

Por uma Política Nacional de Arquivos

*Jaime Antunes da Silva
Presidente do CONARQ e Diretor-Geral do Arquivo Nacional*

I. Introdução

O Brasil, país federativo, possui uma ampla e complexa rede de arquivos, decorrentes do exercício da função executiva, legislativa e judiciária do Estado brasileiro, tanto a nível federal quanto estadual e municipal gerada a partir do processo de colonização do território brasileiro até os dias atuais.

Valho-me, a partir deste ponto, do parecer técnico do Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, aprovado pelo seu plenário em reunião ordinária, realizada no Rio de Janeiro, na sede do Arquivo Nacional, no dia 21 de maio de 1996, para tecer um breve histórico da formação do patrimônio documental público do Brasil.

A administração portuguesa no Brasil reproduzia as características metropolitanas, funcionando em esferas distintas, porém interdependentes. A administração local era representada pelas câmaras municipais.

A Constituição de 1824 reconhece a autonomia administrativa dos municípios, determinando que houvessem câmaras em todas as cidades e vilas existentes e nas que se criassem, definindo-lhes "o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas".

A necessidade de uma lei complementar que definisse a organização e as atribuições municipais fica registrada na própria Constituição de 1824 (artigos 168 e 169), promulgada em 1º de outubro de 1828, passando a reger os municípios até o advento da República em 1889.

O Ato Adicional de 1834 descentraliza as províncias, conferindo-lhes autonomia em relação ao poder central e agindo ao contrário, em relação aos municípios, subjugando-os à autoridade das assembleias provinciais, mesmo nos assuntos de interesse local.

A lei de 12 de maio de 1840 interpreta o Ato Adicional de 1834 nos aspectos concernentes às atribuições legislativas das Assembleias Provinciais, reforçando, porém, o Ato no que restringia a autonomia da administração municipal.

A Constituição republicana de 1891, no seu artigo 68, consagrava a organização dos Estados de forma a assegurar a autonomia municipal no que fosse pertinente às suas peculiaridades administrativas.

Esta fase fez-se acompanhar por uma intensificação da bandeira federalista, a transformação de uma idéia em projeto político, onde os estados-membros da União reafirmavam suas diferenças regionais, suas particularidades no todo nacional.

A análise da dispersão de fundos documentais em arquivos de diferentes esferas administrativas, deve ser vista sempre sob a perspectiva da própria história da formação do Estado brasileiro e suas diversas vicissitudes, os desafios dos modelos centralizadores e descentralizadores do federalismo em um país de dimensões continentais.

A centralização político-administrativa, a preocupação com a formação de uma identidade nacional/regional e a pouca importância dada aos arquivos como instrumento de apoio a decisões administrativas, fez com que os acervos das instituições de guarda e preservação de documentos arquivísticos adquirissem um caráter misto, não só no que diz respeito à formação de seu acervo (com coleções temáticas, além de fundos documentais) como quanto à proveniência de seu acervo

O Arquivo Público do Império dispunha de um corpo *ad hoc* de Agentes Auxiliares, integrado por pesquisadores e escritores, que levantaram nas províncias documentos de interesse para a história nacional, que foram enviados ao Arquivo na Corte.

A esmagadora maioria das instituições arquivísticas do país possui sob sua guarda, além de documentos produzidos e acumulados por órgãos e entidades do seu âmbito de atuação, acervos provenientes de outras esferas do poder público. Dessa forma, arquivos públicos estaduais mantêm, também, entre seus fundos específicos, documentos produzidos e acumulados por órgãos e entidades de âmbitos federal e/ou municipal. Em arquivos públicos municipais esta mesma situação também se apresenta. O Arquivo Nacional guarda, igualmente, documentos provenientes das esferas estadual e municipal de várias regiões da federação.

