANTA CATARINA

"falta de material, equipamentos e espaço próprio para conservação".

↳ (Quanto a um programa regular de restauração do acervo,) 50% dos Arquivos analisados têm esses (programas mantidos dentro das próprias dependências,) funcionando precariamente, com carência de pessoal especializado e de material apropriado. O Arquivo do Rio Grande do Norte estabeleceu um convênio com a Universidade para o processo de encadernação. As outras instituições não têm programa de restauração ou recursos para tentar implementá-los. (Portanto os documentos que necessitam de tratamento, para evitar uma maior deterioração ficam sem restauração e, conseqüentemente, fora de acesso ao público.) ↯

20 (O estado de conservação do acervo das instituições analisadas é considerado em parte razoável e em parte precário.) O Arquivo do Estado do Paraná considera que em geral a situação de seu acervo está em estado precário de conservação. O Arquivo do Acre tem 15% de (seu acervo inutilizado pela ação dos insetos, mas considera que em geral, seu acervo está em bom estado devido à climatização dos depósitos.) Os Arquivos do Rio Grande do Sul e do Mato Grosso do Sul (têm um grande volume do acervo "esfacelado" e fora de acesso pelo manuseio constante, indevido e por falta de restauração.) A diretora do Arquivo do Estado do Maranhão, ao (analisar o estado de conservação do acervo,) deixa espelhar a situação da maioria dos Arquivos estaduais do Brasil:

"O fato de o acervo ter-se conservado por mais de dois séculos nos porões do Palácio do Governo em ambiente úmido, com pouca ventilação, atacado pelos insetos e pequenos roedores, sofrendo de todo tipo de depredação, contribuiu para que a documentação necessite hoje, de (um tratamento emergencial na área de restauração, o que de certa forma vem sendo feito: desinfestando, higienizando, fazendo pequenos reparos e restaurando, quando possível, códices e avulsos." JA

Isso significa que os documentos, desprezados durante muito tempo nos próprios órgãos que os produziram, chegam a uma instituição de arquivo já em estado precário de conservação, situação que se agrava pela falta de espaço adequado para guardá-los e de pessoal especializado para restauração.

Todas as instituições trabalham com um número reduzido de funcionários e é queixa constante de seus diretores a falta de pessoal qualificado e especializado. (Nenhuma instituição analisada indicou a existência em seu quadro de funcionários de pessoal com curso superior em Arquivologia, sendo em grande número os funcionários formados em Biblioteconomia e em História.) *JA*
O Arquivo do Ceará tem, em seu quadro, agrônomos, assistente social,

geógrafos, todos vindos de secretarias extintas pelas reformas administrativas, sendo esses funcionários remanejados para servir ao Arquivo tanto no atendimento ao público em geral como no processamento técnico. O Arquivo do Mato Grosso do Sul dispõe de nove funcionários e o atendimento ao consulente é feito por funcionários do processamento técnico. O Estado de Goiás designou oito funcionários de nível secundário para o Arquivo, sendo que quatro deles realizam funções administrativas e os outros quatro, as atividades de atendimento ao público, conservação e processamento técnico.

Para atendimento ao público que busca os arquivos como fonte de informação em 73% das instituições analisadas não existe programa de treinamento para os funcionários responsáveis. Os funcionários são orientados internamente como é o caso do Arquivo Público Mineiro que " procura informar o funcionário do material que pode ser consultado". Os Arquivos do Ceará e do Mato Grosso do Sul procuram encaixar os técnicos em programas e cursos oferecidos pela administração pública. O Arquivo do Espírito Santo inclui em suas atividades cursos de relações públicas.

A presença na sala de consultas de funcionários especializados que tenham conhecimento da terminologia, de técnicas de arquivo, do acervo pertencente à instituição e que dominem a utilização dos instrumentos de pesquisa é fundamental para facilitar e tornar viável o acesso aos documentos. A situação analisada anteriormente demonstra que, em sua maioria, os Arquivos estaduais não contam com este tipo de funcionário, o que é mais um obstáculo para o acesso à informação. O número reduzido de funcionários força as diversas instituições a improvisações para atendimento ao público, sendo muitas vezes essa atividade de responsabilidade daqueles que trabalham no processamento técnico por terem um maior conhecimento do acervo e dos instrumentos de pesquisa por eles elaborados.

6.2.9 O usuário

Todas as Instituições atendem de segunda a sexta feira em horário comercial, com exceção de Goiás e Santa Catarina que interrompem o atendimento de 12h às 14h, ou de Pernambuco que atende apenas pela manhã e da Paraíba que atende apenas na parte da tarde, evidentemente prejudicando o acesso daqueles que não têm esse horários disponíveis.

Dentre os pré-requisitos para admissão do usuário, alguns Arquivos exigem a apresentação de identidade (Espírito Santo) ou preenchimento de cadastro (Minas Gerais). O Arquivo do Maranhão pede um preenchimento de ficha com justificativa para a consulta. Já no Arquivo do Ceará (os consulentes da "documentação histórica devem estar vinculados à Universidade ou desenvolvendo trabalhos de monografia, tese ou produção de livros").⁷⁸

A forma de atendimento ao usuário, em todos os arquivos analisados, é feita no local ou, em algumas delas, como demonstra o GRÁF. 10, por correspondência ou telefone. O Arquivo do Paraná coloca entre as formas de atendimento "processo administrativo" não explicando no entanto o seu significado.

