

Comunicação Oral

**DIMENSÕES POLÍTICO-ARQUIVÍSTICAS DA AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL (2004-2012)**

Ana Celeste Indolfo – ARQUIVO NACIONAL/UNIRIO

Resumo

Examina as dimensões política e técnico-científica da avaliação de documentos de arquivo. O estudo analisa a atuação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, no período de 2004 a 2012. Contextualiza o conceito de informação na Ciência da Informação e na Arquivologia. Identifica as características da informação pública e da informação governamental. Apresenta o surgimento do conceito de gestão de documentos e os princípios que norteiam o processo de avaliação de documentos de arquivo. Destaca na produção do conhecimento arquivístico as correntes de pensamento acerca do processo de avaliação, desde os clássicos até os pós-modernos. Adota um quadro conceitual sobre o Estado como campo informacional e sobre as políticas públicas arquivísticas. Apresenta os marcos legais sobre arquivos e acesso à informação no Brasil. Descreve os marcos institucionais da política arquivística do Governo Federal. Analisa a atuação do Arquivo Nacional na orientação técnica aos órgãos integrantes do SIGA. Entrevista os Presidentes das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos de órgãos integrantes do SIGA, sediados em Brasília e no Rio de Janeiro. Verifica a adoção dos instrumentos de classificação e avaliação de documentos pelos órgãos e entidades que constituem o universo da pesquisa. Expõe e analisa os depoimentos dos servidores públicos entrevistados para verificar como se desenvolve o processo de avaliação de documentos nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Palavras-chave: Avaliação de documentos de arquivo. Políticas arquivísticas. Poder Executivo Federal. Arquivo Nacional.

Abstract

The study analyzes the political and technical-scientific dimensions of the archival appraisal. It analyzes the performance of the Permanent Commissions of Archival Appraisal of the Brazilian Federal Executive Branch, between 2004 and 2012. It presents the context in the Information Science and in the Archival Science of the concept of information. It identifies the characteristics of the public information and of the governmental information. It presents the concept of records management and the principles for the archival appraisal. It highlights in the archival theory the intellectual origins of knowledge about appraisal process, from the classic origins to the postmodernism ones. It adopts a conceptual vision on the State as an informational field and on the archival public policy. It presents the legal benchmarks on archives and information access in Brazil. It describes the institutional benchmarks of the Federal Government's archival public policy. It analyzes the performance of the Arquivo Nacional of Brazil in the technical orientation to the agencies of Federal Executive Branch. It presents interviews with presidents of the Permanent Commissions of Archival Appraisal of the agencies of Federal Executive Branch. It verifies the adoption of filing plans and records schedules by the entities that constitute the universe of the research. It exposes and it analyzes the declarations of the public employees interviewed in order of verifying how the appraisal process is developed in the Brazilian Federal Executive Branch.

Key words: Archival appraisal. Archival public policy. Brazilian Federal Executive Branch. Arquivo Nacional (Brazil)

Esta pesquisa foi desenvolvida como tese de doutorado no marco do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCI) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) em convênio com a Universidade Federal do Rio Janeiro UFRJ, na área de concentração ‘Informação e mediações sociais e tecnológicas para o conhecimento’, da linha de pesquisa ‘Comunicação, organização e gestão da informação e do conhecimento’, sob a orientação da Prof^a Dr^a Ana Maria Barcellos Malin e a co-orientação do Prof. Dr. José Maria Jardim. A defesa da tese ocorreu em abril de 2013.

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa tem como tema a análise das dimensões políticas e técnico-científicas do processo de avaliação de documentos de arquivo na Administração Pública Federal, no período de 2004 a 2012.

A atual questão do acesso às informações públicas e a situação, ainda periférica, dos serviços arquivísticos federais encaminham as preocupações para as implicações do processo de avaliação dos documentos de arquivo na questão da preservação dos documentos permanente ou da eliminação daqueles destituídos de valor.

A prática da avaliação dos documentos de arquivo desenvolve-se, essencialmente, com o surgimento do conceito de gestão de documentos, a partir da metade do século XX. As transformações, decorrentes de sua adoção pelas instituições arquivísticas, foram marcantes tanto para a reformulação da Arquivologia e como para os próprios profissionais de arquivo, pois, até então, os arquivos eram utilizados como “laboratórios da ciência histórica”.

O *despertar da avaliação de documentos*, entre outras questões a ela relacionadas, passou a preocupar os profissionais com relação à eficácia e à eficiência da ação administrativa e da gestão econômica, uma vez que não mais existiam limites para a quantidade e a diversidade de documentos produzidos e acumulados.

A garantia de acesso às informações, oriundas dos documentos de arquivo, passa a ser resultado do processamento técnico adequado preconizado pela disciplina, basicamente com a adoção das atividades de gestão de documentos pelos serviços de arquivos.

Na maior parte das vezes, as dificuldades de acesso resultam da falta de tratamento técnico daqueles que foram produzidos e acumulados de forma indevida.

A teoria e as práticas arquivísticas apresentam a função da avaliação de documentos como ‘condição inerente’ a escolha do que será eliminado e daquilo que será preservado.

A problemática da formação dos arquivos permanentes (ainda, identificados por muitos de ‘históricos’) passa a não ser mais aceita como produto dos conjuntos documentais que o tempo permitiu preservar, pois cada vez mais é fundamental perceber (e aceitar) que nem tudo que é produzido e registrado ficará conservado definitivamente.

