

## POLÍTICAS PÚBLICAS E LEGISLAÇÃO ARQUIVÍSTICA NO BRASIL<sup>1</sup>

Cintia Aparecida Chagas Arreguy<sup>2</sup>

Renato Pinto Venâncio<sup>3</sup>

### RESUMO

Apresenta resultados parciais de tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, em 2016. Discute conceitos relativos à política pública e política pública arquivística. Traz um breve panorama do processo de tentativa de implementação de uma política pública arquivística no Brasil, com base no modelo sistêmico e conclui pela inadequação desse modelo para esse tipo de política em um país de regime federalista como o Brasil.

**Palavras-chave:** Política arquivística. Brasil. Administração pública. Sistemas de Arquivos.

---

<sup>1</sup> Artigo baseado na tese “Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte: a função avaliação no contexto de políticas públicas arquivísticas municipais no Brasil”, defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCI/UFMG) e agraciada com o título de **Melhor Tese** do “Prêmio REPARQ 2017”, concedido na V Reunião Brasileira de Ensino e Pesquisa em Arquivologia (REPARQ).

<sup>2</sup> Professora Adjunta da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais (ECI/UFMG) e do PPGCI/UFMG; Doutora em Ciência da Informação pela UFMG, Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP) e graduada em História pela UFMG. E-mail: cintia.arreguy@gmail.com.

<sup>3</sup> Professor na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Pesquisador do CNPq; Graduado em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), mestre pela Universidade de São Paulo (USP), doutor pela Universidade de Paris IV - Sorbonne e pós-doutorado pela USP. E-mail: venancio.renato@gmail.com.

## 1 INTRODUÇÃO

**N**esse artigo, resultante de tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, intitulada “Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte: a função avaliação no contexto de políticas públicas arquivísticas municipais no Brasil” (ARREGUY, 2016), são discutidos aspectos conceituais relativos às políticas públicas em geral e especificadamente às políticas públicas arquivísticas, com o objetivo de situar a razão da formulação de uma legislação arquivística no Brasil, bem como os caminhos e dificuldades para sua implementação.

O artigo se divide em três seções, a primeira delas, intitulada “Política pública”, traz os conceitos de política e política pública, assim como aspectos relativos às fases de um ciclo de política pública. A segunda seção, intitulada “Política pública arquivística”, traz informações e conceitos acerca das políticas públicas arquivísticas, situando-as no escopo maior das políticas públicas informacionais. A terceira seção, intitulada “Política pública arquivística federal”, traz uma breve análise dessa política no nível federal no Brasil. A quarta seção, “Sistemas e redes de arquivos”, apresenta uma breve discussão conceitual sobre redes e sistemas de arquivos, situando a constituição de políticas públicas arquivísticas no Brasil tendo em vista, respectivamente, o primeiro e o segundo modelo.

## 2 POLÍTICA PÚBLICA

Com o objetivo de compreender o que seja uma política pública na área de arquivos, são necessárias algumas definições, principalmente aquelas referentes à política pública, em si. Manuel Vázquez define esta última como: “Conjunto de metas y objetivos que tienden a elevar la calidad de vida de una comunidad, mediante recursos existentes o a crearse, que se plasma en directivas y luego legislación” (VÁZQUEZ, 2015, p. 94).

Já o termo política pública, de acordo com José Enrique Saraiva,

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAIVA, 2006, p. 29).

Assim uma política pública teria como objetivo manter ou modificar a realidade. Para tanto, devem ser alocados recursos no sentido de possibilitar que seus objetivos sejam alcançados, pode-se dizer, portanto, que a alocação de recursos é um indicador importante para a percepção da implementação ou não de uma política pública. Segundo Roosevelt Brasil Queiroz (2007), o termo “política pública” é empregado de várias formas.

[...] como campo de atividade governamental (ex.: política social, política agrícola etc.); como objetivo ou situação desejada (ex.: estabilizar a moeda); como um propósito específico (ex.: política de inflação zero); como uma decisão de governo frente a uma situação emergencial (ex.: decretar uma situação como de calamidade); como um programa (ex.: programa de combate à mortalidade infantil), entre outras. (QUEIROZ, 2007, p. 69).

Em seu livro “Formação e gestão de políticas públicas”, Queiroz utiliza a definição de política pública como *programa*, tal definição será também a utilizada ao longo desse trabalho, qual seja: “... um conjunto de ações inter-relacionadas que visa enfrentar um problema social ou atender a uma demanda da sociedade” (QUEIROZ, 2007, p. 70). Destaca-se, contudo, ser necessário considerar as diferentes etapas de um ciclo de política pública, conforme se verá mais adiante.

No entanto, para que um problema ou demanda passe a ser objeto de atenção de uma política pública, segundo o mesmo autor, é necessário “que tenha importância social e que os atores nela interessados possuam poder de barganha política suficiente para que seja inserido na agenda de prioridades de um determinado governo ou instituição que fomente políticas públicas” (QUEIROZ, 2007, p. 70). Assim, para que algo se torne objeto de uma política pública, não basta importância social, pois o poder de barganha dos envolvidos é fator determinante. Tendo em vista tal perspectiva, pode-se avançar uma primeira questão: acredita-se que a importância social da gestão, preservação e acesso aos arquivos é inegável, contudo talvez o problema resida no baixo poder de barganha dos agentes envolvidos nessa política. Queiroz destaca que os resultados de uma política pública tendem a expressar a concepção teórica ou visão que seus

formuladores adotaram. Contudo, de acordo com sua visão, a participação da sociedade no processo de formação e gestão das políticas é fundamental para um controle mais efetivo delas, no sentido de sua real implementação. Do ponto de vista da participação da sociedade, Queiroz esclarece que existem duas principais formas de abordagem: a política pública vista como o “Estado em ação” ou a política pública vista como uma construção coletiva. O autor defende a segunda abordagem, como a mais apropriada aos estados democráticos.

Nessa interpretação, as políticas públicas resultam da interação entre atores coletivos e individuais (associações e classe, sindicatos, instituições governamentais e não governamentais, empresas privadas, entre outros), que se relacionam de maneira estratégica para articular e fazer valer seus interesses (QUEIROZ, 2007, p. 77).

Assim as políticas públicas em estados democráticos são resultantes de diferentes forças, colaborando para a construção de algo que é coletivo. Seu processo de formação “... pode ser visto como um jogo social entre atores que interagem em situações formais e informais” (QUEIROZ, 2007, p. 80). Elas operam dentro de um contexto específico de instituições existentes em determinado território, não se dão em ambientes passivos.

[...] o modelo de políticas públicas universais, próprio do planejamento de viés normativo supõe equivocadamente que as políticas possam ser aplicadas com independência da sua situação no tempo ou no espaço geográfico. Isso não funciona em ambientes democráticos. Neles, as políticas públicas resultam de trocas complexas entre os atores (pessoas e instituições) envolvidos ao longo do tempo, e a sua capacidade em cooperar ao longo da formulação e da execução de uma política são fatores cruciais para o seu sucesso (QUEIROZ, 2007, p. 81).

Em outras palavras, as políticas públicas refletem, nas sociedades democráticas, as interações entre diversos atores (pessoas e instituições) na esfera pública. Para Jurgen Habermas, essa instância é mediadora entre Estado e Sociedade:

A esfera pública é um sistema de alarme dotado de sensores especializados, porém, sensíveis no âmbito de toda a sociedade. Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar (HABERMAS, 2003, p. 91).

Portanto, a “esfera pública” torna possível a emergência da política enquanto campo racional, sendo definida como:

[...] uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (...). A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado para o entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo não com as funções, nem com os conteúdos da comunicação cotidiana (HABERMAS, 1997, p. 57).