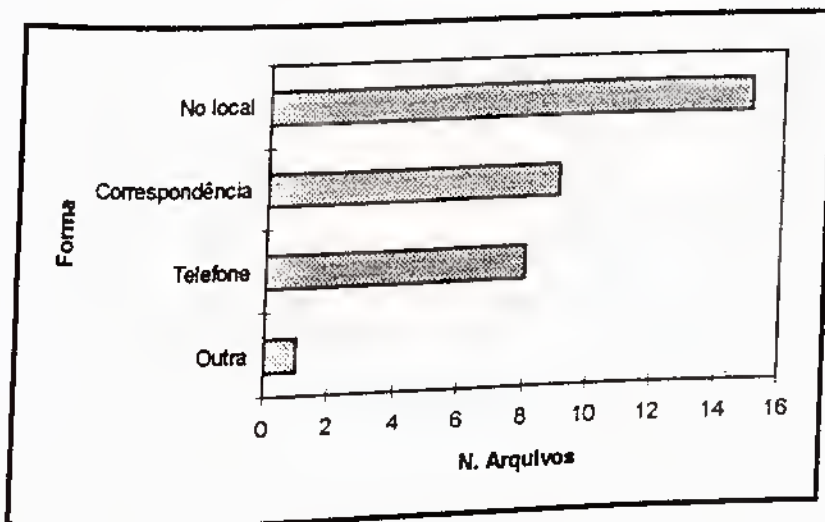


GRÁFICO 10 - Formas de atendimento ao usuário

Procurou-se também definir as (categorias de usuários dos Arquivos. Foram nove as categorias de usuários apresentadas: pesquisadores acadêmicos; funcionários do Estado; autoridades públicas; imprensa; estudantes de primeiro e segundo grau; estudantes universitários; cidadãos em busca de documentos probatórios; religiosos e redes de televisão.) A análise das respostas revela que o pesquisador acadêmico continua sendo o público mais freqüente nos Arquivos Estaduais, seguidos do estudante universitário e em terceiro lugar aparecendo o cidadão em busca de documentos probatórios. Enquanto o pesquisador acadêmico é citado por quatro Arquivos como público mais frequente e por cinco em segundo lugar, o cidadão aparece apenas duas vezes em primeiro lugar e quatro vezes em segundo.

Analisando as respostas, por Estado, observou-se que o pesquisador acadêmico é o número um nos Estados do Ceará, Goiás, Paraná e Pernambuco. O estudante universitário é o primeiro nos Estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Maranhão e Santa Catarina. Já o cidadão aparece em primeiro lugar nos Estados do Espírito Santo e Rio Grande do Sul.

CAPÍTULO 7

Conclusão

Diante da análise das condições de acesso aos arquivos públicos no Brasil, significativamente representados neste trabalho por 15 instituições que responderam aos questionários, podemos retomar a seguinte questão: estão os Arquivos Públicos Estaduais cumprindo o seu papel de viabilizar o acesso às informações governamentais contidas em documentos de seu acervo?

A pesquisa indica que o acesso do cidadão aos Arquivos Públicos, seja com o objetivo de realizar pesquisa científica ou de buscar a comprovação de direitos, encontra-se bastante limitada, pois são inúmeras as dificuldades encontradas pelas instituições arquivísticas estaduais no Brasil para (manter seus acervos disponíveis para consulta.)

Conforme foi explicitado no decorrer do trabalho, a questão do acesso gira em torno de dois aspectos centrais: de um lado, a legislação vigente viabiliza, sem restrições, o acesso aos arquivos públicos; de outro, fatores de ordem organizacional, aliados à falta de recursos financeiros e humanos, à precariedade e falta de espaço físico dos edifícios e as questões de uso de tecnologias da informação, de tratamento técnico e de controle intelectual do acervo ou, acima de tudo, à falta de implementação de políticas de gestão de documentos e recolhimento, dificultam ou até mesmo impedem o acesso aos arquivos públicos no Brasil.

Do ponto de vista legal, os instrumentos que regulamentam essa questão, tanto a nível federal como estadual, garantem ao cidadão o acesso pleno aos documentos públicos. A atual Constituição brasileira assegura a todo cidadão o acesso pleno à informação contida nesses documentos. A Lei Nacional de Arquivos (Lei 8159/91) reforça esse direito e estabelece as condições de acesso aos documentos públicos. As diversas leis estaduais analisadas seguem os moldes da Lei 8159/91, garantindo nos Estados o acesso aos arquivos públicos.

Guardando os devidos cuidados com a preservação, observou-se que, em geral, o acesso aos documentos de valor permanente sob custódia das instituições arquivísticas é livre e sem restrições. Em sua maioria, essas instituições não possuem instrumento administrativo interno que restrinja o acesso público. Algumas instituições apresentam apenas orientações para sua utilização nas salas de consulta. Os pré-requisitos para admissão do usuário não o impedem de consultar os documentos, pois, na maioria dos casos, eles têm apenas de se identificar e preencher formulários informando o assunto a ser pesquisado. Apesar do ideal ser um atendimento em horário mais amplo, não interrompendo durante o dia, ou até atendendo aos sábados, o horário de acesso do público aos arquivos é bastante razoável, pois, na maioria das vezes coincide com o horário comercial.

Verificou-se, portanto, que a entrada do consulente em um Arquivo é livre e sem restrições, não encontrando o usuário nenhum obstáculo legal que o impeça de realizar consultas.

No que se refere aos documentos das fases corrente e intermediária, ou seja, aqueles não recolhidos às instituições arquivísticas públicas, a legislação guarda restrições tendo em vista o direito de privacidade e de segurança da sociedade e do Estado. Na fase permanente, os documentos já recolhidos aos Arquivos deverão estar conforme determina a lei, sem restrição, à disposição do público.

No entanto, diante da análise dos aspectos considerados significativos para perceber as condições de acesso aos arquivos públicos estaduais, foram identificados fatores, que, isoladamente ou em conjunto, contribuem de forma acentuada para que a informação não chegue ao consulente. Assim sendo, o usuário tem acesso à instituição arquivística, sem restrições, mas nem sempre aos acervos custodiados.

