

**SISTEMAS E POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE ARQUIVOS  
NO BRASIL**



JOSÉ MARIA JARDIM

**SISTEMAS E POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE ARQUIVOS  
NO BRASIL**



**EDUFF**

**EDITORA DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**

Niterói, RJ - 1995

Copyright © 1995 by José Maria Jardim

Direitos desta edição reservados à EDUFF - Editora da Universidade Federal Fluminense - Rua Miguel de Frias, 9 - anexo - sobreloja - Icaraí CEP 24220-000 - Niterói, RJ - Brasil  
Tel.: (021) 620-8080 - ramal 200 - Telefax: (021) 620-8080 ramal 356

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem autorização expressa da Editora

*Edição de texto:* Damião Nascimento, Ricardo Borges,  
Sônia Peçanha

*Editoração eletrônica:* José Luiz Stalleiken Martins

*Capa:* Márcio André Baptista de Oliveira

*Revisão:* Ricardo Borges, Sônia Peçanha

*Supervisão Gráfica:* Rosalvo Pereira Rosa

*Coordenação editorial:* Damião Nascimento

#### Catálogo-na-fonte

J37 Jardim, José Maria.  
Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil / José Maria Jardim. — Niterói : EDUFF, 1995.

196 p. ; 21 cm.

Inclui índice e bibliografia.

ISBN 85-228-0166-5

1. Arquivos públicos — Brasil. I. Título.

CDD 350.7146

#### UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

*Reitor* - Luiz Pedro Antunes

*Vice-Reitor* - Fabiano Costa Carvalho

*Diretora da EDUFF* - Eliana da Silva e Souza

*A Dilma, Idalice, Marlice e Alice:  
meus quatro pontos cardeais.*

*A Mizael, in memoriam.*

*Ao Arquivo Nacional, que me deu régua  
e compasso.*



## AGRADECIMENTOS

Tanto quanto solitário, um trabalho desta natureza mobiliza pessoas e instituições sem as quais não seria possível nem prazeroso realizá-lo. Por diversas maneiras e em diferentes momentos, tive a oportunidade de contar com colaborações que marcaram decisivamente a construção da dissertação de mestrado da qual se origina este livro.

Meus agradecimentos ao Departamento de Ensino e Pesquisa do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e à Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em especial às professoras Regina Martelletto, Elina Pessanha, Maria de Nazaré Freitas Pereira, Lena Vânia Pinheiro e Nélida Gonzalez de Gomez.

Aos colegas Maria Odila Kahl Fonseca, Leila Beatriz Ribeiro, Cláudia Hlebetz Teixeira, Sandra Rebel e José Mauro Matheus Loureiro, pela disponibilidade afetiva e interesse intelectual com que acompanharam a elaboração deste trabalho e contribuíram para diversas etapas de sua realização.

Aos bibliotecários e demais profissionais das bibliotecas da Escola de Comunicação da UFRJ e do Arquivo Nacional.

A todos os profissionais da área de Arquivologia, que gentilmente concederam as entrevistas, fornecendo elementos fundamentais à pesquisa desenvolvida.

A Thiago Monteiro e Beto Neves, companheiros de trilhas e atalhos, pela sua inabalável fé no bom humor.

À Dênia, pela amizade constante, indicando-me territórios que poucos mapas informam.





“... En aquel Imperio, el Arte de la Cartografía logró tal Perfección que el mapa de una sola Provincia ocupaba toda una Ciudad, y el mapa del imperio, toda una Provincia. Con el tiempo, esos Mapas Desmesurados no satisficieron y los Colegios de Cartógrafos levantaron un Mapa del Imperio, que tenía el tamaño del Imperio y coincidía puntualmente con él. Menos al Estudio de la Cartografía, las Generaciones Sigüientes entendieron que ese dilatado Mapa era Inútil y no sin Impiedad lo entregaron a las Inclemencias del Sol y de los Inviernos. En los desiertos del Oeste perduran despedazadas Ruinas del Mapa, habitadas por Animales y por Mendigos; en todo el País no hay otra reliquia de las Disciplinas Geográficas”.

Suárez Miranda: VIAJES DE VARONES PRUDENTES, libro cuarto, cap. XLV, Lérida, 1658.