A ideia de ciclo de política pública, por sua vez, está presente em textos de diversos autores. De acordo com José Maria Jardim (JARDIM, 2006), a análise de políticas tende a ser dividida em três fases sucessivas, conformando um ciclo que se realimenta. As fases são: formulação, implementação e avaliação. Roosevelt Brasil Queiroz (QUEIROZ, 2007) divide o ciclo de uma política pública nas seguintes etapas: Formulação; Execução; Avaliação; Reprogramação. Já José Henrique Saraiva (SARAIVA, 2006) destaca que as etapas normalmente consideradas em matéria de política pública, quais sejam: formulação, implementação e avaliação carecem de uma maior especificação para a análise de políticas públicas na América Latina. Ele considera necessário distinguir os conceitos de “elaboração” e de “formulação”: a) elaboração é a preparação da decisão política; b) formulação é a decisão tomada por um grupo político, ou pelo Congresso Nacional, assim como sua formalização por meio de uma norma jurídica. Da mesma forma, esse autor também faz a distinção entre a implementação propriamente dita, considerada como a preparação para a execução (elaboração de planos, programas e projetos) e a execução, ou seja, a decisão política colocada em prática. Assim, Saraiva descreve o processo de política pública em sete etapas ou momentos. O primeiro momento para ele é o de “agenda”, inclusão de determinado pleito ou necessidade na lista de prioridades do poder público. A “inclusão na agenda” é...

[...] o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas (SARAIVA, 2006, p. 33).

O segundo momento para ele é o de “elaboração”, que consistiria na identificação e delimitação de um problema para a comunidade, a determinação de alternativas para sua solução, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma dessas alternativas e o estabelecimento de prioridades. O terceiro momento seria o de “formulação”, “que inclui a especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que

explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro”. (SARAIVA, 2006, p. 33). O quarto momento é a “implementação”, constituído pelo planejamento e organização do aparelho administrativo, recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a execução de uma política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. O quinto momento é a “execução”. Trata-se de colocar em prática efetiva a política, sua realização. Inclui o estudo dos obstáculos que se opõem à obtenção dos resultados e, especialmente, a análise da estrutura administrativa existente, ou seja, a burocracia em sua forma racional-legal (WEBER, 1982) ou então modelos administrativos gerenciais pós-burocráticos (VASCONCELOS, 2004).

O sexto momento é o “acompanhamento”, que teria como objetivo fornecer informações necessárias para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos. O último momento descrito por ele é a “avaliação”, sendo a “mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas” (SARAIVA, 2006, p. 34- 35). De acordo com o autor, essa é a área da política pública que mais tem se desenvolvido nos últimos tempos.

Após a descrição dessas etapas, Saraiva esclarece que, na prática, elas ocorrem de forma habitualmente desordenada e improvisada; contudo, as etapas mencionadas geralmente estariam presentes.

### 3 POLÍTICA PÚBLICA ARQUIVÍSTICA

A definição do que seria uma política arquivística é essencial para a compreensão da realidade que será analisada ao longo desse trabalho. Para tanto, buscou-se algumas definições de autores consagrados na área de arquivos. De acordo com Carol Couture, uma política de gestão de arquivos seria “uma forma combinada e refletida para implementar os meios pelos quais lidar de forma eficaz e eficiente com todos os

documentos que uma organização produz como parte de suas atividades” (COUTURE, 1998, p. 2, tradução nossa)<sup>4</sup>.

Outro autor que apresenta uma definição para política arquivística é Manuel Vazquez, segundo ele política arquivística:

Es aquella política que formula objetivos y propone los medios apropiados para servir a los derechos y necesidades de la sociedad en su conjunto; de las instituciones productoras/receptoras de los documentos; de los interesados individuales o instituciones y, por último, de los investigadores retrospectivos (VAZQUEZ, 2015, p. 94).

José Maria Jardim, por sua vez, define políticas públicas arquivísticas como

[...] o conjunto de premissas, decisões e ações - produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social - que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada (JARDIM, 2006, p. 10).<sup>5</sup>

Segundo esse último autor, tais políticas constituem uma das dimensões das políticas públicas informacionais, contudo ressalta que, em algumas situações, as políticas públicas arquivísticas são concebidas e implementadas ignorando-se as demais políticas públicas de informação existentes. O contrário também acontece: públicas de informação são implementadas desconhecendo-se por completo as peculiaridades do universo arquivístico (JARDIM, 2006).

Como se pode observar pelos conceitos apresentados, os dois últimos autores convergem em relação à importância e à função social dos arquivos. Estes devem servir aos direitos e necessidades da sociedade como um todo. Contudo Jardim enfatiza os muitos esforços necessários à implementação e avaliação das políticas arquivísticas. Em se tratando das políticas informacionais, segundo ele, o alcance de seus intentos estaria associado ao comprometimento do Estado, com o uso adequado da informação pela administração pública e à garantia do acesso da sociedade civil à informação

---

<sup>4</sup> Couture, Carol et Rousseau, Jean-Yves. Les archives au XXe siècle: une réponse aux besoins de l'administration et de la recherche. Montréal, Secrétariat général, Service des archives, Université de Montréal, 1982, p. 15 *apud* COUTURE (1998). Texto original: "*une façon concertée et réfléchie de mettre en place les moyens qui permettent d'organiser et de traiter de façon efficace et rentable, l'ensemble des documents que produit une organisation dans le cadre de ses activités.*"

<sup>5</sup> Destaca-se aqui o uso da expressão “informação arquivística”. Nesse caso, o autor utiliza o termo como sinônimo de “documento arquivístico”. De acordo com PAIVA e ARREGUY (2015), outros autores como Vanderlei Batista dos Santos (SANTOS, 2005) e Luiz Carlos Lopes (LOPES, 2009), têm utilizado essa expressão como sinônimo do termo “documento arquivístico”.

governamental (JARDIM, 2006), direito que promove a transparência da tomada de decisão, assim como é capaz de gerar novas demandas úteis à sociedade e potencialmente geradoras de novas políticas públicas. Já no que diz respeito aos arquivos, alguns obstáculos seriam “o grau de reconhecimento da importância da informação arquivística e das instituições e serviços arquivísticos pelo Estado e a sociedade civil” e “a capacidade política e técnico-científica” das instituições arquivísticas públicas identificarem e lograrem formular, executar e avaliar políticas públicas arquivísticas” (JARDIM, 2006, p. 12).

Vazquez (2015) afirma que a política arquivística não é uma regra imutável, sendo uma ferramenta flexível que atende a duas vertentes: o serviço jurídico-administrativo e patrimônio documental. Tal característica - sua flexibilidade ou dinamismo - é apontada por José Maria Jardim (2006) como algo característico das políticas públicas, daí a importância de sua avaliação por distintos atores, favorecendo modificações inevitáveis ao longo do tempo.

Após demonstrar, por meio de exemplos, o poder dos documentos de arquivo para a transformação social, sobretudo da vida dos menos favorecidos, Vazquez (2015) defende a ideia de que a política arquivística do século XXI coloca como compromisso dos arquivistas estarem a serviço da cidadania, sobretudo dos mais fracos e marginalizados. Assim, apresenta um novo usuário do arquivo: a sociedade civil. Os arquivistas e os arquivos devem, portanto, adequar sua política aos requisitos de informação e abertura para consulta de toda a série documental de qualquer instituição governamental ou privada que diga respeito a interesses da comunidade local, municipal ou nacional, garantindo a transparência democrática. Como promotores da democracia, os arquivos devem servir à sociedade em que se inserem. Considera-se que sem arquivos não há transparência e sem transparência não há democracia. Para Vazquez: “No puede prevalecer la privacidad, so pena de convertir los archivos en aguantaderos de corrupción” (VAZQUEZ, 2015, p. 98).

A formulação de uma política arquivística é um ponto muito importante, porém não pode ser confundida com a política em si. Assim, COUTURE (1998) defende que é essencial ter os textos jurídicos e administrativos mais específicos sobre a organização dos arquivos e considera que a falta de uma base jurídica sólida piora ainda mais o mal-entendido de que os arquivos são vítimas por parte dos funcionários e do público em



geral. Para ele, a legislação arquivística é essencial e encontra-se no “coração do arquivo”, é sua base jurídica. Alerta, no entanto, que a simples existência de uma lei não é tudo, ela deve ser parte de uma política de arquivos cujos componentes são uma legislação e regulamentação, os recursos (humanos, materiais e financeiros) e um programa de intervenção. Essa política deve ser parte do sistema nacional de informação que, por sua vez, deve fazer parte do plano de desenvolvimento nacional.