Esta realidade pode ser considerada equivocada em nossos dias, mas é produto de momentos históricos marcados pela afirmação de uma identidade nacional/regional e pela instituição dos arquivos como responsáveis pela salvaguarda da memória documental brasileira

Com o advento das modernas tecnologias de controle e recuperação da informação, a visão do arquivo como instituição de guarda de documentos foi substituída por aquela que o situa enquanto gestor de sistema de informação, integrado a outros sistemas, com o objetivo maior de garantir o acesso do usuário às informações demandadas. Ou seja, o eixo foi deslocado da questão da guarda para a do acesso. Dentro desta visão, é mais valorizado o intercâmbio de informações entre instituições, recuperando-se os documentos de interesse do usuário a partir de referências fornecidas pela instituição membro do sistema, que partilha com as demais o controle da informação existente

A tecnologia disponível hoje é capaz, inclusive, de garantir o acesso *on-line* ao próprio documento, a partir do escaneamento e digitalização de imagens, dependendo, é claro, dos recursos disponíveis em cada caso. Mesmo quando não há infra-estrutura econômica que possibilite o uso deste recurso tecnológico, a simples troca de instrumentos de pesquisa em listagem já viabiliza o acesso do usuário, não ao documento, mas à sua referência, o que já é um grande auxílio ao desenvolvimento das pesquisas. É dever do poder público garantir o direito de acesso do cidadão às informações de seu interesse, e, para isso, precisamos construir as condições para disponibilizar as informações sobre os acervos, estejam onde estiverem

A consolidação do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR supera a visão setorializada sobre os acervos arquivísticos, transformando cada instituição de guarda em co-responsável pela garantia do acesso a parcelas do patrimônio documental brasileiro e a sua preservação. A finalidade dos arquivos passa a ser, portanto, a preservação do documento enquanto fonte de informação que precisa ser disponibilizada, estando a questão da guarda vinculada diretamente às condições de tratamento técnico do acervo. Documento recolhido, guardado e não organizado significa inexistência de informação

A fim de garantir não só a guarda, mas a transformação dos documentos em efetivas fontes de informação, é preciso integrá-los via um sistema nacional que o referencie e controle, de forma padronizada e coletiva, com dados sobre a formação e o conteúdo dos conjuntos mantidos pelas diversas instituições de arquivo, independente da esfera a que pertençam dentro do poder público, integrando, inclusive, instituições privadas que também sejam responsáveis pela guarda e disseminação de documentos interesse público e social

O Brasil carece de estatísticas confiáveis referentes aos arquivos correntes que forneçam dados gerenciais aos administradores e às instituições arquivísticas para implementação de políticas públicas específicas, que visem resgatar a função social dos arquivos, à preparação dos futuros recolhimentos, com documentos já devidamente avaliados, possibilitando a integração desses acervos contemporâneos à massa documental acumulada e já em parte disponibilizada. No que tange aos documentos históricos somente alguns poucos arquivos públicos possuem guias gerais dos fundos documentais custodiados

As únicas experiências censitárias, de âmbito nacional, envolvendo tanto arquivos públicos quanto privados, que tiveram seus resultados de coleta aplicada divulgados foram: o *Guia de Fontes para a História da África*, publicado em 1988, de responsabilidade do Arquivo Nacional, com patrocínio da UNESCO, Ford Foundation e White Martins; e o *Guia de Fontes para a História Indígena*, coordenado pelo professor John Manuel Monteiro, da USP e patrocinado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP. Como se pode constatar são guias temáticos. O *Cadastro Nacional de Arquivos Federais*, refere-se aos arquivos correntes da Administração Pública Federal, não é de âmbito nacional, já que concentra o seu levantamento nas cidades do Rio de Janeiro e de Brasília, embora sejam os dois principais pólos produtores de documentos do Governo Federal. O resultado da pesquisa foi publicado pelo Arquivo Nacional, em 1990 e vem sendo progressivamente atualizado, tendo equipe da Coordenação de Gestão de Documentos da Instituição, ampliado o seu alcance. Entretanto, essas informações não foram ainda consolidadas em uma publicação, embora estejam disponibilizadas em uma base de dados

A partir da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, foram delimitadas as finalidades e competências das instituições arquivísticas públicas

A referida lei, define, no capítulo IV, a organização e administração de instituições arquivísticas públicas

A nível federal, no âmbito do Poder Executivo, temos o Arquivo Nacional, a quem compete, pelo art. 18 da lei acima mencionada, promover a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, e também as unidades de documentos históricos do Ministério das Relações Exteriores e dos Comandos do Exército, Marinha e Aeronáutica, subordinados ao recém criado Ministério da Defesa