Um fator da mais alta importância que pode estar interferindo no acesso do cidadão aos arquivos públicos é de ordem organizacional, isto é, a inserção dos Arquivos dentro da estrutura administrativa do Estado. Observadas as datas de criação dos Arquivos estaduais no Brasil, verifica-se que instituições centenárias ou mesmo aquelas criadas mais recentemente estiveram vinculadas a diferentes órgãos da administração pública no decorrer de sua vida. Isso pode significar que a administração pública não tem noção do papel a ser desempenhado pelas instituições arquivísticas dentro da máquina administrativa.

Atualmente, parte considerável dos Arquivos analisada está vinculado à Secretaria de Cultura, o que pode indicar uma tendência da administração pública em considerar a função primordial dos Arquivos como a de proporcionar apoio cultural, notadamente o auxílio à pesquisa histórica.)

Mesmo quando vinculados à Secretaria da Administração, os Arquivos não são vistos necessariamente como órgãos de apoio à administração pública. É de suma importância que esses Arquivos sejam compreendidos como gerenciadores da informação produzida pelo Estado, para que eles possam desempenhar de forma efetiva o seu papel de apoio à administração pública e de garantir ao cidadão acesso aos documentos públicos. O reconhecimento de suas funções pela administração pública possibilitaria um aumento de autonomia administrativa e financeira com conseqüente melhoria de atuação nos seus mais diversos aspectos.

Verificou-se também que os Arquivos Públicos estaduais não têm como prática o recolhimento periódico de documentos, sendo esse outro importante fator dificultador do acesso à informação. A falta de programas de gestão documental e de políticas de recolhimento, como revelam os dados analisados, resulta em áreas de armazenagem saturadas de documentos acumulados sem identificação, controle ou tratamento, dentro dos órgãos de origem. Esses conjuntos documentais, que deveriam ter sido transferidos para os arquivos

permanentes, ficam fora de acesso para consulta, pois é praticamente impossível recuperá-los dentro desses depósitos. (Portanto, apesar do acesso garantido por lei, (esses documentos não estão disponíveis ao público, pois, fora da instituição arquivística, sem tratamento adequado e sem um instrumento de busca, a consulta se torna limitada ou até inviável.) A finalidade dos Arquivos de servir à administração só será atingida se administradores e arquivistas, conjuntamente, procederem a uma eficaz gestão de documentos.

Constatou-se, assim, que grande parte do acervo documental, de valor permanente, não se encontra ainda recolhida aos Arquivos Públicos Estaduais. Dentre aqueles já recolhidos, (verifica-se que muitos conjuntos documentais não podem ser consultados, pela falta de identificação ou de arranjo do acervo, motivos esses freqüentemente alegados pelos Arquivos para que muitos documentos fiquem fora do acesso público.) Essa parte do acervo, mesmo sob a custódia de um Arquivo Público, encontra-se totalmente fora de acesso, pois um conjunto documental não identificado e sem organização, como já foi observado, tem a sua consulta inviabilizada.) R

As precárias condições de infra-estrutura em que se encontram as instituições arquivísticas analisadas é um outro fator que dificulta ou chega até a impossibilitar o acesso público aos documentos. Os escassos recursos financeiros destinados aos Arquivos pelos governos estaduais, aliados à deficiência no processamento técnico da informação, a falta de espaço físico, as precárias condições de preservação e de conservação dos acervos, conseqüência da carência de recursos humanos ou de pessoal especializado, são os principais fatores citados pelos Arquivos como responsáveis por mais uma parte do acervo não estar liberado para consulta.

(Um outro aspecto que limita o acesso público é o pouco uso que se faz da microfilmagem, considerada como um dos recursos tecnológicos de suporte da informação mais adequados para preservação dos originais.) A maior parte do acervo arranjado das instituições analisadas não está microfilmada por falta de

(recursos financeiros e conseqüente ausência de tecnologia adequada.) Se existem documentos que não podem ser consultados por estarem em precário estado de conservação e o microfilme desses documentos é inexistente, o consulente não terá, portanto, acesso às informações nele contidas.)

b) (Também os recursos informáticos têm sido pouco utilizados.) Sendo mencionados muitas vezes como solução ideal para a modernização dos arquivos, as diversas instituições não encontraram ainda o caminho para utilização desses recursos.) A finalidade da informatização dos Arquivos ainda está longe de ser encontrada nos Arquivos estaduais no Brasil, por razões diversas, inclusive pela ausência de modelos teóricos. (É importante ressaltar, nesse momento, que o computador não organiza, mas agiliza os procedimentos arquivísticos e principalmente facilita o processo de recuperação da informação.) A implantação de meios informatizados é complexa, sendo um processo que deve ser cuidadosamente estudado, implementado gradativamente, de acordo com as prioridades estabelecidas para cada Arquivo, para que o resultado final possa corresponder às reais necessidades das instituições arquivísticas.

b) (Hoje, podemos considerar que, a informatização dos arquivos vai além da disponibilização e acesso rápido à informação dentro da instituição arquivística. Os modernos meios de acesso através das redes (por exemplo a Internet) colocam à disposição do público, no Brasil ou no exterior, a possibilidade de acessar à distância os acervos dos diversos Arquivos, sem necessidade de deslocamento do usuário, funcionários para atendimento ou disponibilidade de horário. Desta forma o usuário se aproximaria de maneira mais efetiva de seu direito constitucional de acesso à informação.)

b) (Finalmente, verifica-se que os instrumentos que viabilizam o acesso à informação da parte arranjada do acervo, tais como, guias, catálogos e inventários, não vêm cumprindo sua função primordial de possibilitar ao usuário recuperar a informação desejada. A análise dos dados revela que o acesso é dificultado porque esses instrumentos não têm uma padronização na descrição

ou não abrangem todo o acervo arranjado.) Portanto, mais uma parte do acervo, mesmo arranjado, fica fora de acesso, pois sem instrumentos de pesquisa bem elaborados não há como localizar a informação desejada. Percebe-se uma participação excessiva dos funcionários mais antigos que, como grandes conhecedores dos acervos, acabam levando o consulente à informação procurada, responsabilizando-se por uma tarefa que estará irremediavelmente comprometida em sua ausência.)