*JORGE LUIS BORGES*  
El Hacedor



# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	xii	
1	CARTOGRAFIA DE UMA ORDEM IMAGINÁRIA .....	1
2	O MUNDO COMO SISTEMA.....	7
3	DA PLACE DE LA FONTENOY PARA O TERCEIRO MUNDO: SISTEMAS E POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO NA PERSPECTIVA DA UNESCO .....	19
3.1	A UNESCO E O UNISIST .....	19
3.2	O CONCEITO DE NATIS .....	20
3.3	POLÍTICAS NACIONAIS DE INFORMAÇÃO .....	25
4	A PERIFERIA SEM CENTRO: OS ARQUIVOS COMO SISTEMA .....	29
4.1	SISTEMA DE ARQUIVOS E SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS: ASPECTOS CONCEITUAIS .....	29
4.1.1	<i>A literatura internacional</i> .....	29
4.1.2	<i>A literatura brasileira</i> .....	33
4.2	O CONCEITO E A ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS A PARTIR DO NATIS .....	39
4.3	CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS NACIONAIS ARQUIVÍSTICAS.....	40
5	A CIDADELA DOS SISTEMAS: ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....	45
5.1	QUADRO CONCEITUAL .....	45
5.1.1	<i>O conceito de Estado</i> .....	45
5.1.2	<i>O conceito de Administração Pública</i> .....	46
5.1.3	<i>O conceito de Burocracia</i> .....	47
5.1.4	<i>O conceito de Governo</i> .....	49
5.2	CARACTERÍSTICAS DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO .....	50

6	<b>DA PRAÇA DA REPÚBLICA PARA O BRASIL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS</b> .....	57
6.1	A ARQUIVOLOGIA NO BRASIL: BREVE ESBOÇO DE UM PERCURSO RECENTE .....	57
6.2	O SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS DE 1962 .....	64
6.3	O SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS DE 1978 .....	69
6.4	A PROPOSTA DE UM SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES ARQUIVÍSTICAS .....	77
6.5	O SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS DE 1994 .....	78
7	<b>OS RELEVOS DA SUPERFÍCIE: OS ATORES E SUAS FALAS</b> .....	89
7.1	ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	89
7.1.1	<i>Quando o pesquisador é um nativo</i> .....	89
7.1.2	<i>As entrevistas</i> .....	90
7.2	PERFIL DOS ENTREVISTADOS .....	91
7.2.1	<i>Características gerais</i> .....	91
7.2.2	<i>Dirigentes de instituições arquivísticas públicas</i> .....	93
7.2.3	<i>Lideranças de Associações dos Arquivistas Brasileiros</i> .....	93
7.2.4	<i>Professores universitários</i> .....	94
7.3	AS FALAS .....	94
7.3.1	<i>O processo de entrevista</i> .....	95
8	<b>OS TERRITÓRIOS DO SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS: IMAGENS DE UMA ORDEM IMAGINÁRIA</b> 101	
8.1	A ORDEM E O SEU AUTOR .....	101
8.2	A ORDEM E OS OUTROS ATORES .....	105
8.2.1	<i>O tamanho da totalidade: a abrangência do Sistema</i> .....	106
8.2.2	<i>O Arquivo Nacional como epicentro</i> .....	110
8.2.3	<i>As partes e o todo: federalismo e centralização</i> .....	114
8.2.4	<i>A produção do consenso: O Conselho Nacional de Arquivos</i> .....	116
8.2.5	<i>A organização do sistema: o poder das normas</i> .....	118
8.2.6	<i>A política nacional de arquivos e o sistema nacional de arquivos</i> .....	121
8.2.7	<i>As razões do fracasso e da reiteração</i> .....	123
8.2.8	<i>O conceito de sistema de arquivos</i> .....	129

8.2.9	<i>A procedência do conceito de sistema na Arquivologia</i> .....	131
8.2.10	<i>O conceito de rede</i> .....	132
8.2.11	<i>A Universidade e o conhecimento arquivístico no Brasil</i> .....	134
9	<b>CONCLUSÕES</b> .....	139
10	<b>BIBLIOGRAFIA CITADA</b> .....	145
11	<b>FONTES ARQUIVÍSTICAS CITADAS</b> .....	155
12	<b>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA</b> .....	157
13	<b>ANEXOS</b> .....	165
13.1	<b>ANEXO 1: OUTRAS FALAS DOS ATORES</b> .....	165
13.1.1	<i>Os sistemas de arquivos</i> .....	165
13.1.2	<i>O Sistema Nacional de Arquivos</i> .....	168
13.1.3	<i>A política nacional de arquivos</i> .....	172
13.1.4	<i>A interação política nacional de arquivos e sistema nacional de arquivos</i> .....	176
13.1.5	<i>As normas do sistema</i> .....	178
13.2	<b>ANEXO 2: Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991</b> .....	183
13.3	<b>ANEXO 3: Decreto nº 1.173, de 29 de junho de 1994</b> .....	189
13.4	<b>ANEXO 4: Decreto nº 1.461, de 25 de abril de 1995</b> .....	195



## APRESENTAÇÃO

Me parece imprescindible iniciar la presentación de esta obra situándola en un contexto que en mi opinión es determinante para entender su planteamiento.