O Poder Legislativo Federal mantém arquivos próprios e independentes. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, este responsável, também, pelos documentos gerados pelo Congresso Nacional. Todo este conjunto documental, que pela sua formação possui íntima relação, está em estágio diferenciado de organização, o que tem impossibilitado a necessária integração sistêmica, facilitadora do acesso e da disseminação da informação

No âmbito do Poder Judiciário Federal a situação dos arquivos é muito mais complexa e grave. O conjunto de tribunais superiores, muitos com ramificações regionais, identificados como unidades autônomas e com poder de decisão no seu âmbito de atuação, tem dificultado a implantação de sistemas e mecanismos de controle da informação dentro de parâmetros comuns. A maior parte desses Tribunais, notadamente os Regionais, têm enormes dificuldades de manutenção e de preservação da sua volumosa produção documental.

O Supremo Tribunal Federal possui um arquivo único em Brasília. O Superior Tribunal do Trabalho possui um arquivo central em Brasília, porém cada um dos 24 Tribunais Regionais, além das Juntas de Conciliação e Julgamento, são responsáveis pelos documentos por eles gerados e decididos nesta instância, que são avaliados a partir de critérios aprovados pelos Juizes que o presidem. O Superior Tribunal Militar possui arquivo único em Brasília. O Tribunal Superior Eleitoral possui um arquivo central em Brasília e cada um dos Tribunais Regionais e Juntas Eleitorais são responsáveis pela guarda e manutenção dos seus arquivos. O Superior Tribunal de Justiça, com o seu arquivo funcionando em Brasília, tem a ele vinculado o Conselho da Justiça Federal, que congrega cinco Tribunais Regionais Federais, geradores de farta massa documental, e seus arquivos funcionam em cada uma das regiões de competência.

As 26 unidades da Federação e o Distrito Federal possuem arquivos públicos institucionalizados com graus diferenciados de desenvolvimento técnico no que tange à organização e à preservação de seus acervos. As instituições arquivísticas públicas estaduais ficam subordinadas ao Poder Executivo e na maioria dos Estados não há integração sistêmica dos arquivos emanados pelos outros poderes: o Legislativo e o Judiciário, que se responsabilizam diretamente pelos seus acervos.

Entretanto, a esmagadora maioria dos 5.507 municípios brasileiros não têm arquivos institucionalizados. A documentação gerada tanto a nível do executivo quanto do legislativo municipais brasileiros correm sério risco de perda.

Numa tentativa de definir estratégias para o estabelecimento de diretrizes normativas para os arquivos de natureza judicial e do extrajudicial e para estimular a criação de arquivos municipais o CONARQ constituiu dois Grupos de Trabalho especializados encarregados de sistematizar dados e apresentar ao plenário do Conselho propostas para consecução dos seus objetivos.

O CONARQ vem tentando, progressivamente, a consolidação do SINAR, que integrará uma rede de sistemas que possibilitará, a médio e longo prazos, dentre outras coisas, não só a modernização e interação das atividades de arquivo e controle de documentos no âmbito do poder público, dando racionalidade na produção e trâmite de documentos e por conseguinte agilizando o acesso à informação, bem como a preservação do nosso patrimônio arquivístico, em benefício dos direitos da cidadania, potencializando o uso dos arquivos como instrumento de apoio à pesquisa histórica e ao desenvolvimento científico e cultural brasileiro.

II – O Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ

A partir da lei nº 8.159, de 1991 (Lei de Arquivos), é criado o Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, instalado em 1994, órgão vinculado ao Arquivo Nacional, com a finalidade de definir a política nacional de arquivos, públicos e privados, do país e integrar ações por meio do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.

Em razão das funções normativas atribuídas ao **Conselho**, no que se refere tanto aos arquivos públicos quanto aos privados, a sua representatividade está assegurada não apenas na esfera governamental como também entre diversos segmentos da sociedade civil. Presidido pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional, o **CONARQ** constitui-se de 16 membros Conselheiros, representantes do Poder Executivo Federal, do Poder Judiciário Federal, do Poder Legislativo Federal, do Arquivo Nacional, das Universidades mantenedoras de cursos de Arquivologia, dos Arquivos Públicos Estaduais e Municipais, da Associação dos Arquivistas Brasileiros e de instituições não governamentais que atuem nas áreas de ensino, pesquisa, preservação e/ou acesso a fontes documentais.