Em relação à Lei de Arquivos, o autor faz uma análise dos fatores que afetam seu alcance. Segundo ele, para que ela possa ser acreditável, aplicável e sustentável, deve ser concebida levando-se em conta as condições de cada país, considerando sua Constituição, práticas administrativas, tradições arquivísticas, necessidades e expectativas dos usuários. Além disso, o grau de centralização dos estados também deve ser considerado. Nos casos de regimes federalistas, tal organização resulta em grandes disparidades e inconsistências gritantes, devido à falta de direção central e orientação global. Nesse caso, os entes federativos tenderiam – embora isso não possa ser garantido a priori – a uma harmonização, respeitando-se as respectivas responsabilidades de cada unidade da federação. (COUTURE, 1988). O segundo elemento a ser considerado na análise do alcance de uma política arquivística diz respeito ao grau de vontade das autoridades no que diz respeito à organização dos arquivos e à intensidade dos esforços que os arquivistas estão dispostos a investir para o convencimento dos governos quanto ao caráter essencial da política de arquivos. Trata-se de um dos problemas mais complexos de uma política pública arquivística, pois os gestores responsáveis pela tomada de decisão devem ser convencidos, por subordinados, a respeito do caráter essencial da referida política para a ação política, econômica e social. O terceiro elemento é que a Lei de Arquivos faz parte de um planejamento estratégico em que os arquivistas e usuários desempenham um papel fundamental. Como qualquer planejamento, inclui uma etapa de avaliação da situação e a participação de arquivistas e usuários no processo de sua constituição. O quarto elemento é o grau de implementação da Lei de Arquivos. O autor destaca que, muitas vezes, a legislação de arquivos, uma vez adotada, é ignorada fora da instituição arquivística, devido à indiferença dos serviços administrativos, que eventualmente não existem ou cujos objetivos nem sempre cumprem requisitos óbvios colocados no campo da Lei de Arquivos. Nesse caso registra-se um déficit de cidadania por parte de pesquisadores e do público em geral, que não sabe aproveitar

suficientemente os direitos garantidos a eles. Daí a necessidade de se treinar e sensibilizar tanto os funcionários, no que se refere a suas obrigações, como o público em geral, quanto aos seus direitos. Um quinto elemento são os custos da aplicação da Lei de Arquivos. Qual será o impacto orçamentário dela? Quais são os custos para sua manutenção?

A legislação, segundo essa perspectiva, não pode ser confundida com ações concretas, além dela, há que se desenvolver ferramentas e disponibilizar recursos financeiros proporcionais à extensão do domínio de aplicação da lei. Um sexto elemento é a necessidade de harmonização e unificação das leis que se relacionam com os conceitos de acesso, comunicação, informação e arquivos. Assim, além da Lei de Arquivos, são necessárias leis de acesso à informação e leis relacionadas ao direito à privacidade. O sétimo elemento é o tempo de aplicação. Não se pode esperar uma imediata aplicação das leis de arquivos, há que se considerar um período de tentativa e erro. O autor alerta que se deve ter cuidado com calendários de aplicação e desempenho irrealistas, que podem desencorajar profissionais, minar a credibilidade das intervenções arquivísticas e reduzir a confiança dos clientes (administradores, pesquisadores e público em geral) (COUTURE, 1998).

Há, contudo uma frequente confusão entre legislação arquivística e política arquivística. Segundo José Maria Jardim (2006), a legislação fornece os elementos normalizadores à política arquivística, não sendo em si mesma uma política, ainda que esta, “quando adequadamente concebida possa ser um poderoso instrumento a favor da gestão, uso e preservação dos arquivos” (JARDIM, 2006, p. 10). Outro aspecto destacado é a aparente falta de decisão nas políticas públicas arquivísticas no Brasil. Segundo ele, em alguns casos, as não-decisões assumem o caráter de decisões. Essa falta de decisão seria, então, um ato de poder e não a falta de poder, “...diferente da decisão que não se toma por falta de poder ou por inércia ou por inépcia” (JARDIM, 2006, p. 8).

A análise de políticas arquivísticas deve responder a uma série de questões, segundo José Maria Jardim:

Existe uma política arquivística?

Se não existe uma política, por que tal ocorre? Foi formulada, publicizada e não executada? Não foi formulada? Foi anunciada, mas não formulada?

Se existe uma política arquivística, o que faz a administração pública federal, estadual ou municipal em termos da execução dessa política?

Quais os atores, do Estado e da sociedade civil, envolvidos na formulação, execução e avaliação dessa política?

Quais os atores do Estado e da sociedade civil que são objeto da política arquivística?

Quais são as consequências dessa política junto à administração pública e à sociedade?

Qual a principal autoridade, do Estado, envolvida nessa política?

Quais as medidas concretas que expressam a política arquivística? Quais e como são comunicados seus objetivos ao conjunto da sociedade?

Quais as ações potencialmente relacionadas com a política arquivística e que não são objeto de decisões por parte da autoridade governamental?

Quais os textos legais que constituem referências para essa política? Além do aspecto legal, qual o alcance e repercussões políticas e técnico-científicas desses textos legais?

Quais os seus impactos esperados e os resultados inesperados? (p. 13)

Quais os conceitos que norteiam a formulação, execução e avaliação da política arquivística?

Como a política arquivística expressa transversalidade em relação a outras políticas públicas no campo da informação e de outros setores do Estado? (JARDIM, 2006, p. 14).

Segundo esse autor, o debate sobre políticas públicas arquivísticas ainda merece maior verticalização por parte das instituições arquivísticas e da academia. A tese de doutorado intitulada “Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte: a função avaliação no contexto de políticas públicas arquivística municipais” (ARREGUY, 2016) tem como objetivo fornecer respostas a algumas dessas perguntas, contribuindo para o debate acadêmico sobre o tema.

#### **4 REFLEXÕES ACERCA DA CONSTITUIÇÃO UMA POLÍTICA PÚBLICA ARQUIVÍSTICA NO BRASIL**

O processo de formulação e implementação de uma política arquivística no Brasil foi objeto de estudo de diversos pesquisadores, entre eles, Santos (2008; 2014), Jardim (1987; 1995c; 2014), Lopes (2009). Esses autores abordam as principais influências e atores na formulação dessa política, bem como os limites colocados para sua efetiva implementação.

##### **4.1 Décadas de 1940, 50 e 60: a atuação do Departamento Administrativo do Serviço Público e a gestão de José Honório Rodrigues frente ao Arquivo Nacional**

Considera-se a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em 1938, como um momento de ruptura na administração pública brasileira, dando início a um debate a respeito da adoção dos procedimentos da administração científica (SANTOS, 2008). O DASP foi criado pelo Decreto-Lei n. 579, de junho de 1938, (BRASIL, 1938). diretamente subordinado à Presidência da República e tinha atribuições nas áreas de organização e métodos, execução orçamentária, administração de pessoal e material. Por meio do DASP, os serviços de arquivos, assim como outras áreas como Administração, Economia e Engenharia foram beneficiados pela constituição de um corpo profissional burocrático de Estado a partir do ingresso no serviço público de um grupo de profissionais qualificados em diversas carreiras, assim como seu aperfeiçoamento. Entre as principais medidas nessa área estão a regulamentação de cursos específicos, a realização de concursos e o encaminhamento de profissionais para estudarem no exterior. No início década de 1940, o DASP promoveu concursos para os cargos das carreiras de arquivologista e arquivista. O primeiro, encarregado das funções de planejamento, organização e orientação e o segundo, que atuaria como auxiliar do primeiro (SANTOS, 2014)<sup>6</sup>.