Nota-se, portanto, que a combinação dos fatores acima indicados, limita consideravelmente o acesso à informação nos Arquivos Públicos. O volume de documentos ainda não transferidos para as instituições arquivísticas, acrescidos dos (documentos sem identificação, sem arranjo ou em estado precário de conservação) dentro dos próprios Arquivos, (além daqueles sem descrição, constituem um volume considerável de documentos de valor permanente que não estão disponíveis para o público, apesar do acesso garantido por lei.)

Outro fator importante ressaltado nessa pesquisa é que, embora a literatura, principalmente a internacional, indique uma mudança de público nos Arquivos em diversos países, passando o cidadão a ser o usuário mais freqüente, substituindo o tradicional pesquisador acadêmico, nos Arquivos Públicos estaduais do Brasil essa mudança não vem ocorrendo. O pesquisador acadêmico continua sendo o público mais freqüente, ficando em segundo lugar o estudante universitário e só em terceiro aparece o cidadão em busca de seus direitos

Tal situação pode ser decorrente da falta de tradição de uso de documentos arquivísticos, como legitimação de direitos. A legislação que permite o acesso pleno aos arquivos públicos é relativamente recente. Provavelmente, muitos ainda não têm conhecimento de sua existência ou até mesmo de seus direitos em acessar as informações disponíveis em Arquivos Públicos. Por outro lado, as instituições arquivísticas parecem não estar se empenhando em divulgar suas funções recentemente estabelecidas em lei.

Nesse momento, surge uma questão: até que ponto o cidadão brasileiro tem conhecimento da existência dos Arquivos Públicos e de suas respectivas funções?

É importante ressaltar, ainda, que a falta de uma gestão de documentos e de uma política de recolhimento, traz como consequência aos Arquivos Públicos um acervo desfalcado de documentos mais recentes, pois esses encontram-se ainda estocados nos órgãos de origem, sem identificação ou arranjo. Como se verificou na análise dos dados, o acervo acumulado pela maioria dos Arquivos Públicos é de cunho histórico, sendo, portanto, de maior interesse para o pesquisador acadêmico do que para o cidadão.

Sendo assim, conclui-se que os conjuntos de documentos que se encontram hoje sob custódia dos Arquivos Públicos Estaduais no Brasil revelam ter mais valor para pesquisa histórica do que para informação do cidadão, no que diz respeito às decisões tomadas pelos governantes e legisladores, garantindo assim a transparência administrativa e governamental. As condições de acesso encontram-se bastante limitadas o que muitas vezes inviabiliza totalmente a consulta.

REFLEXÕES

"Quase todos os jovens de hoje crescem numa espécie de presente contínuo, sem qualquer relação orgânica com o passado público da época em que vivem".

ERIC HOBSBAWM

Essa reflexão de Hobsbawm, historiador contemporâneo, certamente usuário de arquivos públicos, equaciona de forma sintética e assustadora o

comportamento desinteressado do cidadão diante das informações sobre o passado e uma falta de compromisso com a memória pública legada para o futuro, uma vez que o cidadão do final do século está mais voltado para as questões imediatas.

Muito há por fazer no tocante à questão do acesso às informações disponíveis nos Arquivos Públicos. Diante do trabalho a ser realizado, é preciso lançar o olhar para o futuro ou para o passado?

A decisão é difícil uma vez que as nossas instituições de Arquivo continuam sendo vistas e utilizadas apenas como órgãos de guarda de documentos que se salvaram do abandono. O processo de descarte é muitas vezes indiscriminado, perdendo-se uma grande parte de informações preciosas. Os usuários de arquivos mais freqüentes continuam sendo os pesquisadores acadêmicos. As instalações e condições físicas dos Arquivos continuam precárias. Os governos estaduais estão longe de compreender que porões e velhos edifícios não são locais adequados à preservação do patrimônio documental brasileiro, revelando um descompromisso com seus documentos, esquecendo-se de que os arquivos são a memória da administração pública.

O passado governamental, representado aqui por documentos produzidos e acumulados pela administração pública, está disperso e muitas vezes esquecido ou até mesmo ignorado. O futuro chega com as novas tecnologias, necessárias e indispensáveis. É urgente uma conciliação, devendo o poder público concentrar-se no resgate do que se considerava perdido, recolhendo, organizando, sistematizando e controlando de forma racional esses documentos, para colocá-los de maneira rápida e precisa à disposição do usuário.

Novas questões se impõem de forma a nos fazer refletir e ao mesmo tempo provocar inquietações que venham subsidiar futuras pesquisas na área de arquivos públicos no Brasil.

Qual o papel dos Arquivos Públicos na sociedade de hoje, além da função primordial de recolher, custodiar, preservar e organizar fundos documentais produzidos ou acumulados pela administração pública, disponibilizando a informação para servir ao administrador, ao pesquisador ou ao cidadão?

Estão os Arquivos buscando superar uma fase centrada na conservação de documentos e de atendimento a um público cativo, para assumir um papel de agentes na formação de opinião? Esta questão se coloca para os administradores dos arquivos ou continuam eles identificados com a imagem e o papel de "guardiães do saber da história"?

Estão os Arquivos projetando-se na comunidade em geral, demonstrando seu perfil social de forma a se desenvolverem numa dimensão popular e cultural?