O foco de interesse da pesquisa procurou analisar a adoção de programas de gestão de documentos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal como resultado da formulação e implementação de políticas arquivísticas.

Os questionamentos que orientaram esse interesse encontram-se diretamente relacionados aos critérios utilizados (ou não), pelos serviços arquivísticos federais, para a avaliação dos documentos de arquivo, ou seja, para a definição de quais documentos estão sendo (ou serão) eliminados, bem como quais estão sendo (ou deverão) ser conservados definitivamente.

Pode-se considerar que no Estado brasileiro, a adoção das normas arquivísticas pelos serviços públicos é muito recente.

Apenas com o preceito estipulado pelo § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988¹ e pelo conceito disposto pelo art. 3º da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991², conhecida como Lei de Arquivos, é que os procedimentos de gestão de documentos, preconizados pela teoria arquivística desde a metade do século XX, passaram a ser validados por uma legislação arquivística brasileira.

Conta-se nos dias atuais com uma legislação arquivística abrangente e com normas específicas no que tange as atividades de gestão de documentos.

Sabe-se que, ao longo desse período, esse referencial normativo passou a orientar, de uma maneira geral, a adoção das práticas de gestão de documentos na administração pública e que, algumas das Resoluções do CONARQ, tornaram-se prescritivas para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

O Arquivo Nacional, como autoridade arquivística no âmbito do Executivo Federal, vem acompanhando e orientando a aplicação dessas normas em razão de suas competências

¹ Cabem à administração pública, na forma da Lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

² Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

regimentais. Algumas dessas atribuições foram, inclusive, ratificadas com a expedição de decretos presidenciais.

As atividades de gestão de documentos passaram, a partir do Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003, a ser organizadas sob a forma de sistema, com a denominação de Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da Administração Pública Federal, tendo o Arquivo Nacional como seu órgão central.

Quanto à regulamentação do preceito constitucional de direito de acesso às informações entrou em vigor em maio de 2012, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Esta Lei destina-se a assegurar os procedimentos regulamentares referentes ao direito fundamental de acesso a informações, cuja observância compete aos órgãos e entidades integrantes da administração direta e indireta da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

As possibilidades de acesso à informação, sob a guarda do Estado, pelo próprio Estado e pelo cidadão encontram-se diretamente relacionadas ao conjunto de políticas e práticas desenvolvidas pelos serviços arquivísticos públicos.

Pode-se afirmar que a garantia do pleno acesso à informação pública sob a guarda do Estado só poderá se viabilizar com a adoção de ações de gestão de documentos implementadas por meio da elaboração, aprimoramento ou atualização de programas de gestão de documentos junto aos serviços arquivísticos federais.

A adoção de normas e padrões para a gestão da documentação governamental requer, ainda, serviços arquivísticos públicos estruturados e equipados, dotados de recursos humanos capacitados para desenvolver e executar essas atividades.

Pode-se constatar, nos serviços arquivísticos federais, que a falta do processamento técnico adequado dos documentos e os níveis diferenciados de conhecimento teórico-metodológico, dos recursos humanos lotados nesses serviços para a execução das diversas atividades de gestão de documentos, têm como conseqüência a prática da eliminação indiscriminada ou da preservação sem critérios.

Por essas razões, pode-se afirmar que a ausência de formulação e implementação de políticas arquivísticas que visem à implantação de programas de gestão de documentos nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal afeta diretamente o acesso à informação governamental disponível ao próprio Estado e aos cidadãos.

Passados vinte e dois anos da Lei de Arquivos e dezessete da emissão da primeira Resolução do CONARQ, que estabeleceu os procedimentos básicos de classificação e avaliação de documentos públicos, persistem os métodos inadequados para realização dessas

atividades de gestão de documentos e, muitas são, ainda, as dificuldades encontradas para a realização da avaliação dos conjuntos documentais acumulados.

Identifica-se, também, na própria administração pública federal, a falta de reconhecimento da importância dos serviços de arquivos, o que resulta nas condições desfavoráveis de armazenamento, na escassez de recursos humanos, financeiros e materiais disponibilizados para esses serviços. Verifica-se um desnivelamento nas atribuições dos serviços de arquivo, nos diferentes órgãos e entidades.

É primordial considerar, além das dimensões jurídicas e técnico-científicas das normas arquivísticas, a dimensão política uma vez que sem a sua presença o alcance das normas encontra-se comprometido.

Faz-se necessária uma maior articulação entre os diferentes agentes e atores responsáveis pela formulação e implementação das políticas arquivísticas para que se possam superar os desafios impostos pelas dimensões continentais do país e pela complexidade da estrutura administrativa do Poder Executivo Federal.

O acelerado aumento da produção e circulação das informações, provocado pelo avanço das tecnologias, e as atuais demandas sociais para a ampliação da transparência e da governança, forçam o Estado a definir e implantar, em sua agenda, programas direcionados ao controle, uso, preservação e acesso às informações públicas.

Cabe, ainda, reforçar essas colocações afirmando que no futuro (e até mesmo já no momento presente) não haverá espaço para o acaso no gerenciamento dos novos documentos arquivísticos, os eletrônicos, e nem a superação dos problemas tecnológicos e dos obstáculos ao acesso às informações públicas ocorrerá em razão da promulgação de atos normativos.