Entre o final da década de 1950 e início da década de 1960, a gestão de José Honório Rodrigues, à frente do Arquivo Nacional, foi fundamental para o desenvolvimento da área. Durante esse período, visitaram o Arquivo Nacional os arquivistas Henri Boullier de Branche, da França e Theodore Schellenberg, dos Estados Unidos. “Boullier de Branche colaborou no Curso de Arquivos e dirigiu um grupo de profissionais na elaboração do Inventário Sumário da Secretaria da Marinha” (SANTOS, 2014, p. 38). Ele elaborou, ainda, um “Relatório sobre o Arquivo Nacional do Brasil”, abordando aspectos relativos ao planejamento, gestão administrativa e técnica de uma instituição arquivística e apontou para a necessidade da criação de uma escola de arquivistas (SANTOS, 2014).

Em sua curta visita ao Brasil, nos primeiros meses de 1960, Theodore Schellenberg produziu um relatório intitulado *Archival problems of the federal government of Brazil*, datado de março de 1960. Nessa época, Schellenberg era vice-diretor do National

---

<sup>6</sup> Paulo Elian dos Santos (2014) destaca também o pioneirismo na área de arquivos da Fundação Getúlio Vargas, criada no final da década de 1950, com o objetivo de realizar estudos e pesquisas no campo da administração pública e privada e promover a capacitação de pessoal para o desempenho dessas atividades.

Archives dos Estados Unidos e professor da American University de Washington. (LOPES, 2009: 61-62).

As recomendações do arquivista norte-americano e suas observações sobre a situação brasileira são marcadas, ainda nos dias de hoje, por sua atualidade. Schellenberg, entre outros aspectos, criticou a baixa importância da autoridade arquivística no país e a posição, a seu ver, inadequada, do Arquivo Nacional na estrutura do governo central, subordinado à época ao denominado Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Criticou as condições físicas do prédio ocupado pela instituição arquivística federal que, além de inadequado à guarda e conservação de documentos, não possuía mais espaço para recolhimentos. Também sublinhou aspectos relativos a problemas da formação e do treinamento do pessoal para os trabalhos arquivísticos. As suas recomendações finais foram as seguintes: uma legislação que protegesse os documentos valiosos; planos ordenados de avaliação, considerando-se, em especial, o problema da transferência da capital; um arquivo intermediário central, que ele denominou de “depósito arquivístico temporário”, no Rio de Janeiro; construção, em Brasília, de edifícios para “depósito arquivístico nacional e central”, isto é, uma futura sede para o Arquivo Nacional (LOPES, 2009).

Cabe ressaltar que, em 1959, José Honório Rodrigues escrevera um relatório baseado na leitura de todos os relatórios do Arquivo Nacional desde o ano de 1844 até o momento em que assumira a direção da instituição. Nesse relatório, o então diretor destacava em suas conclusões que:

O Arquivo Nacional, raras vezes (sic) ou nunca, mereceu atenção governamental – porque foi excessivamente histórico, e por isso desvalorizou-se. Seu remanejamento depende do estabelecimento de objetivos político-administrativos, e subsidiariamente (sic) históricos (RODRIGUES, 1959, p. 64).

Outro aspecto apontado Rodrigues era a necessidade de uma lei nacional de arquivos com o objetivo de tornar obrigatório o recolhimento. Segundo ele, um projeto de Lei dos Arquivos Nacionais, inspirado na legislação especializada de países como Estados Unidos, União Soviética, Alemanha, Inglaterra, França, Suécia e Holanda, deveria ser preparado pelo Conselho de Administração de Arquivos, instituído pelo Regimento de 1958, com a participação dos dirigentes dos órgãos estaduais. (RODRIGUES, 1959).

Entre suas ações frente à instituição, José Honório Rodrigues também estimulou a tradução de textos de Shellenberg. Em 1959, foi traduzido o *Manual de Arquivos*, escrito originalmente em língua inglesa. Na nota preliminar do manual em língua portuguesa, José Honório Rodrigues afirma:

Creio, assim, que este livro pode marcar bem claramente a fase de renovação que se empreende. Quando Michelet, aos 8 de novembro de 1830, penetrou pela primeira vez no Palácio Soubise e viu documentos amontoados até sob o peristilo das colunas quebradas, assim definiu o Arquivo Nacional: uma imensa necrópole. Foi esta, exatamente, a visão que tive do Arquivo Nacional ao assumir-lhe a direção. Espero que nunca mais ele volte a dar esta impressão a qualquer consulente ou visitante nacional ou estrangeiro (SCHELLENBERG, 1959, p. 8).

No que tange à constituição de um sistema de arquivos no nível nacional, o então diretor geral do Arquivo Nacional, no início dos anos 1960, chegou a elaborar, juntamente com uma comissão nomeada pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores à época, um anteprojeto com a proposta de criação de um Sistema Nacional de Arquivos no Brasil. Em um contexto bem diferente, novo projeto foi elaborado em 1978. Nenhum dos dois foi implementado (JARDIM, 1995c).

#### **4.2 A constituição de uma legislação arquivística**

Os anos 1980 foram especialmente profícuos para o Arquivo Nacional e para o desenho de uma política arquivística para o Brasil.

[...] nessa década, ocorreu um conjunto de processos que se inicia em 1980, com a direção-geral de Celina Vargas do Amaral Peixoto no Arquivo Nacional, e culmina com a aprovação da Lei n. 9159 de 8 de janeiro de 1991. É possível que esse “ciclo renovador” da Arquivologia no Brasil, nos anos 1980, tenha-se encerrado ou, no mínimo, adquirido novos contornos, a partir da aprovação dessa lei que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados (JARDIM, 2014, p. 143).

Quando Celina Vargas assumiu a direção do Arquivo Nacional, em 1980, produziu um diagnóstico em que apresentava a situação de abandono físico, a inadequação do órgão aos formatos mais modernos de administração pública, o total desconhecimento sobre a metodologia adotada em outros países e a incapacidade de reflexão sobre os erros técnicos que vinham sendo adotados, ano após ano, sem qualquer questionamento. Tal diagnóstico norteou as transformações pelas quais o Arquivo

Nacional passou nos anos 1980. Sua reconfiguração tem o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) como marco. O SINAR foi instituído por meio do Decreto 82.308, de 1978, tendo nascido sob várias críticas do ponto de vista arquivístico (JARDIM, 2014).

Na gestão de Celina Vargas do Amaral Peixoto, foi retomada a perspectiva de uma Lei de Arquivos. Em setembro de 1980 formou-se uma comissão ministerial para “apresentar sugestões legislativas para as questões de arquivos” e a versão final do anteprojeto foi publicada no Diário Oficial de 1 de junho de 1981, tendo recebido sugestões para aprimoramento oriundas de vários órgãos. Em 23 de outubro de 1981, uma nova versão do anteprojeto, com a incorporação das propostas dos órgãos consultados, foi apresentada pelo Arquivo Nacional à mesma comissão.

A Exposição de motivos que encaminhou o anteprojeto de lei à Presidência da República foi assinada pelo Ministro da Justiça em 4 de outubro de 1982. Após esse encaminhamento, o anteprojeto foi objeto de considerações por parte do Ministério da Educação e Cultura, Estado Maior das Forças Armadas e Conselho de Segurança Nacional. (JARDIM, 2014, 156).

A proposta de lei encontrou objeções no Ministério da Educação e Cultura e houve ainda algumas considerações feitas pelo Estado Maior das Forças Armadas, ouvidos os Ministérios do Exército, Marinha e Aeronáutica e o Conselho de Segurança Nacional. Em 3 de dezembro de 1984, após a incorporação das sugestões, o anteprojeto foi encaminhado pela Presidência da República ao Congresso Nacional. Durante dois anos, o projeto tramitou por diversas comissões e, em face da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, foi retirado pelo próprio Arquivo Nacional, tendo em vista que a instituição havia assumido a iniciativa da defesa da proposição de elevar à categoria de norma constitucional o princípio do acesso do cidadão à informação pública e que se atribuísse à administração pública a incumbência da gestão dos documentos governamentais. O direito à informação acabou sendo consolidado no artigo 5º da Constituição. Com a promulgação, em 1988, da Constituição, a opção da Direção-Geral do Arquivo Nacional foi de rever o anteprojeto enviado em 1984. Assim, o novo anteprojeto foi encaminhado ao Ministério da Justiça, apontado por ela como uma versão mais moderna e atualizada, compatível com a nova Carta constitucional (JARDIM, 2014).