E o cidadão, o "homem comum", está realmente consciente de seus direitos no que se refere ao acesso à informação governamental? Tem esse cidadão conhecimento da existência dos Arquivos Públicos e dos serviços que estas instituições podem lhe prestar? Podemos falar mesmo em "popularização dos arquivos"?

RECOMENDAÇÕES

Em face dos resultados obtidos na pesquisa e das questões que dela resultaram, pode-se propor algumas recomendações:

- desenvolvimento de programas de conscientização dentro da administração pública no que diz respeito aos objetivos, funções e papel dos Arquivos Públicos;

- implementação de programas de gestão de documentos;
- desenvolvimento de projetos de cadastramento dentro dos diversos órgãos públicos para início do recolhimento de documentos;
- estudo das possibilidades em abrigar acervos municipais e estaduais dentro de uma mesma instituição, guardadas as identidades de cada acervo, em caso da falta de recursos para a construção de prédios diferenciados ou contratação de pessoal especializado;
- estudo das possibilidades de informatização dos acervos já arranjados;
- busca de recursos em fontes externas de financiamento, principalmente junto à iniciativa privada, para suprir as carências de infra-estrutura, aquisição de recursos tecnológicos, treinamento de técnicos, conservação e preservação de documentos;
- programas de divulgação dos arquivos nas escolas secundárias e junto à comunidade;
- programas de sensibilização do pessoal de arquivo, acerca de sua função social e das potencialidades e importância da ampliação de participação popular na gestão pública, pelo melhor acesso às informações governamentais.

NA TRILHA DA INFORMAÇÃO: EM BUSCA DA INFORMAÇÃO PERDIDA.

Conjunto de documentos produzidos e acumulados pela administração pública.

Gestão documental, Tabela de temporalidade, política de recolhimento: Não implementada.

Recolhimento implementado

Sem arranjo e/ou sem identificação

Recolhido e arranjado

Estado precário de conservação, sem instrumento de recuperação da informação.

Informação perdida

Instrumento de pesquisa.

Em condições de acesso

Informação recuperada

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATAIDE, A. P. Bittencourt.** Subsídios para o estudo de nosso problema bibliotecário e arquivístico. Cadernos BAD, Lisboa: n.1, p. 203-297, 1992.
- BASTOS, Aurélio Wander, ARAÚJO, Rosalina Corrêa.** A legislação e a política de arquivo no Brasil. Acervo, Rio de Janeiro: v.4/5, n.2/1, p.19-33, jul. 1989/jun.1990.
- BASTOS, Aurélio Wander.** A ordem jurídica e os documentos de pesquisa no Brasil. Arquivo e Administração, Rio de Janeiro: v.1, n.8, p.3-18, jan/abr. 1980.
- BATTIN, Patrícia.** The importance of archives. The American Archivist. Chicago: v.53, p.188-190, Spring, 1990.
- BELLOTTO, Heloísa Liberalli.** Arquivos permanentes: tratamento documental. São Paulo: T.A. Queiroz, 1991. 198p.
- BELLOTTO, Heloísa Liberalli.** Elaboração de guias de arquivos. Arquivo: Boletim Histórico e Informativo, São Paulo: v.5,n.3, p.81-88, jul./set. 1994.
- BLAIS, Gabrielle, ENNS, David.** Identificando o nobre sonho: programação pública nos arquivos canadenses. Acervo, Rio de Janeiro: v.4/5 n..2/1, p. 55-58, jul. 1989/jun/1990.
- BOBBIO, Norberto.** A era dos direitos. São Paulo: Campos, 1992. 217p.
- BRADSHER, James Gregory (org).** Managing archives and archival institutions. England: 1990, 302p.
- CAETANO, Marcelo.** Manual de direito administrativo. Lisboa: Coimbra Editôra, 1968. Cap1. A Administração Pública. p.1-16.

- CAMARGO**, Ana Maria de Almeida. O público e o p'rivado. Contribuição para o debate em torno da caracterização de documentos de arquivos. 25p. (dat)
- CAMARGO**, Aspásia. O novo pacto federativo. Revista do Serviço Público de Brasília, Brasília: v.118, n.1, jan/jul. 1994. s/p.
- CAMARGO**, Célia. O uso acadêmico e científico dos arquivos. Arquivo: Boletim Histórico e Informativo, São Paulo: v.10, n.2, p. 85-88 1990.
- CARBONE**, Salvatore. História e arquivística. Revista Biblioteconomia de Brasília, Brasília: v.11,n.1, p.45-53,jan/jun. 1983.
- CARDIN**, Martine. Les instruments de repérage et l' accès à l' information. Archives, Quebec:v.21, n.1, p.75-81, 1989.
- CERQUEIRA**, Marcelo. A constituição na hitória: origem e reforma. Rio de Janeiro: Revan, 1993. 450p.
- COOK**, Michael. Information management and archival data. London: Library Association Publishing, 1993, 207p.
- COOK**, Michael. Archives administration: a manual for intermediate and smaller organizations and for local government. England: 1977, 258p.
- COMISSÃO ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO DO ACERVO DOCUMENTAL.** A importância da informação e do documento na administração pública brasileira. Brasília: FUCEP, 1987. 90p.
- COSTA**, Cecília M. Leite, **FRAIZ**, Priscila M. Varella. Acesso à informação nos arquivos brasileiros. Estudos Históricos, Rio de Janeiro: v.2, n.3, p.63-76, 1989.

COX, Richard J. American archival analysis: The recent development of the archival. Profession in the United States. N.J., London: Scarecrow Press, 1990. ap. 14. Archivists and information policy in the United States: Looking toward the 1990s. p.304.327.

DANIELSON, Elenas. The ethics of access. The American Archivist, Chicago: v.52, n.1, p.52-62, 1989.