O CONARQ tem sido responsável pela sanção presidencial e aprovação de um *corpus* importante de decretos e resoluções regulando matérias arquivísticas, dentre outras, sobre microfilmagem, classificação e acesso a documentos sigilosos, seleção, avaliação e eliminação de documentos.

A realidade arquivística brasileira aponta, cada vez mais, para a necessidade de sistematização dos processos de tratamento, controle, guarda e acesso aos documentos. A despeito das tentativas empreendidas no setor público, em todos os níveis, é fato que as dificuldades para implantação de sistemas de arquivo nos órgãos públicos são inúmeras.

Tais dificuldades compreendem desde a escassez de pessoal qualificado até a ausência de instrumentais básicos para a operacionalização dos sistemas, passando pela desatenção dos administradores para com os arquivos. Estas questões vêm sendo discutidas na Administração Pública há mais de dez anos e, até hoje, não se empreenderam ações efetivas mais amplas no sentido de organizar e controlar a produção documental no setor público em geral, vez que, só recentemente, medidas aprovadas pelo Conselho Nacional de Arquivos começam a municiar os serviços arquivísticos governamentais com ferramentas básicas para consecução deste objetivo.

Os atos normativos aprovados e disseminados pelo Conselho vêm preencher graves lacunas que dificultavam a adequada gestão dos arquivos da administração pública.

Seus reflexos positivos já podem ser sentidos em ações concretas para o desenvolvimento de programas de gestão de documentos, tanto em órgãos e entidades da Administração Pública Federal, como em administrações estaduais, a exemplo de Minas Gerais e Paraná. A legislação existente impõe obrigações aos gestores públicos e co-responsabilizam todos os órgãos e entidades do Poder Público com o trato dos acervos arquivísticos governamentais.

A lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, inclui em sua seção IV, "Dos Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural", o seguinte dispositivo, dentre outros: "Art. 62. Destruir, inutilizar ou deteriorar: I - bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial; II - **arquivo**, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegida por lei, ato administrativo ou decisão judicial: **Pena - reclusão, de um ano a três anos, e multa**. Parágrafo único. **Se o crime for culposo, a pena é de seis meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.**"

Este dispositivo legal associado ao art. 25, da lei nº 8.159, de 1991, penalizará aquele que, dolosa ou culposamente, desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social.

A nível federal, a necessidade de assegurar o cumprimento do princípio constitucional reforçado pela lei nº 8.159, de 1991, que dispõe sobre as obrigações do Poder Público para com a gestão da documentação governamental do Poder Executivo Federal, justifica a situação do Arquivo Nacional como órgão normativo, ao qual compete a supervisão e a orientação das atividades arquivísticas inerentes a todas as fases do ciclo vital dos documentos.

Este fato levou o plenário do CONARQ a aprovar minuta de decreto encaminhada ao ministro de Estado da Justiça para exame, que culminou com a sanção do presidente da República do decreto nº 2.182, de 20 de março de 1997, que estabelece normas para a transferência e recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional.

Este dispositivo legal co-responsabiliza os órgãos e entidades da Administração Pública Federal no processo de preservação dos documentos de valor permanente, vez que a transferência ou recolhimento de qualquer documento ao Arquivo Nacional exigirá prévia avaliação, organização e acondicionamento, o que possibilitará a agilização na recuperação das informações nele contidas.

O decreto nº 2.182, de 1997, provocará, igualmente, a necessária organização dos arquivos correntes, nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, considerando a necessidade de avaliação e seleção da massa documental produzida, vez que todos deverão constituir suas Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos, com a "responsabilidade de orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção da documentação produzida e acumulada no seu âmbito de atuação, tendo em vista a identificação dos documentos para guarda permanente e a eliminação dos destituídos de valor."

III – O Brasil na era da informação

O que esta era digital nos apresenta agora é o chamado "mundo virtual", na sua capacidade sem igual de podermos processar a informação, organizá-la, fragmentá-la, reconstruí-la, encontrá-la, comunicá-la e disseminá-la.

Com os registros eletrônicos da era digital, novos paradigmas surgem. Onde estão os registros, quem os produz, quem os processa, de que forma, com que intuito? Existe relação orgânica, uma analogia entre o papel como suporte de informação e os *bits* gravados nas memórias eletrônicas? Um é o sucessor natural do outro? Como serão os arquivos daqui em diante? Serão conceitualmente diferentes? E o valor legal dos registros eletrônicos? Até novo vocabulário se criou como o termo DLM, ou seja, documento lido por máquina.