A Lei de Arquivos foi finalmente aprovada pelo Congresso Nacional, em 8 de janeiro de 1991. Segundo Jardim:

A aprovação da Lei 8.159 após dez anos de debates e algumas dificuldades político-institucionais talvez tenha sido uma das maiores evidências das conquistas arquivísticas na década de 1980 (JARDIM, 2014, p. 160).

Assim, somente a partir da Lei 8159/1991 foi legalmente sancionado um corpo normativo de políticas públicas de arquivos no Brasil. No entanto, as pesquisas a respeito da real implantação dessa legislação têm revelado uma fraca adesão a ela por parte da administração pública brasileira (INDOLFO, 2013b). A não implementação da função arquivística da avaliação é apenas uma parte do problema. Entre as principais deficiências encontradas, estão: falta de tratamento arquivístico dos acervos desde sua produção até sua destinação final; ausência de planos de classificação e tabelas de temporalidade; baixo prestígio e pouca visibilidade das instituições arquivísticas; falta de pessoal qualificado para lidar com a documentação; falta de instalações adequadas para a guarda da documentação em todas as fases do ciclo de vida ou do *continuum* de documentos; quase ausência de centros de arquivamento intermediário. Esses problemas são apenas uma pequena parte da questão que tem como principal consequência a produção de enormes massas documentais que se acumulam nos órgãos da administração pública. Sobre esse tema, Renato Tarciso Barbosa de Sousa (1997), Luiz Carlos Lopes (1993), José Maria Jardim (1987; 1995a) e Ana Celeste Indolfo (2013a; 2013b) produziram importantes reflexões. De acordo com o primeiro autor, a perda de controle do acervo e a dificuldade de acessar informações registradas são as principais consequências dessa acumulação desordenada (SOUSA, 1997). De acordo com Luiz Carlos Lopes:

A solução para o problema das massas documentais acumuladas, vulgarmente conhecidas como arquivos mortos, é um dos grandes desafios da arquivística no Brasil. Trata-se de uma situação que se repete melancolicamente em todo o país. Qualquer organização pública ou privada, com mais de dois anos de existência, convive com o dilema do que fazer com os documentos acumulados no decurso de suas funções. O poder público em suas várias esferas, a área privada e mesmo pessoas físicas em seus escritórios ou residências são tangidas a guardar cada vez maior quantidade de documentos (LOPES, 1993, p. 41).

Passados 25 anos da publicação da Lei de Arquivos no Brasil, ainda são atuais as críticas apresentadas por José Maria Jardim em seu artigo “*A invenção da memória nos arquivos públicos*”, publicado na revista *Ciência da Informação*, em 1995. Segundo Jardim:

As instituições arquivísticas públicas brasileiras apresentam aspectos comuns no que se refere às suas características fundamentais. Trata-se de organizações voltadas quase exclusivamente para a guarda e acesso de documentos



considerados, sem parâmetros científicos, como de valor histórico, ignorando a gestão de documentos correntes e intermediários na administração que os produziu. A lógica de constituição desses acervos de valor ‘permanente’ resulta, em geral, menos de uma política de recolhimento por parte dos arquivos públicos do que de ações isoladas, associadas a determinadas situações, como a extinção de órgãos públicos, falta de espaço físico em determinadas repartições etc. A prática de avaliação é quase sempre desconhecida por parte das instituições arquivísticas, quando ocorrem estes recolhimentos. Após o recolhimento, atividade pouco frequente nos arquivos públicos brasileiros, a salvaguarda dos documentos na instituição confunde-se com um processo de sacralização que implica sua transmutação em acervo “histórico” (JARDIM, 1995a, p. 7).

Segundo esse autor, em outro texto, publicado em 1987 “[...] o modelo de instituição arquivística pública em vigor no Brasil está mais próximo do século XIX do que do XXI”. (JARDIM, 1987, p. 4). O fato é que a valorização do arquivo enquanto lugar de guarda de preciosidades históricas ainda prevalece. Aliada a essa visão, a subordinação administrativa de parte dos arquivos públicos às secretarias de cultura tem reforçado esse papel (JARDIM, 1987).

Além de Theodore Schellenberg e Boullier de Branche, outros estrangeiros estiveram no Brasil analisando a situação dos arquivos. Em agosto de 1978, o arquivista e historiador francês Michel Duchein esteve no Brasil visitando arquivos estaduais, municipais, federais e alguns privados no Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Niterói e Brasília. Duchein destacou o fato de inexistirem à época leis federais sobre o assunto, a precariedade do prédio do Arquivo Nacional e de outras instituições de arquivo, apontou, também, pontos positivos, como a riqueza e a difusão de algumas publicações arquivísticas brasileiras, a importância da Associação dos Arquivistas Brasileiros e os projetos em discussão no sistema nacional de arquivos. Duchein analisou e fez sugestões em relação aos currículos dos cursos de arquivologia do país e enfatizou a necessidade de dotar o Brasil de uma legislação arquivística. Em 1982, Duchein visitou novamente o Brasil e produziu um relatório que, resumidamente, trata da inexistência de uma legislação federal; inexistência de um corpo científico de arquivistas; inadequação e precariedade da sede do Arquivo Nacional; e falta de solução para o problema de arquivamento intermediário federal no Rio de Janeiro e em Brasília. (LOPES, 2009, p. 70-72).

Os problemas apontados nos diversos relatórios se repetem. Todos eles tratam da legislação como um elemento central, porém, mais do que leis, é preciso um verdadeiro

reconhecimento do papel social dos arquivos. Esse reconhecimento passa pela legislação, mas é profundamente ancorado em ações práticas como a garantia de infraestrutura aos arquivos para a implementação de fato de uma política arquivística. Cabe ressaltar que não se constitui uma política apenas por meio de leis. Sem ações práticas, a lei tende a tornar-se letra morta.

## **5 SISTEMAS E REDES DE ARQUIVOS: DEFINIÇÕES E APLICAÇÕES**

Ao se discutir a implementação de uma política arquivística no Brasil, a organização em sistemas de arquivos aparece com certa frequência. Tal ideia presente tanto no nível federal como estadual e municipal tem se tornado naturalizada e carece de aprofundamento teórico. Porém, é bastante escassa a bibliografia referente ao assunto, assim como também o é a bibliografia referente a redes de arquivos.

Conforme já foi visto, as primeiras iniciativas para a criação de um sistema nacional de arquivos datam dos anos 1960, sob a gestão de José Honório Rodrigues, que chegou inclusive a formular um anteprojeto, porém somente em 1978, tal formulação aconteceu de fato. Ainda que não implementado imediatamente, sua reconfiguração aconteceu somente nos anos 1980, na gestão de Celina Vargas frente ao Arquivo Nacional. Contudo, antes dessas iniciativas ocorreram outras igualmente importantes. Uma delas foi liderada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), instituição fundada em 1945, com o objetivo de ampliar as bases e benefícios da educação e cultura entre os países do mundo (JARDIM, 2010, p. 157-170). A UNESCO estimulou programas que visavam à criação de sistemas de informação e planejamento na área de educação e cultura. Um exemplo disso foi o surgimento, em 1974, do Sistemas Nacionais de Informação (NATIS), que previa a planificação das infraestruturas nacionais de bibliotecas e arquivos, assim como da área de documentação. O objetivo era o de criar sistemas de informação que conectassem e permitissem a consulta dos acervos dessas instituições. Tal iniciativa, criada bem antes da generalização da internet, dependia de um grande programa de planejamento dos sistemas institucionais, objetivo que se estendeu até a década de 1990 e que pressupunha uma estreita interação entre as políticas arquivísticas e biblioteconômicas, assim como as políticas na área de informática e telecomunicações (JARDIM, 2010, p. 166). Com base no modelo do NATIS, “la UNESCO

publicó, em 1974, la obra de Delmas y D'Olier *La planificación de la infraestructuras nacionales de documentación, bibliotecas y archivos: esbozo de una politica general*" (JARDIM, 2010, p. 168-169).