2 OBJETIVOS DA PESQUISA E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

A definição e a implementação de uma política de arquivos para o Governo Federal dependem da articulação e do compromisso que os agentes do Estado manifestem, expressem e assumam para criar estratégias e ações para o controle dos fluxos documentais, que dêem suporte às decisões da gestão pública e à continuidade administrativa, assim como implementem programas que assegurem a proteção e o acesso às informações governamentais que precisam ser preservadas.

Dessa forma, **os objetivos gerais** da pesquisa foram:

- 1) Verificar o desenvolvimento das atividades de gestão de documentos nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, essencialmente aquelas relacionadas à prática

da avaliação que orientam a determinação dos valores dos documentos de arquivos, validando a guarda permanente ou autorizando a eliminação.

- 2) Analisar a atuação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPAD) com relação ao planejamento, execução e uso das normas arquivísticas de avaliação de documentos, no contexto dos órgãos e entidades públicas federais.
- 3) Reconhecer as visões desses atores sobre as práticas de avaliação desenvolvidas nos serviços arquivísticos federais.
- 4) Verificar se o Arquivo Nacional, enquanto autoridade arquivística do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.159, de 1991, tem suas ações legitimadas pelos órgãos e entidades federais que integram o SIGA.
- 5) Analisar as percepções que os presidentes e membros das CPAD têm a respeito da existência de políticas arquivísticas nos órgãos e entidades que atuam assim como no Governo Federal.

Para desenvolver a pesquisa foi necessário estudar e elaborar uma rede de conceitos que levaram à construção das categorias de análise que guiaram à estruturação e redação da Tese de Doutorado.

Os marcos teóricos, que balizaram a pesquisa, situam-se em pontos convergentes e complementares que, de início, parecem se pulverizar em distintos campos do conhecimento, mas que, no percurso percorrido, permitiram formatar a questão dos saberes e elaborar o mapa conceitual que embasa este estudo:

- o conceito de informação e seu enfoque na Ciência da Informação e na Arquivologia, e as características da informação pública e governamental;
- o despertar da avaliação, a partir do surgimento do conceito de gestão de documentos, procurou refletir sobre as implicações desse processo na preservação da memória, e identificar as correntes de pensamento arquivístico sobre o processo de avaliação.
- as definições e interpretações acerca do conceito de Estado, do enfoque do Estado como campo informacional e das discussões acerca de governabilidade e governança assim como o estudo sobre o conceito de políticas e políticas públicas dimensionaram alguns aspectos fundamentais para a compreensão dos desafios na construção de políticas públicas no campo dos arquivos.
- a compreensão da configuração histórico-política do Estado brasileiro se fez a partir de um breve percurso pelos intérpretes e suas interpretações do Brasil para que assim se

pudesse, também, conhecer melhor o *locus* da investigação, os órgãos e entidades do Governo federal.

A contextualização da responsabilidade do Poder Público pela gestão da documentação governamental pautou-se no preceito constitucional e na conquista do marco legal na área dos arquivos. Para complementar os marcos legais que balizaram a pesquisa, procurou-se refletir sobre os retrocessos e os avanços das questões que envolvem o acesso às informações públicas, percorrendo o referencial normativo produzido até a entrada em vigor da recente Lei de Acesso a Informações (LAI).

Desenvolveu-se uma análise dos marcos institucionais responsáveis pelo desenvolvimento e implantação da política arquivística no Governo Federal, apresentando a missão, as funções e atividades desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Arquivos. Passou-se, a seguir, a descrever e analisar as atividades de gestão de documentos desenvolvidas pelo Arquivo Nacional, no período de 2004 a 2012.

A definição desse marco temporal teve como elemento norteador a implantação do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da Administração Pública Federal. Essa opção metodológica pautou-se na verificação de uma ampliação das atividades de assistência técnica prestadas pelo Arquivo Nacional aos órgãos e entidades federais a partir da implantação do SIGA.

3 OS RESULTADOS DA PESQUISAS

Como procedimento metodológico privilegiou-se a coleta de dados por meio da leitura e análise dos Relatórios de Atividades do Arquivo Nacional disponíveis no seu sítio eletrônico, assim como, também, foi realizada a consulta às informações disponibilizadas na página do SIGA no portal. Da leitura e análise dos Relatórios Anuais de Atividades, foi possível extrair dados quantitativos que se encontram sintetizados no Quadro 1.

Quadro 1- Síntese dos dados obtidos nos Relatórios Anuais de Atividades do Arquivo Nacional, no período de 2004 a 2012

Anos	Nº de órgãos e entidades públicas e privadas que receberam orientação técnica	Nº de órgãos e entidades do PEF que receberam acompanhamento dos trabalhos das CPAD	Nº de listagens de eliminação de documentos aprovadas	Nº de entradas de acervos arquivísticos, públicos e privados
2004	58	-	-	-
2005	48	39	8	17
2006	65	37	15	-
2007	127	38	3	25

2008	91	48	17	30
2009	128	46	11	31
2010	134	-	4	-
2011	132	-	-	-
2012	-	-	-	-
	783	208	58***	120
	180*	81*		
	193 **			

Notas:

* como os órgãos e entidades se repetem, ao longo do período, foi feita uma contabilização de acordo com uma relação nominal única;

** o mesmo procedimento foi adotado para esse cálculo, reunindo apenas os órgãos e entidades do PEF que receberam orientação técnica e acompanhamento dos trabalhos das CPAD;

*** os números constantes nos Relatórios apresentam-se em quantidade inferior ao obtido nas informações relativas à eliminação de documentos e a publicação de Editais de Ciência de Eliminação, disponibilizados na página do SIGA, como resultados das atividades de gestão de documentos.