Há muito a fazer para se consolidar uma política nacional de arquivos, levando em conta: a formação do patrimônio documental brasileiro, integrado tanto por documentos públicos quanto pelos produzidos e acumulados por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e considerados como de interesse público e social; a autonomia dos Poderes, dos estados e municípios; as dimensões continentais do país e as diferentes regiões geo-políticas, que apresentam estágios de desenvolvimento sócio-econômico-culturais distintos, além dos fatores climáticos.

No Brasil, apesar do esforço normativo empreendido e da maior conscientização profissional, não foram ainda equacionados muitos dos problemas relacionados à organização, preservação e pleno acesso aos documentos de valor permanente já sob a guarda de instituições públicas e privadas do país, e tem-se que queimar etapas agindo junto à administração pública no sentido de implementar programas de gestão de arquivos correntes, adequando-se, inclusive, ao tratamento e à gestão dos documentos eletrônicos, orientando, quando necessário, o uso da mais adequada tecnologia da informação.

Embora o documento em papel seja usado num percentual mais elevado do que o documento eletrônico, ainda considerado sem valor legal, percebe-se que dia a dia os aplicativos da mídia eletrônica passam a ser usados pelo poder público. Recentemente determinadas organizações governamentais têm autorizado a utilização dos recursos da informática em atividades da administração. Uma das primeiras foi a autorização do Registro Público de Empresas Mercantis nas Juntas Comerciais; depois surgiu a autorização para a informatização de serviços dos cartórios. Já o Ministério do Trabalho, em 1995, autorizou o registro de empregados em meio eletrônico e agora, recentemente, foi permitido aos Cartórios de Títulos e Protestos, reproduzir os títulos em xerografia, microfilmagem e mídia eletrônica, continuando os títulos originais sob a custódia de seus proprietários.

Na entrada do terceiro milênio consolida-se, em nível mundial, a era digital. Portanto, no mundo dos arquivos defrontamo-nos com as novas tecnologias, novos problemas, mas também novas soluções para o controle e disseminação de informações. Nas comunicações interpessoais e corporativas incrementa-se cada vez mais a utilização das tecnologias da informação, conduzindo-nos nesta direção, e possivelmente de forma definitiva, para a realização da "aldeia global".

O que devemos entender disto tudo é que, auxiliados pelos poderosos recursos da informática, que cada vez mais estão nos permitindo a integração e comunicação de sistemas e linguagens, podemos e devemos conviver com os diferentes tipos de mídia em um mesmo ambiente operacional. Desta forma numa organização, o papel de celulose, o microfilme, o registro eletrônico e os sistemas de comunicação devem funcionar harmonicamente, podendo-se explorar ao máximo suas virtudes e evitar suas fraquezas, permitindo o amadurecimento e consolidação das novas tecnologias da informação.

Temos que raciocinar que é muito difícil, na atual fase da era digital, adotar soluções únicas. Os produtos que se apresentam no mercado são muito variados e diversificados e não obedecem, necessariamente, à padronização e sempre estão sujeitos a modificações quando não à troca total de sistemas, linguagens e equipamentos.

No sentido de facilitar o acesso aos instrumentos de pesquisa, um número cada vez maior de instituições arquivísticas têm disponibilizado, na Internet, relações de fundos e séries documentais e, algumas mais avançadas, algum tipo de pesquisa *on-line*. Consideramos que este trabalho é necessário e precioso, devendo disponibilizar referências de grandes parcelas dos acervos, permitindo aos usuários conhecimento básico do que aquelas instituições possuem.

Com a realização destes projetos estas instituições novamente se defrontarão, sem dúvida, com a principal questão abordada. Como conservar estes registros digitais, sejam em imagens, sejam em bancos e bases de dados?

Neste sentido para se trabalhar a conservação no universo digital deve-se ter a preocupação com: a escolha inicial da tecnologia a ser adotada, a utilização de tecnologia apropriada na reprodução de documentos e a proteção da informação digital enquanto esta tiver importância para a instituição e para o usuário. O gerenciamento da preservação de imagens digitais em arquivos inclui a geração, a organização, a armazenagem, o acesso e a contínua manutenção da integridade intelectual.