As avaliações dessa experiência, desde o início de sua implantação, não foram positivas (CARROLL, 1976). A razão de sua problemática implementação decorria, entre outros motivos, do fato de esses sistemas pressuporem formas de organização político-constitucional centralizados e não federalistas: "El modelo de sistema propuesto está caracterizado por um elevado grado de centralización que se aproxima más a los modelos de Estado unitário que federal" (JARDIM, 2010, p. 168-169). Apesar de difícil implementação, tal iniciativa difundiu em muitos países latino-americanos e africanos o conceito de "sistema de arquivos".

Antes de avançar nessa discussão, faz-se necessário definir o que seriam os "sistemas". A chamada Teoria Geral de Sistemas (TGS), surgiu com os trabalhos do biólogo alemão Ludwing von Bertalanffy.

De acordo com Chiavenato (2003), os pressupostos básicos da TGS são:

- a) Existe uma tendência para a integração das ciências naturais e sociais.
- b) Essa integração parece orientar-se rumo a uma teoria de sistemas.
- d) (sic) A teoria de sistemas constitui o modo mais abrangente de estudar os campos não-físicos do conhecimento científico, como as ciências sociais.
- e) A teoria dos sistemas desenvolve princípios unificadores que atravessam verticalmente os universos particulares das diversas ciências envolvidas, visando ao objetivo da unidade da ciência.
- f) A teoria dos sistemas conduz a uma integração na educação científica. (CHIAVENATO, 2003, p. 474).

Os sistemas apresentam características próprias e o principal aspecto desse conceito é a ideia de conjunto de elementos interligados, formando um todo que possui características próprias, não encontradas em nenhum dos elementos que o compõem, isoladamente. Dois conceitos, propósito e globalismo, retratam duas características básicas do sistema. (CHIAVENATO, 2003). Assim, todo "sistema tem um ou alguns propósitos ou objetivos. As unidades ou elementos (ou objetos), bem como os relacionamentos, definem um arranjo que visa sempre um objetivo ou finalidade a alcançar" (CHIAVENATO, 2003, p. 475- 476). Já o conceito de globalismo ou totalidade expressa que:

Todo sistema tem uma natureza orgânica, pela qual uma ação que produza mudança em uma das unidades do sistema deverá produzir mudanças em todas

as outras unidades [...] O efeito total dessas mudanças ou alterações proporcionará ajustamento em todo o sistema (CHIAVENATO, 2003, p. 476).

Em relação ao conceito de sistemas, Edgar Morin esclarece, por sua vez, tratar-se de um termo geral. Segundo ele, “tudo que era matéria no século passado tornou-se sistema (o átomo, a molécula, o astro), tudo aquilo que era substância vital tornou-se sistema vivo; tudo aquilo que é social foi sempre concebido como sistema”. (MORIN, 2007, p. 257). De acordo com a visão desse autor, a teoria dos sistemas não se constituiria em “um princípio de nível paradigmático: o princípio novo é o holismo, que procura a explicação no nível da totalidade e se opõe ao paradigma reducionista, que procura a explicação no nível dos elementos de base” (MORIN, 2007, p. 257). A tese de Morin é a de um paradigma sistêmico, que deveria estar presente em todas as teorias, oposto à ideia de teoria geral ou específica de sistemas. O paradigma novo trazido pela ideia de sistema já havia sido exprimido por Pascal, conforme cita Morin: “Considero impossível conhecer as partes sem conhecer o todo, como conhecer o todo sem conhecer particularmente as partes.” (MORIN, 2007, p. 259). Morin avança nessa discussão sobre sistemas caracterizando as relações todo-partes e conclui propondo a ideia de sistema como um conceito complexo. Na sua visão:

O paradigma de simplificação holística conduz a um funcionamento neototalitário e integra-se adequadamente em todas as formas modernas de totalitarismo. Conduz, em todo caso, à manipulação das unidades em nome do todo. Pelo contrário, a lógica do paradigma de complexidade não só vai no sentido de um conhecimento mais “verdadeiro”, mas também incita à procura de uma prática e de uma política complexas... (MORIN, 2007, p. 264)

Ele conclui definindo o sistema não como uma palavra-chave para totalidade, mas como uma “palavra-raiz” para complexidade.

De acordo com JARDIM (1995b), as noções de sistema de arquivos e de sistema nacional de arquivos são pouco frequentes na literatura internacional, aparecendo algumas vezes com uma definição mais próxima de rede do que de sistema. Já na literatura nacional, o mesmo autor aponta que a noção de sistema de arquivos mostra-se mais frequente. Em suas palavras:

Se, por um lado, o projeto de Sistema Nacional de Arquivos reificado nos últimos trinta anos sugere uma configuração teórica, jurídica e operacional sem paralelos com outros países, durante o mesmo período observa-se a consolidação da noção de sistema de arquivos na prática arquivística brasileira. Trata-se, também neste caso, de uma conformação teórico-operacional

inusitada quando analisada à luz da teoria arquivística internacional e da própria Teoria Geral dos Sistemas. (JARDIM, 1995b, p. 13).

O Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística define Sistema de Arquivos como “Conjunto de arquivos (2) que, independentemente da posição que ocupam nas respectivas estruturas administrativas, funcionam de modo integrado e articulado na persecução de objetivos comuns” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 156). Esclarece-se que a definição de arquivos a que remete o conceito é de “Instituição ou serviço que tem por finalidade a custódia, o processamento técnico, a conservação e o acesso (1) aos documentos”(ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 27). Assim, o sistema de arquivos é o conjunto de instituições ou serviços arquivísticos. Outro aspecto importante desse conceito apresentado no dicionário do Arquivo Nacional é o fato de não haver correspondência entre o termo nos outros idiomas referenciados no dicionário (alemão, espanhol, francês, inglês e italiano). A única correspondência apresentada é com a “rede de arquivos”, no português de Portugal. Cumpre esclarecer que redes e sistemas são conceitos diferentes e que pressupõe formas diferentes de trabalhar os conjuntos que reúnem. Já o Dicionário de Terminologia Arquivística da Associação dos Arquivistas de São Paulo (ARQ-SP) define Sistema de Arquivos como:

Conjunto de **arquivos** (2) de uma mesma esfera governamental ou de uma mesma entidade, pública ou privada, que, independentemente da posição que ocupam nas respectivas estruturas administrativas, funcionam de modo integrado e articulado na consecução de objetivos técnicos (CAMARGO; BELLOTTO, 2012, p. 77, grifos nossos).

Semelhantemente à definição do Arquivo Nacional, na definição do dicionário da ARQ-SP, esse conceito remete ao de “arquivos” como “Entidade administrativa responsável pela **custódia**, pelo **tratamento documental** e pela utilização dos **arquivos** (1) sob sua jurisdição”. Esse dicionário apresenta como termos equivalentes a sistemas de arquivos os termos “sistema arquivístico”, em espanhol e também ao termo “rede de arquivos”. Outro aspecto importante dessa definição é o fato de os arquivos constituintes do sistema estarem em uma mesma esfera governamental ou de uma mesma entidade, pública ou privada. Ora, o modelo de sistemas, que pressupõe objetivos comuns somente se aplicaria a entidades de uma mesma esfera governamental ou de uma mesma entidade, pois, caso contrário, o próprio princípio da federação, no caso brasileiro, estaria sendo ferido. Dessa forma, falar em um **sistema** nacional de arquivos

pode significar uma imprecisão terminológica ou em um uso inadequado do termo sistema.

Uma busca no *Multilingual Archival Terminology* (INTERNATIONAL CONCIL ON ARCHIVES, 2016), do Conselho Internacional de Arquivos, pelo termo em português “sistema de arquivos” não obteve resultados. Foi feita também a busca do termo espanhol “sistema archivístico” e também se obteve resultado nulo. Do mesmo modo, uma busca pelo termo “rede de arquivos” também não obteve resultado. O *Multilingual Archival Terminology* é uma base de dados online interativa, mantida pelos usuários (profissionais, acadêmicos, pesquisadores e estudantes da área de arquivos na comunidade internacional). Não se trata, portanto, da visão de um país ou região, sendo assim, a ausência de referência a “sistemas de arquivos” ou “redes de arquivos” pode demonstrar seu pouco reconhecimento e uso no plano internacional.