Com o objetivo de identificar os servidores que desenvolvem atividades na área de gestão de documentos dos órgãos e entidades federais e, em especial aqueles servidores, que atuam como presidentes das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPAD) foi considerado indispensável conhecer os dados existentes no Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA. O Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA constitui-se em um banco de dados sobre os servidores que atuam na área de gestão de documentos, dos órgãos e entidades federais que integram o SIGA.

Do total de 1.256 registros, foi verificado um percentual expressivo de servidores que exercem as atividades de controle da tramitação, 57%, e de registro, 47%, sendo esses percentuais superiores aquele dos servidores que atuam na área de protocolo, 33,5%.

Observou-se, também, um percentual menor de servidores que realizam a classificação (37%) e a avaliação (32%), atividades fundamentais na área de gestão de documentos. Acredita-se que isso possa ser explicado pelos 20% que atuam nos arquivos gerais.

Quadro 2 - Atividades desenvolvidas na área de gestão de documentos pelos integrantes do SIGA

Identificação das atividades	Nº de servidores que assinalaram essa opção	Percentual sobre o total de registros
controle da tramitação	718	57%
consulta/acesso	691	55%
arquivamento	675	54%
registro	585	47%
classificação	470	37%
outras	433 *	34%
avaliação	406	32%
produção	371	29,5%

empréstimo	351	28%
transferência	332	26%
eliminação	306	24%
seleção	298	24%
recolhimento	273	22%

Cabe destacar o percentual muito pequeno (2%) de servidores que assinalou, na opção outras*, o desenvolvimento de atividades relacionadas com a aplicação das TIC's (tecnologias de informação e comunicação). Nos Quadros 2 e 3 procurou-se demonstrar esses valores.

Quadro 3 - Área em que o servidor desenvolve as atividades de gestão de documentos

Área de atuação	Nº de servidores	Percentual
Protocolo	421	33,5%
Arquivo setorial	308	24,5%
Arquivo geral/central	251	20%
Outra [área]	201	16%
Sem especificação [da área]	75	6%
total	1256	100%

Para poder analisar a atuação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos com relação ao planejamento, execução e uso das normas arquivísticas de avaliação de documentos, no contexto dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, no âmbito da pesquisa qualitativa foi necessário colocar uma questão de caráter metodológico, referente à definição ou a escolha dos entrevistados.

Para a obtenção dos dados referentes a essas práticas, a realização de entrevistas foi considerada essencial assim como a elaboração de instrumento 'semi-estruturado' para coleta, sistematização e análise dos dados.

O roteiro elaborado contemplava as seguintes subdivisões:

- identificação e perfil do entrevistado;
- uso das normas arquivísticas relacionadas às atividades de gestão de documentos;
- função de avaliação de documentos;
- políticas públicas arquivísticas e o SIGA.

No universo da pesquisa, os servidores públicos dos órgãos e entidades federais que foram selecionados para conceder as entrevistas foram denominados de 'atores' do cenário arquivístico federal. Os relatos e os depoimentos concedidos no processo das entrevistas foram denominados de 'falas'. Os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal fazem parte desse cenário arquivístico assim como o Arquivo Nacional e o CONARQ.

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, a definição da amostra deveria expressar os dois segmentos do cenário arquivístico federal. Optou-se pela proposta de correlacionar a definição dos órgãos e entidades federais ao Ministério a que se encontram vinculados.

Foram selecionados, de acordo com as categorias do SIGA, doze órgãos seccionais vinculados a oito órgãos setoriais, totalizando vinte instituições de perfis e natureza jurídica diversificadas, localizadas equitativamente dez na cidade do Rio de Janeiro e dez no Distrito Federal.

O processo de entrevista privilegiou o diálogo. E assim, como toda e qualquer conversa, a entrevista foi fruto do momento, único e singular, e que, mesmo seguindo o roteiro proposto, cada uma das transcrições produziu um relato, inclusive em termos de linguagem, devido as especificidades profissionais e pessoais de cada entrevistado.

Não se pretendeu apresentar uma descrição exaustiva das entrevistas e nem inventariar as falas dos entrevistados, optou-se por apresentar e analisar, por eixo temático do roteiro elaborado, os dados obtidos. Além disso, pretendeu-se tecer comentários, relacionando as opiniões expressas sobre as práticas desenvolvidas e as reflexões sobre os diversos aspectos de ordem teórico-conceitual propostos.

As informações obtidas na primeira parte da entrevista, de acordo com o roteiro elaborado, procuraram identificar o perfil dos entrevistados.

As unidades administrativas de exercício ou lotação dos entrevistados, apesar das diferentes designações dentro das estruturas organizacionais, apresentam, de uma maneira geral, as características de um arquivo geral ou central.