Entre las innumerables satisfacciones que me ha proporcionado mi actividad profesional, una de las más gratificantes ha sido tener la oportunidad de trabajar con José Maria Jardim en diferentes foros, durante un período que se inicia con su primera visita a España a principios de los años 80. Nuestro común interés por la Gestión de Documentos y por el desarrollo teórico de la Archivística sobre bases rigurosamente científicas en general ocurrió en momentos en los que las prioridades del colectivo profesional eran todavía muy diferentes, al menos en nuestros respectivos países. Esto nos unió en una aventura, que nos ha permitido alternar la frustración y la esperanza con el análisis y la reflexión, a lo largo de muchos años de esfuerzo y a través de países muy lejanos.

La dedicación posterior del Profesor Jardim a la enseñanza de la Archivística en la Universidad no supuso en absoluto la interrupción de esos trabajos sino, por el contrario, su afianzamiento y desarrollo en el seno del Grupo Iberoamericano que es una de las realidades concretas y tangibles que podemos considerar como consecuencia de estos años de colaboración.

Su trayectoria, iniciada con la experiencia en el Archivo Nacional le permitió asentar de forma estable la dimensión académica utilizando como herramienta de trabajo la investigación (archivística, no histórica como es lo habitual) y convirtiendo el aula en un auténtico laboratorio.

En este sentido podemos considerarle un profesional de vanguardia que al romper con las inercias existentes (empirismo sin inquietudes científicas o formulaciones teorizantes sin experiencia práctica) ha diseñado claramente el perfil del auténtico archivero con proyección de futuro.

La obra que ahora nos ofrece es la demostración clara y fehaciente de que ése es el camino acertado.

En primer lugar, la elección de su contenido implica el planteamiento riguroso de un tema discutido con frecuencia, recogido en la legislación de casi todos los países pero que permanece todavía en el terreno del empirismo

más absoluto ya que, como recuerda el autor, no ha sido ni siquiera definido en el *Diccionario Internacional de Terminología Archivística* (DAT I y DAT II).

Las acertadísimas puntualizaciones del autor desmontan todo el entramado artificial sobre el que se asentaba dejándolo a nuestros ojos reducido a sus auténticas dimensiones. Esto nos recuerda la actuación del científico de Diderot en *l'Histoire de la dent d'or* quien acude a un recóndito lugar en el que en apariencia se ha producido un gran prodigio (un niño ha nacido con un diente de oro) sobre el que la ignorancia y el fanatismo han dado todo tipo de explicaciones: la mera comprobación de los hechos por parte del científico demuestra que lo que el niño tenía en la boca era una brizna de papel dorado, circunstancia que nadie se había molestado en observar antes de emitir sus fantásticas conclusiones.

Es precisamente en análisis constante de la realidad más concreta y su contraste con los conceptos acuñados a lo largo del tiempo lo que constituye el entramado sobre el que se asienta toda la obra confiriéndole a las conclusiones una dimensión tan real como rigurosa.

Esta inseparable relación entre teoría y práctica, entre lo abstracto y lo concreto, entre concepto y opinión impregna todo el texto ofreciéndonos una recopilación exhaustiva de conocimiento que nos lleva desde la Teoría General de los Sistemas y el Estructuralismo hasta los aspectos más concretos de la profesión o de la Administración Pública en Brasil.

La idea de utilizar el procedimiento de la conversación directa con diferentes colegas brasileños para ofrecer una idea de conjunto imposible de obtener de otra forma por la ausencia de literatura escrita, me parece innovadora y sumamente interesante, lo que unido al ingenio y el sentido crítico que el autor prodiga a lo largo del texto, hacen de su lectura un ejercicio tan ameno como instructivo.

La pertinencia y exhaustividad de las citas bibliográficas y archivísticas son otros de sus valores destacables.

Estamos, por tanto, ante una obra desmitificadora, rigurosa y de lectura obligada tanto para los profesionales como para los que todavía se encuentran en su período de formación.

*Maria Luisa Conde*

Directora del Archivo General de la Administración  
Ministerio de Cultura, España



# 1 CARTOGRAFIA DE UMA ORDEM IMAGINÁRIA

Abordar o Sistema Nacional de Arquivos como objeto de investigação significativa, de certa forma, dar continuidade à relação construída com este tema no exercício da Coordenação para a Implantação do Sistema Nacional de Arquivos, de 1983 a 1988, no Arquivo Nacional. Nos últimos anos as indagações acumuladas a respeito foram sendo parcialmente respondidas e simultaneamente acrescidas de outras, enquanto professor do Departamento de Documentação da Universidade Federal Fluminense e como Diretor do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro. O Mestrado em Ciência da Informação veio estimular a escolha deste tema e a estratégia de abordagem, sugerindo novas questões, além daquelas visualizadas na condição de administrador público.