No universo digital, um arquivo não pode tomar a decisão de adotar tecnologias de imagem para conversão e armazenagem permanente de coleções de documentos sob a forma digital, sem um profundo e contínuo compromisso com a preservação pela instituição custodiadora.

A preservação no universo digital tem pouca relação com a longevidade dos discos ópticos, fitas magnéticas e outros meios de armazenagem. A viabilidade dos arquivos de imagem digital depende muito mais da expectativa de vida dos sistemas de acesso. Os meios de armazenagem digital devem ser manuseados e conservados com cuidados próprios, como ambientes climatizados, pois assim sobreviverão, provavelmente, por mais tempo do que os próprios sistemas de recuperação e interpretação dos dados neles armazenados. Como não se pode prever ao certo quando um sistema se tornará obsoleto, deve-se estar preparado para fazer migrar e converter importantes dados em imagens, índices e programas para as futuras gerações de tecnologia.

Para a obtenção destes objetivos e metas faz-se imprescindível, como nunca, a presença de arquivistas preparados nas novas tecnologias da informação, trabalhando na criação e implementação dos sistemas informáticos, operando na própria criação do documento eletrônico, uma vez que o distanciamento temporal do técnico de arquivo e os registros em que ele trabalhará, quando de sua fase permanente, podem levá-lo a se defrontar com verdadeiros abismos gerados pela obsolescência tecnológica, importando em recursos adicionais para a conservação e acesso de registros possivelmente irrecuperáveis.

Entendemos deste modo, uma vez que as novas tecnologias são conhecidas e utilizadas, que este é o momento crucial das instituições trabalharem, imediatamente, com estratégias globais que adotem normas de conservação e qualidade de registros eletrônicos, metodologias de sistemas operacionais informáticos abertos, instrumentos descritivos normalizados, integração de linguagens e sistemas, capacitação dos profissionais de arquivos e documentação, além de orçamentos compatíveis, imprescindíveis para a arquivística do novo milênio.

IV - O acesso à informação

No Brasil, o direito de acesso à informação e a proteção aos documentos é ratificado em nossa Constituição em vários de seus Títulos, cabendo destacar os seguintes: **Dos Direitos e Garantias Fundamentais**, capítulo I (art. 5º, incisos XIV, XXXIII, XXXIV, LXXII, LXXIII); **Da Organização do Estado**, capítulo II (art. 23, incisos III e IV; art. 24, inciso VII); **Da Ordem Social**, capítulo III, seção II (art. 216, inciso IV e parágrafos 1º e 2º).

A lei nº 8.159, de 1991 (Lei de Arquivos), o tema acesso à informação está contemplado em seu capítulo V, nominado "Do Acesso e do Sigilo dos Documentos Públicos", o qual foi objeto de regulamentação pelo Poder Executivo, a partir de anteprojeto de decreto aprovado pelo plenário do CONARQ, sancionado pelo presidente da República sob o nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997, regulamentando o art. 23 da lei nº 8.159 referida, que dispõe sobre a categoria dos documentos sigilosos e o acesso a eles.

Como por este decreto foi revogado o de nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977, que baixou o Regulamento de Salvaguarda de Assuntos Sigilosos - RSAS, tendo sido sancionado novo decreto sob nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998, que sem alterar os dispositivos contidos no de nº 2.134, de 1997, determina mecanismos de controle e trâmite de documentos sigilosos para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

O reconhecimento do direito de acesso à informação leva, como um desaguadouro natural, à consagração do princípio da *transparência administrativa*.

A comunicabilidade dos arquivos, respeitadas as restrições legais cabíveis, protege a Administração, porquanto garante a retidão de sua atuação e aumenta a eficácia no seu controle.

A liberdade de informação, a proteção da segurança nacional e dos interesses do Estado e o respeito à vida privada e à privacidade são princípios norteadores, mesmo que contraditórios, na regulação do acesso à informação.