DEARSTYNE, Bruce W. What is the use of archives? A challenge for the profession. The American Archivist, Chicago: v.50, p.76-87, Winter 1987.

DECCA, Edgar Labaroti de. Memória e cidadania. In: SÃO PAULO. Secretaria de Cultura. O direito a memória: patrimônio histórico e cidadania. São Paulo: DPH, 1992. p.29-36.

DICIONÁRIO de terminologia arquivística. Instituto da Biblioteca Nacional e dos Livros. Lisboa. 1993.

DOLLAR, Charles M. O impacto das tecnologias de informação sobre princípios e práticas de arquivos: algumas considerações. Acervo, Rio de Janeiro: v.7, n.2, p.3-38. 1996.

DOTTI, René Ariel. Proteção da vida privada e liberdade de informação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980, 299 p.

DUCHEIN, Michel. Los obstáculos que se oponen al acceso de la información conservada en los archivos: Un estudio del RAMP. Paris: UNESCO, 1983, 53.p.

DURANTI, Luciana. Registros documentais contemporâneos. Estudos Históricos, Rio de Janeiro: v.7, n.13, jan.jun.1994.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo: USP, 1995. 450p.

- FONSECA, Maria Odila.** O direito à informação: o acesso à informação nos arquivos públicos municipais brasileiros. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense, 1996.
- FRANCO, Celina do A.P. Moreira, BASTOS, Aurélio W.** Os arquivos nacionais: Estrutura e legislação. Acervo, Rio de Janeiro: v.1, n.1, p.7-28, jan./jun. 1986.
- GARCIA BELSUNCE, César A.** Legislação sobre proteção do patrimônio documental e cultural. Acervo, Rio de Janeiro: v.1, n.1, p.29-40, jan./jun. 1986.
- GARCIA BELSUNCE, César A.** Leys. archivos y el derecho a la información. Archivos teoría y práctica archivística, México: v.2, n.3, p.11-15, 1981.
- GARCIA BELSUNCE, César A.** El uso práctico de los archivos. Archivium, Paris: n.29, p.77-86, 1982.
- GARCIA, Pedro Gonzáles.** Novas tecnologias no arquivo geral das Índias. Acervo, Rio de Janeiro: v.7, n. 1/2, p.75-90, 1994.
- GOES MONTEIRO, Norma de.** O desafio dos arquivos nos estados federalistas. Acervo, Rio de Janeiro:, v.1, n.2, p.138-157, jul./dez.1986.
- GOMES, Pedro.** Una llave maestra para el acceso a los archivos: el catalogo de instrumentos de descripción documental. Boletín del anabád, Madri: v.41, n.3/4, p.149-155, 1991.
- HALLER, Wi.** Processing for access. The American Archivist, Chicago: v.4, n.48, p.400-415, 1985.
- HERRERA, Antonia Herédia.** Arquivos, documentos e informação. IN: SÃO PAULO. Scretaria Municipal de Cultura. O direito à memória: patrimônio histórico e cidadania. São Paulo: DPH, 1992, p.113-120.

- HERRERA**, Antonia Herédia. Archivista general: teoria y práctica. Sevilla: servicio de documentaciones, 1989, 389 p.
- HODSON**, John Howard. The adiministration of archives. Oxford: Pergamon Press: 1974, 217 p.
- IGLESIAS**, Francisco. Constituintes e Constituições brasileiras.São Paulo: Brasiliense.1986. 65p.
- IGLESIAS**, Francisco. José Honório Rodrigues e a historiografia brasileira. Estudos Históricos, Rio de Janeiro: n.1,p.55-78, 1988.
- JARDIM**, José Maria. Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil. Rio de Janeiro: EDUFF, 1995. 196p.
- JARDIM**, José Maria. A função social dos arquivos e o direito à informação.Rio de Janeiro:1988,10p.(mimiogr.)
- JARDIM**, José Maria. Instituições arquivísticas: a situação dos arquivos estaduais. Revista do Patrimônio Histórico e Artístico nacional. Rio de Janeiro, n.21,p.39-42,1986.
- JARDIM**, José Maria, **FONSECA**, Maria Odila As relações entre a Arquivística e a Ciência da informação. Cadernos BAD v.2, p.29-45.1992.
- JENKINSON**, Hilary. A manual of archives administration. London: Percy Lund, Humphries e co. Ltda, 1966, 261 p.
- KEPLEY**, David. Reference service and access. IN: Managing archives and archival institutions, London: p. 161-173,1990.
- LAFFER**, Celso. A reconstrução dos direitos humanos Rio de Janeiro: Cia das Letras, 1991. 406p.

LOPES AYLLON, Sergio. El derecho a la información y los documentos Públicos. Boletín del Sistema Nacional de Archivos: México, n.11, p.19-27, mayo/jun.1985.

MEIRELLES, H.Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996, 704 p.

MIGUEIS, Maria Amélia Porto. Roteiro para elaboração de instrumentos de pesquisa em arquivos de custódia. Arquivo e Administração, Rio de Janeiro: v.4, n.2, p.7-20, ago.1976.

PAES, Marilena Leite. Os arquivos e os desafios de um mundo em mudanças. Acervo, Rio de Janeiro: v.7, n.1-2, p.65-74, 1994.

PAOLI, Maria Célia. Memória, história e cidadania: o direito ao passado. IN: SÃO PAULO. Secretaria municipal de cultura. O direito a memória: patrimônio histórico e cidadania. São Paulo:DPH, 1992, p.25-28.

QUIRINO, C.G., **MONTES**, M.L. Constituições brasileiras e cidadania. São Paulo: Ática, 1987. 102p.

RODRIGUES, José Honório. A liberdade de informação e pesquisa. Arquivo e Administração Rio de Janeiro: v.6, n.3, p.5-11, dez.1978.