Dos 24 entrevistados, 10 (41,5%) exercem suas atividades exclusivamente no arquivo geral, 9 (37,5%) atuam na área de arquivo geral, mas esta se encontra associada a outros serviços, e 5 (21%) desenvolvem outras atividades.

Quadro 4 – Unidade administrativa de lotação dos entrevistados

Característica da unidade administrativa de exercício do entrevistado	Nº de entrevistados
Arquivo geral	10
Protocolo/arquivo geral	4
Protocolo/arquivo geral/biblioteca	3
Arquivo geral/biblioteca	2
Outras	5
Total	24

Com relação à situação funcional dos entrevistados, 20 (80%) encontram-se no quadro efetivo permanente, 3 (12,5%) são celetistas e um dos entrevistados tem somente cargo em

comissão, não fazendo parte do serviço público federal. Possuem algum tipo de função gratificada 18 (75%) dos entrevistados e a variação de denominação (chefe, gerente, coordenador ou diretor) está, também, de acordo com a estrutura organizacional em questão.

Do total de entrevistados, 19 (79%) tem nível de escolaridade superior e 5 (21%) tem nível médio; mas 16 (67%) ocupam cargo de nível superior e 7 (26%) ocupam cargo de nível intermediário.

Do grupo de entrevistados que possuem nível superior, 12 (63%) são formados em Arquivologia e 7 (29%) são graduados em outras áreas. Todos os entrevistados de nível superior possuem, ainda, algum tipo de pós-graduação.

A distribuição da formação e da titulação acadêmica apresenta-se representada no Quadro 5.

Quadro 5– Formação e titulação acadêmica dos entrevistados

Formação acadêmica	Nº	Percentual
Arquivologia	12	63%
Administração	2	10,5%
Ciências Contábeis	1	5,3%
Biblioteconomia	1	5,3%
Biologia	1	5,3%
Direito	1	5,3%
História	1	5,3%
Total	19	100%

Titulação acadêmica	Nº	Percentual
Graduado	19	100%
Especialista	11	58%
Mestre	4	21%
Mestrando	2	10,5%
Doutor	2	10,5%

Dos 24 profissionais entrevistados, 17 (71%) são mulheres e 7 (29%) são homens.

Em termos de tempo de serviço público, 2 (8,25%) dos entrevistados tem mais de 35 anos (aptos a solicitarem a aposentadoria e a finalizarem a carreira), 8 (33,5%) mais de 25 anos e 3 (12,5%) tem mais de 15 anos de ingresso no serviço público federal, sendo que 10 (42%) entraram nos últimos dez anos. A diferença no percentual fica por conta do entrevistado que não pertence ao serviço público. A média de atuação no serviço público é de 18 anos.

Com relação à experiência profissional na área de gestão de documentos, 3 (12,5%) atuam na área há mais de 25 anos, 6 (25%) atuam há mais de 15 anos e 12 (50%) começaram

a atuar nos últimos dez anos. E, ainda, 3 deles (12,5%) não atuam diretamente na área de gestão de documentos.

Quanto à atuação nas CPAD, apenas 2 (8,5%) dos entrevistados tem experiência no processo e na prática de avaliação há mais de 15 anos, 15 deles (62,5%) passaram a atuar na 1ª década do século XX e 7 (30%) nos últimos dois anos.

Do grupo de entrevistados que tem formação em Arquivologia, deve-se assinalar que 8 (67%) entraram para o serviço público nos últimos dez anos³ e 10 (83%) assumiram a presidência da Comissão nesse mesmo período.

O objetivo do primeiro eixo da entrevista pautou-se na verificação do desenvolvimento das atividades de gestão de documentos com a adoção das normas arquivísticas produzidas pelo CONARQ e prescritas para os órgãos e entidades integrantes do SIGA.

Quadro 6 - Uso das normas arquivísticas

Questões propostas	NÃO	SIM
B.2 – O órgão/entidade utiliza os instrumentos técnicos de gestão de documentos aprovados pela Resolução nº 14/2001 do CONARQ ?	2	18
B.4 - O órgão/entidade possui o Código de Classificação de Documentos de Arquivo e a Tabela de Temporalidade e Destinação para os documentos de arquivo relativos às atividades-fim?	14	6

A maioria das instituições que usa o faz apenas nos arquivos gerais, normalmente, para classificar, objetivando a utilização dos prazos de guarda e visando à eliminação como destinação final. Em alguns casos, utilizam para avaliar e selecionar os documentos para poderem efetuar a transferência e o recolhimento dos arquivos setoriais para o arquivo geral.

Apenas três instituições classificam na origem, no momento do registro no protocolo, mas, duas afirmaram classificar por que o ‘sistema utilizado’ obriga colocar uma classificação, geralmente, identificada por uma lista de assuntos preexistente. Entretanto, essa lista nem sempre é equivalente aos descritores estabelecidos pelo CCD.

³ Pesquisa desenvolvida por JARDIM (2009, p. 53-55) constatou que, no período de 2004 a 2008, ocorreu um aumento expressivo de concursos públicos para arquivistas, tendo o Executivo Federal sido o setor mais contemplado (82%) com a destinação das vagas.

Em relação às seis instituições que possuem o CCD e a TTD relativos às atividades finalísticas, esse número cai para três, uma vez que quatro fazem parte de um mesmo grupo de atividades finalísticas, que teve os instrumentos técnicos de gestão aprovados em 2011.