Cabe ainda mencionar a justaposição dos dois termos conforme é registrada na legislação de alguns países. Na Colômbia, por exemplo, a Lei 80, de 1989, criou o “Sistema Nacional de Archivos” que tem por objetivo “planear y coordinar la función archivística en toda la Nación, salvaguardar el patrimonio documental del País y ponerlo al servicio de la comunidad”. Essa legislação gerou ambiguidades em relação à instituição responsável pelo planejamento do sistema, levando à aprovação da Lei 594, de 2000 (COLOMBIA, 2000), que...

[...] definió los órganos asesores del Sistema, reglamentado por el Decreto 4124 de 2004 el cual fue posteriormente derogado por el Decreto 2578 de 2012 el cuál reglamenta el **Sistema Nacional de Archivos y establece la Red Nacional de Archivos** (SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS, 2016, grifo nosso)

Esse último marco normativo, conforme é possível observar, não contrapõe “sistema” a “rede”. Ao contrário, o sistema existe para viabilizar a rede nacional de arquivos.

Outras pesquisas sugerem a pouca importância dessas categorias no campo arquivístico. Por exemplo, uma busca simples no “Google”, com a expressão “sistema de arquivos”, traz cerca de 376 mil resultados. Percebe-se, contudo, que, nas duas primeiras páginas retornadas de acordo com a relevância, somente aparecem referências à área de informática. Referências à área de arquivologia aparecem a partir terceira página, o que

pode significar a pouca relevância do termo para a área em comparação com a definição da área de informática.

Já em relação ao modelo de redes de arquivos, as principais referências encontradas na literatura referem-se a Portugal. A Rede Portuguesa de Arquivos apresenta como pressuposto para a rede a “existência de uma estrutura de entidades ligadas por interesses comuns, com o objectivo de partilhar recursos e de realizar acções comuns das quais advenha proveito mútuo” (BARBEDO, 2008, p. 4). A ideia de uma Rede Portuguesa de Arquivos pressupõe a colaboração mútua, o compartilhamento de recursos, com o objetivo de oferecer apoio mútuo às entidades produtoras e detentoras de arquivos, tendo como fim o acesso aos acervos custodiados por tais entidades. Trata-se muito mais de uma colaboração no sentido de unificar padrões de descrição e acesso, de modo a garantir que os arquivos portugueses, sejam eles públicos ou privados, trabalhem de forma integrada para garantir o acesso qualificado ao cidadão.

De acordo com documento da Rede Portuguesa,

Uma rede de arquivos corresponde a um conjunto de entidades detentoras que funcionam de modo integrado e articulado na prossecução de objectivos comuns. Tais objectivos passam pela vontade de partilhar informação e tornar acessíveis conteúdos de arquivo, organizados numa rede constituída por padrões laterais e horizontais de intercâmbio, fluxos independentes de recursos e linhas recíprocas de comunicação<sup>4</sup>. (BARBEDO, 2008, p. 5).

Um aspecto reforçado na rede é autonomia dos participantes. Não há uma subordinação a um órgão central. Trata-se de uma colaboração que pressupõe regras para adesão, com o intuito da manutenção da autonomia das partes, ao mesmo tempo que oferece mecanismos para a obtenção resultados. Assim, de acordo com o Barbedo a informação é matéria-prima em circulação na rede. Essa informação é “disponibilizada através de prestação de serviços especializados, relativa ao fornecimento de conteúdos de arquivo (imagens, documentos, meta-informação), mas também outro tipo de serviços que se pretende implementar” (BARBEDO, 2008, p. 6).

O modelo de governança da Rede Portuguesa incorpora um misto de centralização e de descentralização:

A centralização comporta vantagens como um maior controlo, custos menores e uma optimização das novas tecnologias, isto é, as decisões devem ficar o mais próximo possível da fonte de informação e do campo de acção para que sejam rápidas e bem fundamentadas. Algumas decisões devem ser centralizadas para o benefício de toda a hierarquia. Assim, decisões de longo prazo, envolvendo altos

custos e impacto, devem ser tomadas no topo da hierarquia, pela entidade gestora da Rede. A descentralização também apresenta vantagens, nomeadamente a nível operacional, permitindo uma agilidade e independência benéficas ao funcionamento da Rede. (BARBEDO, 2008, p. 15-16).

A aplicação de um modelo de redes parecido com o de Portugal, no Brasil pode trazer algumas vantagens em relação ao modelo de sistemas, parcialmente presente em nossa realidade. A garantia de autonomia das partes é de fundamental importância, pois o regime federalista não comporta a subordinação de um ente em relação ao outro. Isso é válido não só na relação do Arquivo Nacional com os arquivos estaduais e municipais, como também dos arquivos estaduais em relação aos municipais. Desde a Constituição de 1988, o município é um ente federativo, portanto deve formular e aprovar suas respectivas leis de arquivo e de acesso à informação. Em outras palavras, deve criar seu próprio sistema de arquivos, caso este seja o modelo escolhido. A atuação em rede poderia ser a forma mais eficaz de promover o trabalho compartilhado em constelações de sistemas de arquivos municipais, estaduais e federais, assim como entre instituições públicas e privadas.

Tratar de integrar arquivos em rede em um país com as dimensões continentais do Brasil pode trazer grandes benefícios. O compartilhamento dos escassos recursos destinados aos arquivos tem o potencial de produzir melhorias significativas nas áreas de gestão de documentos, descrição e acesso. Tais vantagens passam pelo desenvolvimento coletivo de sistemas informáticos e o compartilhamento de tais sistemas. Considera-se que sistemas como os de gestão arquivística de documentos são caros e de difícil implementação e, quando de seu desenvolvimento, podem ser firmadas parcerias entre diversas entidades de caráter similar, levando a um benefício mútuo. O mesmo seria possível esperar de sistemas de descrição e acesso a documentos de arquivos permanentes. Inúmeras são as iniciativas dispersas pelos mais variados arquivos nos níveis estadual ou municipal que poderiam ser compartilhadas no intuito de evitar duplicação de esforços.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de finalizar, cabe retomar algumas questões acima apresentadas. Conforme foi visto, as noções de sistema e rede, geralmente, não são empregadas de forma estritamente técnica, por vezes confundindo-se. Então, qual seria o motivo de se tratar aqui desses termos? Ora, uma questão fundamental nessa discussão é que a noção de “sistema de arquivos”, tal como foi desenhada na década de 1970, no âmbito da UNESCO e de maneira mais intensa a partir do NATIS, alterou profundamente a própria definição das funções dos arquivos públicos e dos serviços arquivísticos, principalmente nos países então definidos como do terceiro mundo, ou seja, subdesenvolvidos, que estavam alijados das discussões mais avançadas e que contavam com pouquíssimos profissionais da área. No Brasil, até a referida década, a visão que prevalecia em relação arquivos públicos era semelhante à do século XIX, ou seja, tais instituições tinham a função de custear os registros da memória nacional ou regional e servir de suporte à pesquisa histórica. A partir da generalização da noção de sistema de arquivos, essa situação foi alterada. Conforme documentos revelam, desde a década de 1970, as agências de governo dos países que reconheciam a UNESCO começaram a receber diagnósticos que mencionavam a necessidade da gestão de documentos como “dominio de la gestión administrativa general con vistas a asegurar la economía y la eficacia de las operaciones desde la creación, mantenimiento y utilización, hasta la afectación final de los documentos” (UNESCO, 1979 apud PEIS; RUIZ RODRIGUES, 2016, p.2)<sup>7</sup>

Em outras palavras, os arquivos passaram a ser vistos como ferramentas da modernização administrativa, garantindo economia de recursos e eficiência na recuperação da informação para fins administrativos. Conforme pesquisadores observaram, acrescenta-se à visão do “carácter histórico de la documentación de archivo” uma perspectiva que visa a “economía y eficacia” e a incorporação do fazer arquivístico “aplicados al ciclo de vida completo” (PEIS; RUIZ-RODRIGUEZ, 2016, p.2). Esse tipo de conceituação colaborou para as mudanças que começaram a ser implementadas em vários Arquivos nacionais da América Latina. Salvo as pesquisas de

---

<sup>7</sup> UNESCO. Consultation d’experts en vue de l’établissement d’un programme a long terme en matière de gestion des documents et des archives (RAMP) dans le cadre du programme general d’information. Rapport final, 14-16 mayo 1979 (PGI-79/WS/10).