ROPER, Michael. A utilização acadêmica dos arquivos.Acervo, Rio de Janeiro: v.4/5, n.2/1, p.91-115, jul. 1989/jun. 1990.

SHELLENBERG,T.R. Arquivos modernos: princípios e técnicas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974, 345p.

SECO CAMPOS, Isabel. El derecho del acceso a la documentación: problemas jurídicos y prácticos. Boletín del Anabad, Madrid: v.4, n.3/4, p.29-78, 1991.

SEELAENDER, Airtton. Surgimento da idéia de liberdades essenciais relativas à informação. Revista da Faculdade de Direito da USP, São Paulo: v.86, p.190-212, jan./dez.1991.

SERRA NAVARRO, Pilai. Los archivos y el acceso a la documentación. Madrid: Archivos y Museos, [s.d]. 96p.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. são Paulo: Malheiros. 1996, 817p.

SOARES, Nilza Teixeira Arquivos em sistemas nacionais de informação. Arquivo e Administração, Rio de Janeiro: v.6, n.3, p.5-11, 1978.

SUBAFINA, Helena. Nueva orden internacional de la información. Revista de Derecho Contemporáneo, Bélgica: n.2, p.59-85, 1985.

VAZQUES, Manuel. Política arquivística. Arquivo de Rio Claro. Rio Claro: v.10, n.2, p.10-20, jan. /91-93.

XIFRAS-HERAS, Jorge. A informação. análise de uma liberdade frustrada. Rio de Janeiro: 1975,p.271-330.

YAKEL, Elizabeth. Preference and acess: starting an archives. Metuchen: Society of American Archivists, cap.7, p.47-52, 1994.

ANEXOS

Anexo 1 - Lei Nacional de Arquivos 8159/91

Lei n. 8.159, de 08 de janeiro de 1991 (publicada no DOU de 09.01.91/28.01.91)

Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de provas e informação.

Art. 2º Consideram-se arquivos, para os fins desta Lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.

Art. 3º Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Art. 4º Todos tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de

responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Art. 5 A administração pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma da lei.

Art. 6 Fica resguardado o direito de indenização pelo dano material ou moral decorrente da violação do sigilo, sem prejuízo das ações penal, civil e administrativa.

CAPÍTULO II

DOS ARQUIVOS PÚBLICOS

Art. 7 Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias.

§1 São também públicos os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por instituições de caráter público, por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos no exercício de suas atividades.

§2 A cessação de atividades de instituições públicas e de caráter público implica o recolhimento de sua documentação à instituição pública ou a sua transferência à instituição sucessora.

Art. 8 Os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes.

§1 Consideram-se documentos correntes aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituem objeto de consultas freqüentes.

§2 Consideram-se documentos intermediários aqueles que, não sendo de uso corrente no órgãos produtores, por razões de interesse

administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

§3 Consideram-se permanentes os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados.

Art. 9 A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência.

Art. 10 Os documentos de valor permanente são inalienáveis e imprescritíveis.

CAPÍTULO III

DOS ARQUIVOS PRIVADOS

Art. 11 Consideram-se arquivos privados os conjuntos de documentos produzidos ou recebidos por pessoas físicas ou jurídicas, em decorrência de suas atividades.

Art. 12 Os arquivos privados podem ser identificados pelo Poder Público como de interesse público e social, desde que sejam considerados como conjuntos de fontes relevantes para a história e o desenvolvimento científico nacional.

Art. 13 Os arquivos privados identificados como de interesse público e social não poderão ser alienados com dispersão ou perda da unidade documental, nem transferidos para o exterior.

Parágrafo único Na alienação desses arquivos o Poder Público exercerá a preferência na aquisição.

Art. 14 O acesso aos documentos de arquivos privados identificados como de interesse público e social poderá ser franqueado mediante autorização de seu proprietário ou possuidor.

Art. 15 Os arquivos privados identificados como de interesse público e social poderão ser depositados a título revogável, ou doados a instituições arquivísticas públicas.

Art. 16 Os registros civis de arquivos de entidades religiosas produzidos anteriormente à vigência do Código Civil ficam identificados como de interesse público e social.

CAPÍTULO IV

DA ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS PÚBLICAS

Art. 17 A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

§1 São arquivos Federais o Arquivo Nacional do Poder Executivo, e os arquivos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. São considerados, também, do Poder Executivo, os arquivos do Ministério da Marinha, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Exército e do Ministério da Aeronáutica.

§2 São Arquivos Estaduais o arquivo do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§3 São arquivos do Distrito Federal o arquivo do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§4 São Arquivos Municipais o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo.

§5 Os arquivos públicos dos Territórios são organizados de acordo com sua estrutura político-jurídica.

Art. 18 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.

Parágrafo único- Para o pleno exercício de suas funções, o Arquivo nacional poderá criar unidades regionais.

Art. 19 Competem aos arquivos do Poder Legislativo Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Legislativo Federal no exercício de suas funções, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.

Art. 20 Competem aos arquivos do Poder Judiciário Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Judiciário Federal no exercício de suas funções, tramitados em juízo e oriundos de secretarias, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.

Art. 21 Legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Lei.

CAPÍTULO V

DO ACESSO E DO SIGILO DOS DOCUMENTOS PÚBLICOS

Art. 22 É assegurado o direito de pleno acesso aos documentos públicos.

Art. 23 Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecias pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.

§1 Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos.

§2 O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo este prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período.

§3 O acesso aos documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da data de sua produção.

Art. 24 Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte.

Parágrafo único Nenhuma norma de organização administrativa será interpretada de modo a, por qualquer forma, restringir o disposto neste artigo.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 25 Ficará sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social.

Art. 26 Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.