Uma delas teve a primazia de obter a aprovação de seus instrumentos técnicos de gestão em 2007, enquanto a terceira só elaborou e teve aprovado, até o momento, o código de classificação de documentos referentes às suas atividades finalísticas, estando em fase de elaboração a respectiva tabela de temporalidade e destinação.

Esses foram os únicos instrumentos aprovados no período analisado por esta pesquisa. Essa informação pode ser ratificada na própria página do SIGA, apesar de nela não constar a situação da instituição que só teve o CCD aprovado.

Das quatorze instituições que, ainda, não possuem os instrumentos, dez declararam que os instrumentos estão em fase de elaboração, sendo que, em três, esse trabalho está sendo desenvolvido por empresas terceirizadas, e uma informou que os instrumentos se encontram em fase de análise pela autoridade arquivística.

Uma das dificuldades apontada pelos entrevistados foi conseguir o envolvimento dos demais servidores, e até dos próprios gestores, nas atividades que subsidiam o levantamento da produção documental, etapa fundamental para a estruturação dos instrumentos técnicos de gestão. Em algumas situações, inclusive, fazer com que as áreas entendessem a importância desse trabalho mostrou-se complicado.

O segundo eixo teve como objetivo analisar a atuação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPAD) com relação ao planejamento, execução e uso das normas de avaliação de documentos, no contexto dos órgãos e entidades públicas federais.

Buscou-se verificar nas experiências vivenciadas nas práticas de avaliação desenvolvidas por esses serviços arquivísticos federais, quais as razões ou os objetivos que, normalmente, orientam a destinação dos documentos de arquivo para validar a sua guarda permanente ou indicar a sua eliminação.

Na verdade, pretendeu-se articular a questão fundamental, normalmente, proposta sobre “o que”, “para que” e “por que” avaliar com “o que pensam”, “o que falam” e “o que fazem” esses agentes públicos quando atuam no processo de avaliação dos documentos. E mais, procurou-se, também, obter dados que pudessem demonstrar se essa prática vem se realizando dentro dos critérios legais preceituados pelas normas arquivísticas em vigor.

Quanto à atuação das Comissões procurou-se identificar desde quando elas foram constituídas, com que frequência são realizadas as reuniões e como estão sendo desempenhadas as atribuições do Presidente e dos demais membros.

As datas-limite de constituição dessas CPAD variam de 1977 a 2010. A mais antiga foi instituída antes mesmo da legislação federal, que tornou obrigatória a constituição de Comissões nos órgãos e entidades do Executivo, ou seja, o Decreto nº 2.182, de 1997.

A CPAD mais recente, a de 2010, só foi formalmente instituída dentro da instituição a partir da formulação e implementação da proposta de uma política corporativa de arquivos que pretende, entre outros objetivos, ajustar as ações de gestão de documentos da instituição a todos os procedimentos que são regulamentados pela legislação federal.

Com relação à constituição das demais Comissões, a adesão à prescrição legal foi gradual. Cinco instituições constituíram suas CPAD em 1998, um ano após a expedição do citado Decreto e três no ano 2000. Dez instituições só o fizeram após a implementação do SIGA, ou seja, três em 2004, duas em 2005, uma em 2006, duas em 2007 e duas no ano de 2009.

Não foi identificado, na maior parte das instituições, o estabelecimento de uma regularidade para a realização das reuniões. De acordo com os depoimentos, elas ocorrem de acordo com a demanda e com um objetivo bem específico, normalmente, para aprovar uma eliminação.

Pode-se afirmar pelos relatos da atuação das CPAD que a atividade de avaliação de documentos tem sido norteadas, quase que exclusivamente, pela aplicação dos instrumentos de gestão relativos às atividades-meio (CCD e TTD), aprovados pela Resolução nº 14, de 2001, do CONARQ.

Doze instituições efetivaram a eliminação, baseadas nos instrumentos técnicos preconizados pelas normas arquivísticas e apenas uma o fez sem obedecer aos preceitos legais. Sete instituições afirmaram que não eliminaram documentos.

Para ratificar, e até mesmo conferir e comparar, esses dados fornecidos pelos entrevistados, quanto aos resultados dos trabalhos das CPAD, foi considerado necessário buscar algumas outras informações disponibilizadas na seção “Resultados das atividades de gestão de documentos do SIGA”, no sítio eletrônico do Arquivo Nacional.

Essa seção mantém uma listagem dos Editais de Ciência de Eliminação de Documentos, publicados no Diário Oficial da União, que cobre o período de 1996 até o ano em curso, sendo atualizadas mensalmente. Portanto, engloba o período analisado, o que possibilitou que fossem identificados, no conjunto total de Editais publicados pelos órgãos e entidades do PEF, aqueles que compõem o universo da pesquisa.

Foram encontradas as publicações de noventa Editais de Ciência de Eliminação de Documentos, no período de 1996 a 2012⁴, relativos a quinze instituições cujos Presidentes de CPAD foram entrevistados.

Em 66 Editais consta a aprovação do Arquivo Nacional. Em 24 foi identificada a ausência de autorização do Arquivo Nacional e, por esta razão, três Editais foram suspensos ou cancelados por um ofício do Arquivo Nacional. Quanto aos demais Editais, cuja autorização não havia sido manifestada previamente, não constam quais foram as medidas adotadas pelo Arquivo Nacional para sanar esta situação.