O acesso à informação pública é garantida no Brasil tanto na Constituição Federal como em textos legais complementares. Há, entretanto, uma distância muito grande entre o preceito da lei e a prática dos arquivos, tanto os de gestão quanto os históricos. Uma grande percentagem de fundos documentais não organizados ou sem um adequado tratamento técnico dentro dos arquivos públicos e arquivos correntes sem códigos de classificação e tabelas de temporalidade são constantes na realidade da administração pública. Tal deficiência representa o principal fator de dificuldade para o pleno exercício do direito do cidadão de acesso à informação.

V – Síntese dos problemas levantados

Perda de parcelas do patrimônio documental público

Antes da Constituição de 1988 e da lei nº 8.159, de 1991, os documentos públicos eram avaliados sob critérios os mais díspares, levando-se em conta a cessação dos prazos de prescrição previstos em lei, que atinge apenas um segmento da produção documental e a necessidade apontada pelo administrador, decorrente da grande produção documental, de abertura de espaço. Hoje isso não mais acontece. Destaco a vivência do Arquivo Nacional no âmbito do Executivo Federal. Não mais se descartam documentos sem que o Arquivo Nacional aprove a competente tabela de temporalidade ou plano de destinação.

Até então, pela ausência de critérios e normas sobre a matéria e até por fatores climáticos e sinistros o Brasil sofreu perdas consideráveis no seu patrimônio documental.

Os documentos de nossa administração colonial, tendo como marco 1808, com graves lacunas em seus "fundos", estão sendo progressivamente preenchidas, por meio da microfilmagem de volumosos conjuntos documentais existentes nos arquivos portugueses sobre o Brasil. O projeto Resgate Barão do Rio Branco, do Ministério da Cultura, e a integração de ações promovidas pelas Seções Brasileira e Portuguesa da Comissão Luso-Brasileira de Salvaguarda e Divulgação do Patrimônio Documental têm sido responsáveis pela remessa ao Brasil de centenas de rolos de microfimes contendo documentos relativos a diversas Capitâneas brasileiras. Os registros de nossa História colonial, pelo uso dessa estável tecnologia da informação, se integralizam progressivamente, e estão sendo disponibilizados para os pesquisadores interessados.

Inexistência de instituições arquivísticas públicas municipais

Embora previsto na Constituição e na *lei de arquivos* do Brasil que cabe ao Poder Público as ações de gestão, guarda e preservação dos documentos públicos de valor permanente, a situação é particularmente grave, estando tão próximos do limiar de um novo milênio, quando se constata que na maior parte dos municípios brasileiros, de grande, médio ou pequeno portes, seus prefeitos ou presidentes das Câmaras municipais não estejam sensíveis e convencidos da importância da gestão de documentos e informações na administração do município, bem como da necessidade de preservação do patrimônio arquivístico público, em arquivos municipais a serem criados.

O CONARQ deflagrará, ainda este ano, campanha junto às autoridades municipais sobre a importância da gestão dos documentos e de sua preservação, para acesso público, em instituições próprias para esse fim.

Baixo índice de integração informacional entre instituições detentoras de acervo

É flagrante o esforço de muitas instituições em tentar divulgar, pelos sites na Internet, pelas bases de dados, por inventários e catálogos, o conteúdo dos seus fundos documentais. Mas este processo, inclusive com o uso desse poderoso instrumento da tecnologia da informação – a informática – associado à revolucionária rede internacional de disseminação de informações e produtos, avança ainda muito lentamente nesta área.

No Brasil ter-se-ão que integrar arquivos, bibliotecas, museus e centros de documentação e pesquisa, vez que a guarda e tratamento de documentos arquivísticos não são exercidos unicamente por arquivos. Este universo de interesse tende a se expandir quando envolvemos arquivos privados, sob a guarda da Igreja e Ordens Religiosas, as Irmandades, os Cartórios, as Empresas, Associações e Sindicatos etc.

Se levarmos em conta a formação de nosso patrimônio documental remanescente, formado, muitas vezes, a partir da dispersão de fundos documentais e reunião de documentos de distintas proveniências, torna-se cada vez mais premente envidarmos esforços para acelerarmos o processo de integração das informações arquivísticas, que acredito ser possível por meio de aplicações contínuas de atividades censitárias, usando instrumentais e meios operacionais com bases comuns, disponibilizando as informações coligidas, atualizadas progressivamente e regularmente, por meio de nossas páginas no mundo WEB.