§1 O Conselho Nacional de Arquivos será presidido pelo Diretor Geral do Arquivo Nacional e integrado por representantes de instituições arquivísticas e acadêmicas, públicas e privadas.

§2 A estrutura e funcionamento do Conselho criado neste artigo serão estabelecidos em regulamento

Art. 27 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 28 Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 08 de janeiro de 1991

170º da Independência e 103º da República

FERNANDO COLLOR

Jarbas Passarinho

Anexo 2 - Questionário

DADOS GERAIS

Nome do Arquivo: _____

Nome de quem respondeu o questionário: _____

Pequeno histórico do Arquivo: **Ano de criação:** _____
Lei: _____ (se possível anexar)

Mudanças de subordinação administrativa do Arquivo desde a sua criação:
(indique, caso existam)

Subordinação Administrativa atual do Arquivo:

Estrutura organizacional do Arquivo:

(explique como estão estruturadas as atividades de recolhimento, guarda, processamento técnico, preservação, arquivo intermediário, arquivo permanente e setor de acesso do Arquivo; se existir organograma, anexar)

Função e/ou objetivos desta Instituição arquivística:

Instrumento legal (leis, decretos etc.) que dispõe sobre a administração de Arquivos na esfera estadual:

- Existe (se possível, anexar)
- Não existe

Instrumento administrativo (regras internas) que normalise a restrição e/ou o acesso do público aos documento:

- Existe (se possível, anexar)

- Não existe

Funcionários do Arquivo:

Área	Número de Funcionários		Qualificação
	(total)	por qualificação	
Administração			
Atendimento ao público em geral			
Atendimento na sala de Consultas			
Processamento técnico			
Conservação			
Outro(s) Setor(es)			

ATENDIMENTO AO USUÁRIO

Horário de funcionamento do arquivo:

segunda à sexta-feira: de ___ : ___ hs às ___ : ___ hs

sábado: de ___ : ___ hs às ___ : ___ hs

Horário de atendimento ao usuário:

segunda à sexta-feira: de ___ : ___ hs às ___ : ___ hs

sábado: de ___ : ___ hs às ___ : ___ hs

Pré-requisitos para admissão do usuário: Existem (especificar quais são eles)

 Não existem

Identifique os usuários do arquivo, numerando as diversas categorias em ordem crescente de frequência:

Ordem de frequência	Categoria de usuário
	Pesquisadores acadêmicos
	Funcionários do Estado
	Autoridades públicas
	Imprensa
	Estudantes 1o e 2o graus
	Estudantes universitários
	Cidadãos em busca de documentos probatórios
	Religiosos
	Redes de televisão
	Outras. Especifique:

Forma de atendimento ao usuário:

- no local por correspondência
 por telefone Outra(s). Especifique: _____

Número aproximado de atendimento de usuários por mês:

entre _____ e _____ usuários

Sala de Consulta:

- Existe
 Não existe. Indique onde são realizadas as consultas:

Programa de treinamento para os funcionários que atendem ao público:

- Existe. (descrevê-lo sucintamente)

 Não existe

Instrumentos de pesquisa

- Existem

Enumere os instrumentos abaixo em ordem crescente de uso:

ordem de uso	instrumentos de pesquisa
	Guia
	Inventário
	Catálogo
	Índices
	Outros. Especifique:

Localização dos instrumentos de pesquisa:

- Sala de consulta
 Portaria do Arquivo
 Sala de instrumentos de pesquisa
 Depósitos
 Biblioteca
 Outro local. Especificar: _____

Não existem instrumentos de pesquisa.

Informatização no Arquivo:

Já iniciada. Finalidade:

Não iniciada.

Reprodução de documentos para o usuário:

Permitida. Meios de reprodução permitidos:

Não permitida.

Restrição de acesso a algum conjunto documental:

Existe

Motivo(s) da restrição:

Estado precário de conservação

Falta de identificação do acervo

Em fase de organização

Razões legais. Especificar:

Outro(s) motivo(s): Especificar

Não existe restrição

Publicações do Arquivo:

Possui.

Formato(s)

Periódicos

Instrumentos de Pesquisa

Transcrição de documentos

Boletins

Outros. Especificar

Não possui

O ACERVO

Datas limites do acervo:

Volume total do acervo em metros lineares: _____ metros lineares

_____ % do acervo já arranjado

_____ % não arranjado

motivo: _____

_____ % do acervo já microfilmado

Estado de conservação do acervo: (descreva sucintamente)

Conjuntos documentais ainda não identificados:

Existem Percentual em relação ao acervo recolhido: _____ %

Não existem.

_____ metros lineares

Programa de gestão documental junto à Administração Pública:

Existe Data de início do Programa: _____

Não existe.

Tabela de temporalidade:

Existe

Não existe

Recolhimento periódico de documentos:

Existe Data do último recolhimento: _____

Não existe.

Fundos, séries ou tipos de documentos mais consultados:

(Indique em ordem crescente de frequência de uso e cite as datas limites destes fundos)

Frequência de Uso	Fundo / Série / Tipo de Documentos	Datas-limites
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		

Assuntos mais pesquisados no Arquivo:

Ordem de Assunto	Descritor / assunto
1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	

Programa regular de conservação e restauração do acervo do Arquivo:

Existe

Mantido por: próprio Arquivo

outra Instituição. Especificar: _____

Não existe

Funcionamento em prédio apropriado às funções do Arquivo no que se refere a:

conservação dos documentos Sim Não

espaço de armazenamento Sim Não

acesso do público Sim Não

Comente os principais problemas vivenciados nesta área:

Faça os comentários que desejar sobre as condições de acesso ao acervo deste Arquivo e das dificuldades ou facilidades encontradas por esta Instituição para o atendimento ao público, ou outro comentário que desejar:

Muito obrigado por sua atenção em responder este questionário