Para poder analisar esses percentuais dentro de um universo mais amplo, nesse mesmo período, foram feitas algumas comparações a partir do total de Editais publicados no DOU, pelos órgãos e entidades do PEF. No período de 1996 a 2012, foram publicados 193 (cento e noventa e três) Editais por 58 (cinquenta e oito) órgãos e entidades do PEF.

O Quadro 7 apresenta a comparação entre o número geral de Editais publicados, em cada ano no período de 1996 a 2012, com aqueles publicados pelos órgãos e entidades do PEF que compõem o universo da pesquisa.

Quadro 7 - Editais de Ciência de Eliminação de Documentos publicados no DOU, pelos órgãos e entidades do PEF, no período de 1996 a 2012

ANOS	Nº de Editais publicados		Nº de Editais em que não constam a autorização do AN		Nº de editais suspensos ou cancelados	
	Geral	Universo da pesquisa	Geral	Universo da pesquisa	Geral	Universo da pesquisa
1996	1	1	-	-	-	-
1997	1	1	-	-	-	-
1998	5	3	2	2	-	-
1999	9	8	3	3	-	-
2000	5	4	3	3	-	-
2001	6	3	2	2	-	-
2002	13	4	6	2	-	-
2003	12	5	4	4	-	-
2004	13	8	5	3	-	-
2005	14	6	5	-	-	-
2006	11	6	2	1	-	-
2007	6	4	1	1	4	2
2008	10	5	-	-	-	-
2009	13	6	-	-	3	-
2010	22	6	2	-	-	1
2011	24	6	1	-	1	-
2012	28	14	-	-	1	-
Totais	193	90	36	21	9	3

⁴ O marco temporal proposto por esta pesquisa enfatiza a análise das ações de gestão documentos no período de 2004 a 2012, porém nesse caso da publicação dos Editais, a opção de ampliar o marco temporal da análise pautou-se pela questão do marco legal que prescreve essa publicização.

	Total geral		Universo da pesquisa	
Editais publicados	193	100%	90	46,5%
Editais sem autorização do AN	36	100%	21	58,5%
Editais suspensos	9	100%	3	33,5%
Nº de órgãos e entidades do PEF que publicaram os Editais	58	100%	15	26%

Editais publicados	193	100%	90	100%
Editais aprovados	148	77%	66	73%
Editais não autorizados e Editais suspensos	45	23%	24	27%

Percebe-se um aumento substancial no número de Editais publicados ao longo dos últimos três anos e a diminuição daqueles em que não consta a autorização prévia.

O fundamental da questão é a recorrência da situação da publicação de Editais de Ciência de Eliminação de Documentos sem a autorização prévia do Arquivo Nacional, mesmo que este fato venha diminuindo nos últimos anos.

A publicização do ato assinala o conhecimento das normas arquivísticas pelo titulares de CPAD, entretanto, a ausência da autorização prévia demonstra que muitos, ainda, não estão plenamente cientes da seqüência de procedimentos que devem ser efetivados antes do ato de eliminação de documentos públicos.

O fato, também, evidencia que a eliminação ‘não oficial’ de documentos públicos, no âmbito do Governo Federal, pode ser muito mais grave do que apontam esses números.

Os 58 órgãos e entidades do PEF, que publicaram os Editais de Ciência de Eliminação de Documentos no Diário Oficial da União, representam **apenas 4%** do total de órgãos e entidades que compõem todo Poder Executivo Federal.

Os quinze órgãos e entidades do PEF, que integram o universo da pesquisa, representam, assim, 1% desse grupo e deles pode-se conhecer o que pensam, o que falam, o que eliminam e como fazem a eliminação, que critérios utilizam, que argumentos apresentam, que dificuldades encontram, normalmente, para levar adiante a tarefa da avaliação.

O que fazem os 96 % que, ainda, não publicizaram suas ações de eliminação?

O objetivo do terceiro eixo foi identificar se os entrevistados reconhecem a existência de uma política arquivística tanto no órgão/entidade em que atuam como para o Governo Federal.

Quanto ao reconhecimento da existência de uma política arquivística internamente procurou-se verificar se esta se encontra sistematizada em algum documento, como vem sendo executada e avaliados os seus resultados.

Quanto ao reconhecimento da existência de uma política arquivística para o Governo Federal pretendeu-se analisar quais as percepções desses atores com relação à avaliação da implementação dessa política.

Apesar do relativo equilíbrio nos percentuais pode-se afirmar que a maioria reconheceu que **não existem políticas arquivísticas**, tanto no órgão/entidade como no Governo Federal. O posicionamento quanto à situação interna é mais nítido do que quanto à situação externa, pois três entrevistados mostraram-se indecisos em opinar.