José Maria Jardim, pouco ainda foi discutido e pesquisado para saber até que ponto, no Brasil, a tentativa de criação de um sistema nacional de arquivos em 1978 deve às políticas propostas pela UNESCO. O mesmo pode ser afirmado em relação às mudanças acima indicadas, registradas no período seguinte.

Enfim, desde a década de 1930 registra-se, no âmbito da administração pública brasileira, um esforço para entender a questão da documentação e dos arquivos. Nas décadas de 1970, 1980 e 1990, isso irá se corporificar na legislação federal. Os percursos dos sistemas estaduais e municipais de arquivos devem muito a esse conjunto de iniciativas e discussões.

## **PUBLIC POLICIES AND ARCHIVAL LEGISLATION IN BRAZIL**

### **ABSTRACT**

It presents partial results of doctoral thesis defended in the Graduate Program in Information Science of the Federal University of Minas Gerais in 2016. It discusses concepts related to public policy and archival public policy. It gives a brief overview of the process of attempting to implement an archival public policy in Brazil, based on the systemic model and concludes that this model is inappropriate for this kind of policy in a country with a federalist regime like Brazil.

**Keywords:** Archival policy. Brazil. Public administration. Archive Systems.

### **REFERÊNCIAS**

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. 230 p. (Publicações Técnicas, 51).

ARREGUY, Cintia Aparecida Chagas. **Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte: a função avaliação no contexto de políticas públicas arquivísticas municipais no Brasil [tese]**. Belo Horizonte: Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais; 2016.

BARBEDO, Francisco (Coord). **Rede Portuguesa de Arquivos (RPA): fundamentos para o seu desenvolvimento e gestão. Módulo 1: Modelo Conceptual**. Lisboa: Direção Geral de

Arquivos – DGARQ, 2008. Disponível em: <[http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2013/10/rpa\\_ml.pdf](http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2013/10/rpa_ml.pdf)>. Acesso em: 3 de out. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 579. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 30 de julho de 1938.

CAMARGO, Ana Maria de Almeida; BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Dicionário de terminologia arquivística**. 3. ed. São Paulo: Associação dos Arquivistas de São Paulo (ARQ-SP), 2012. 127 p.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 634 p.

COLOMBIA. **Ley nº 594**, de 14 de julio de 2000. Ley Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones. Santafé de Bogotá, D.C., 14 de julio de 2000. Disponível em: <[http://www.UNESCO.org/culture/natlaws/media/pdf/colombia/colombia\\_ley\\_594\\_04\\_07\\_2000\\_spa\\_orof.pdf](http://www.UNESCO.org/culture/natlaws/media/pdf/colombia/colombia_ley_594_04_07_2000_spa_orof.pdf)>. Acesso em 29 out. 2016.

COUTURE, Carol. Rôle et champ d'application de la législation archivistique. **Ciberlegenda**, n. 1, 1998. Disponível em: <<http://www.uff.br/ciberlegenda/ojs/index.php/revista/article/view/231>>. Acesso em: 5 abr. 2014.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

INDOLFO, Ana Celeste. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na administração pública federal (2004-2012)**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (ENANCIB), 14, Florianópolis, 2013. Anais... GT 5 – Política e Economia da Informação. Santa Catarina, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na administração pública federal (2004-2012)**. 312f. 2013. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro, 2013b.

INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES. **Multilingual Archival Terminology**. Disponível em: <<http://www.ciscra.org/mat/mat>>. Acesso em: 28 set. 2016.

JARDIM, José Maria. A invenção da memória nos arquivos públicos. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 25, n. 2, 1995a. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/viewFile/439/397>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

JARDIM, José Maria. **A periferia sem centro: os arquivos como sistema**. Brasília: Arquivo Público do Distrito Federal, 1995b. (Cadernos de Pesquisa, n. 1).

\_\_\_\_\_. O cenário arquivístico brasileiro nos anos 1980. In: MARQUES, Angélica Alves da Cunha; RODRIGUES, Georgete Medleg; SANTOS, Paulo Roberto Elian dos (Org.). **História da Arquivologia no Brasil: instituições, associativismo e produção científica**. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 2014. p. 143-172.

\_\_\_\_\_. O conceito e a prática de gestão de documentos. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 35-42, jul./dez. 1987. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/media/v.2,n.2,jul.dez.1987.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. **Arquivo & Administração**, v. 5, n.2, p. 5-16, 2006.

\_\_\_\_\_. **Políticas y sistemas de archivos**. México: Secretaria General Iberoamericana; Red de Archivos Diplomaticos Iberoamericanos, 2010.

\_\_\_\_\_. **Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil**. Niterói, EDUFF, 1995c. 196 p.

LOPES, Luis Carlos. **A nova arquivística na modernização administrativa**. 2. ed. Brasília: Projecto Editorial, 2009. 416 p.

\_\_\_\_\_. Arquivópolis: uma utopia pós-moderna. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 41-43, jan./abr. 1993. Disponível em: <[http://www.tjrj.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=5d86a6ef-935b-40c2-9ca9-a41f2b98aa68&groupId=10136](http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=5d86a6ef-935b-40c2-9ca9-a41f2b98aa68&groupId=10136)>. Acesso em: 7 ago. 2013.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. (Trad. Maria D. Alexandre Maia e Maria Alice Sampaio Dória) Ed. revista e modifica pelo autor – 10ª Ed, Rio de Janeiro: Berthand Brasil, 2007, 350p.

PEIS, Eduardo; RUIZ-RODRIGUEZ, Antonio A. **El archivo como sistema de información**. s/d. Disponível em: <[www.ugr.es/~epeis/docencia/archivistica/ruiz3.doc](http://www.ugr.es/~epeis/docencia/archivistica/ruiz3.doc)>. Acesso em: 5 out. 2016.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: ED. IBPEX, 2007.

RODRIGUES, José Honório. **A situação do Arquivo Nacional**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1959.

SANTOS, Paulo Roberto Elian dos. **A arquivística no laboratório: teoria e métodos de uma disciplina**. 259f. 2008. Tese (Doutorado em História Social) – Programa de Pós-Graduação em História Social do Departamento de História, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Paulo Roberto Elian dos. Administração pública, arquivos e documentação no Brasil: a presença do Departamento Administrativo do Serviço Público nas décadas de 1930 a 1950. In: MARQUES, Angelica Alves da Cunha et al. (Org.). **História da Arquivologia no Brasil: instituições, associativismo e produção científica**. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 2014. P. 17-48.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. P. 21-42.

SHELLENBERG, T. R. **Manual de arquivos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1959. 175 p.

SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS - SNA (Colômbia). Disponível em: <<http://www.archivogeneral.gov.co/sna>>. Acesso em: 26 out. 2016.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. Os arquivos montados nos setores de trabalho e as massas documentais acumuladas na administração pública brasileira: uma tentativa de explicação. **Revista de Biblioteconomia de Brasília**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 31-50, jan./jun. 1997. Disponível em: <<http://basessibi.c3sl.ufpr.br/brapci/index.php/article/view/0000002617/137e41e61b59d2343327d9d58a7e6304>>. Acesso em: 10 set. 2016.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 2, p. 199-220, 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6534/5118>>. Acesso em: 2 mar. 2016.

VÁZQUEZ, Manuel. Hacia una política archivística. In: ANDRADE, Ana Célia Navarro de (Org.) **Archivos y documentos: textos seminales**. São Paulo: ARQ-SP, 2015. p. 94-113.

WEBER, Max. **Burocracia**. Ensaios de Sociologia. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC - Livros Técnicos e Científicos Editora, 1982. 265 p.

---

**Trabalho recebido em: 18 abr. 2018**

**Trabalho aceito em: 23 abr. 2018**

---