Falta de visibilidade da importância dos arquivos

O próprio administrador, que no exercício de sua função gerencial torna-se o usuário preferencial das informações contidas nos arquivos, já que as usa incessantemente em suas tomadas de decisão, muitas vezes não dá a importância devida aos serviços arquivísticos que utiliza.

Para o cidadão, em geral, o termo arquivo ainda está associado a depósito de papéis velhos e sem utilidade prática.

Para que possamos romper com esta imagem, faz-se necessário o planejamento e o desenvolvimento de campanha de marketing, em mídia impressa, falada e televisada, sobre a importância dos arquivos para a cidadania e para a identidade nacional, que poderá abrir caminhos para a modernização e melhoria das condições materiais e de recursos humanos não só das instituições arquivísticas públicas, como também dos serviços de arquivos da administração pública, apoiados diretamente pelo poder público, já que os arquivos devem ser enquadrados como função típica de Estado que quer ver resguardada a sua soberania, como também daria o respaldo e o reconhecimento necessários para estimular a parceria, com a iniciativa privada, no desenvolvimento de projetos especiais.

VI – Conclusão

Diagnóstico apresentado pela Fundação Histórica Taverna, da Espanha, vem ratificar os dados assistemáticos, já do conhecimento do Conselho Nacional de Arquivos, sobre a organização, a preservação e ao acesso dos arquivos, públicos e privados brasileiros e sua inserção no contexto dos arquivos da América Latina.

O Brasil não dispõe, até hoje, de dados coletados sistematicamente sobre os arquivos correntes ou de gestão da administração pública em geral e nem sobre a situação de controle, organização e preservação dos documentos de valor permanente ou histórico sob a guarda de instituições, públicas e privadas, do país.

O CONARQ vem há algum tempo tentando viabilizar, junto aos arquivos públicos estaduais, a formatação e implementação de um projeto para censitar os arquivos brasileiros. O **Guia de Arquivos Brasileiros**, ora proposto, visa ao cadastramento de arquivos públicos e privados existentes no país, tanto correntes quanto permanentes, favorecendo a consulta e acesso, contribuindo para o estabelecimento das práticas de preservação, organização e acesso aos documentos públicos, de caráter público ou privados de interesse público e social.

Este censo deverá contemplar 3 módulos, com campos específicos, de coleta de dados:

- módulo cadastral nos dará informações sobre a instituição ou unidade cadastrada, com dados sobre infra-estrutura, tanto material quanto de recursos humanos, e serviços, dentre outros.
- módulo referente aos arquivos correntes fornecerá dados fundamentais para definição e implementação de políticas públicas na área de documentação e informação que visem um efetivo controle e conseqüente democratização da informação, garantindo por critérios adequados de avaliação a preservação e destinação daqueles registros de valor histórico. As instituições arquivísticas públicas têm que dedicar atenção especial aos arquivos correntes da administração no seu âmbito de atuação. Bons arquivos de gestão aumentam a qualidade informacional nos arquivos históricos.
- módulo referente aos arquivos de valor permanente ou histórico estabelecerá, com os detentores de acervos, uma relação mais constante de intercâmbio, com a finalidade de promover e assegurar a organização, descrição e preservação de documentos. Dever-se-á, igualmente, garantir políticas visando à ações contínuas de preservação, uma vez que experiências anteriores do Arquivo Nacional, que não tiveram continuidade, demonstraram a pouca duração dos dados obtidos, visto que os acervos permaneceram, muitas vezes, sob o risco de perda, acidental ou intencionalmente.

Trata-se de um trabalho pautado em dois momentos importantes, o da sua realização nas capitais e no interior e o da realimentação de suas bases de dados. Realizá-lo é o caminho para a implementação de um sistema nacional de arquivos, com todas as vantagens que daí podem advir para os informantes envolvidos, a administração pública e o cidadão em geral.

A coleta de dados deverá ser feita a partir de instrumentos comuns normalizados, compatíveis com as normas internacionais de descrição e intercâmbio de dados, processados por sistema informatizado desenvolvido, viabilizando a divulgação dos resultados em bases de dados compartilhadas e divulgadas nos *sítes* da Internet dos diversos partícipes.

Um sistema nacional de arquivos precisa ser implementado na prática, e nada melhor que o trabalho integrado e responsabilidades compartilhadas para consolidá-lo.