Quadro 8 - Posicionamento quanto à existência de políticas arquivísticas

Questão proposta	NÃO	SIM	Obs.
D.1 – Existe uma política arquivística no órgão/entidade?	11 55%	9 (45%)	
D.3 - Existe uma política arquivística para o Governo Federal?	10 50%	7 (35%)	3 (15%) sem posição

Percebe-se em alguns entrevistados uma grande dificuldade de visualizar os papéis (ou as funções) desempenhados pelo CONARQ, pelo Arquivo Nacional e, também, pelo SIGA. Para alguns, esses papéis se confundem e as funções se embaralham, e com isso fica difícil entender como efetivamente essas atuações deveriam se dar. A personificação na condução dessas atribuições, algumas vezes, inviabiliza a definição clara do conjunto de ações a serem desenvolvidas e prejudica a articulação, que se faz necessária, desses atores para implementar um série de elementos até então produzidos.

A troca de identificação dos agentes responsáveis pela elaboração e implantação da política arquivística para o Governo Federal reforça a ideia da falta de clareza na definição dos papéis desses agentes e na determinação de sua atuação.

A sobreposição, ou a acumulação, de papéis confunde e dificulta o entendimento de quais são as atribuições, as competências, as responsabilidades e, até mesmo, as limitações desses agentes.

A função normativa costuma ser facilmente identificada. Contudo, as funções de prover orientação técnica e acompanhamento para a implementação dos instrumentos normativos encontram-se aquém das expectativas de muitos neste cenário.

A não promoção da capacitação técnica, tão prometida pelo órgão central do SIGA e tão aguardada por aqueles que atuam diretamente nos serviços arquivísticos (poder-se-ia dizer, aqueles que atuam na base do Sistema) imprime a este cenário, tão carente de inumeráveis recursos, o desejo de poder contar com ‘fórmulas’ do que fazer e como fazer para

tratar o enorme volume da massa documental acumulada, por anos de negligência e descaso tanto da parte dos gestores e, claro, do próprio Estado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pela eficiência, eficácia e agilidade na recuperação da informação, que vai possibilitar ‘o tão propalado’ acesso à informação pelos cidadãos, depende de inúmeros fatores técnicos e político-administrativos e, também, de recursos humanos, financeiros e materiais.

Mas depende, essencialmente, que se formule e se implemente programas de gestão de documentos em todos os segmentos do Poder Executivo Federal. E que se adotem medidas concretas de atuação do Arquivo Nacional junto aos órgãos e entidades federais, pois só assim a sua vocação federal, definida na Lei de Arquivos, será cumprida.

A importância da Lei de Acesso a Informações para a instituição e, mais especificamente, para os próprios serviços arquivísticos foi um elemento presente em diversos momentos da conversa com os entrevistados se encontravam fortemente motivados a falar da LAI, mesmo sem nenhuma provocação. O que acabou por incentivar a pesquisadora a solicitar que eles, de forma mais sistematizada, expusessem suas impressões.

Foi possível observar nas declarações dos entrevistados que a LAI está sendo responsabilizada por algumas mudanças significativas. A conscientização dos gestores com relação à necessidade da adoção dos procedimentos de gestão de documentos é uma das afirmações mais constante. Uma melhor (e poderia ser, também, maior) visibilidade da área de arquivo tem sido apontada como resultado da divulgação da Lei.

A fiscalização pelos órgãos de controle, quanto ao cumprimento do disposto na Lei de Acesso, traz preocupação para os gestores e ‘benefícios’ para os profissionais da área. Acreditam que essa é a oportunidade para que consigam implementar programas de gestão de documentos.

Chamou atenção, em alguns depoimentos, a relevância dada à questão da punição (ou da penalização) do agente público, como está prevista na Lei de Acesso à Informação⁵.

Esse fator é visto com ‘bons olhos’ e como altamente favorável para a área, pois só assim está sendo possível fazer com que os recursos comecem a aparecer e as vozes passem a ser ouvidas.

⁵ O Art. 32 da Lei de Acesso dispõe sobre as condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar.

Ressaltam, alguns entrevistados, que o mesmo não acontece com o não cumprimento dos atos normativos do CONARQ, por exemplo. O impacto da LAI parece estar contribuindo, também, para uma adoção mais efetiva das normas arquivísticas.

As esperanças depositadas na Lei de Acesso reforçam a ideia que alguns têm da força transformadora da entrada em vigor de um ato legal. Essas expectativas, inclusive, foram compartilhadas pelos agentes responsáveis pela elaboração e implementação das políticas arquivísticas quando da promulgação da Lei de Arquivos há mais de vinte anos.

Espera-se que não se viva de esperanças redentoras para que transformações se efetivem no cenário arquivístico federal.

Espera-se, basicamente, que essa investigação tenha contemplado a análise dos pressupostos iniciais, ao ratificar a afirmação que somente com a adoção de programas de gestão de documentos, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, será possível estabelecer critérios para a avaliação dos documentos de arquivo que assegurem o controle do ciclo vital, atendam as exigências de preservação, garantam o acesso às informações públicas aos cidadãos e imprimam transparência no processo decisório governamental.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). Conselho Nacional de Arquivos. **Classificação, temporalidade e destinação de documentos de arquivo**: relativos às atividades meio da administração pública. Rio de Janeiro, 2001. 156 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2005.

_____. Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 4 jan. 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Decreto n. 4.915, de 12 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da administração pública federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 dez. 2003. Seção 1. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2011.

_____. Lei n. 8.159, de 08 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 09 de jan. de 1991. Seção 1, p. 457.

_____. Lei n.12.527, 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 2005 e os art. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 1991. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 de nov. de 2011. Seção 1. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez.2011.