A proveniência multidisciplinar destas questões e as possibilidades de pesquisá-las apontavam, a partir da Ciência da Informação e da Arquivologia como patamares, para diversas direções na Ciência Política, na História, e na Antropologia. Desenhavam-se, então, metodologias como as de análise de discurso, de avaliação de políticas públicas e da própria pesquisa histórica, base da nossa formação acadêmica. O convite à interdisciplinaridade por parte da Ciência da Informação foi, neste sentido, extremamente encorajante. Cabia, portanto, fazer opções, estabelecer recortes temáticos, teóricos e metodológicos cujos resultados se plasmassem nesta análise do Sistema Nacional de Arquivos.

Nos últimos trinta anos, três projetos de Sistema Nacional de Arquivos foram produzidos pelo Governo Federal, através do Arquivo Nacional. A primeira versão, de 1962, não chegou a ser juridicamente consolidada, mas seu modelo inspirou a reiteração das posteriores. O Sistema Nacional de Arquivos, instituído em 1978, também não foi viabilizado. Em 1994, é estabelecida a terceira versão do Sistema. Tais projetos apresentam algumas características básicas:

- sua finalidade tem sido garantir a *ordenação* e o *controle*, pelo Estado, de todo o patrimônio arquivístico público e privado da Nação;

- como centro do Sistema, cabe ao Arquivo Nacional liderar os mecanismos de *organização* — privilegiadamente a norma arquivística — da *totalidade* desses arquivos;
- esta totalidade envolve, no mínimo, os arquivos do Estado brasileiro, aí incluídos, portanto, os diversos Poderes Públicos, estados e municípios (como na versão de 1978) e, além destes, os do universo privado (como em 1962 e 1994);
- sua concepção jamais foi precedida de reflexões e amplas consultas, por parte do Governo Federal, envolvendo os diversos segmentos do Estado e da sociedade inseridos no Sistema;
- não há antecedentes internacionais semelhantes a estes projetos, seja em seu formato político-jurídico, seja em sua aplicação em países federalistas;
- estes projetos procuram no conceito de *sistema* sua referência teórica e operacional.

O conceito de *sistema de arquivos*, pouco utilizado na literatura internacional, é freqüente entre os arquivistas brasileiros. No entanto, como verificado anteriormente (JARDIM, 1993), observa-se um quadro muito semelhante ao analisado por RIBEIRO (1993, p.153) no qual “a prática vivenciada não consegue ainda estabelecer elementos para a sua própria reflexão...”

No caso da Arquivologia no Brasil esta vivência tem sido marcada pela instituição e falência, a partir dos anos setenta, da maior parte dos sistemas de arquivos estabelecidos no âmbito do Estado. As reflexões a respeito são ainda pouco freqüentes e, de alguma forma, tendem a lamentar a incapacidade do Estado em viabilizar tais projetos. De maneira geral, os problemas não são visualizados no sistema proposto, mas na realidade que se pretende ordenar. Ou então, conforme o presidente do Fórum Nacional de Diretores de Arquivos Estaduais, “as imperfeições teóricas dos sistemas não nos deve impedir de utilizá-los” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ARQUIVOS PÚBLICOS, 4, 1993, Vitória).

Estes projetos inserem-se, portanto, numa *dimensão histórica* relacionada, num plano geral, com a trajetória do Estado e sociedade brasileiros nas últimas três décadas e, mais especificamente, com a estruturação da Arquivologia no Brasil em seus aspectos cognitivos e institucionais.

Cabe observar também uma *dimensão epistemológica*, no marco da qual se insere o conceito de *sistema*. Neste sentido, reconhece-se a *organização e totalidade* não apenas como características inerentes aos projetos de Sistema Nacional de Arquivos, mas como conceitos posicionados no centro da construção e crítica à abordagem sistêmica.

Ambas dimensões não se excluem. Ao contrário, elucidam-se mutuamente como pressupostos para a análise do Sistema Nacional de Arquivos.

As razões da produção, falência e reiteração do Sistema Nacional de Arquivos encontram-se, porém, ausentes da escassa literatura a respeito, apesar desta noção se constituir num dos principais eixos da Arquivologia no Brasil, particularmente entre as instituições arquivísticas públicas. Esbarrou-se, portanto, num aparente silêncio dos atores situados em diferentes pontos, das dimensões histórica e epistemológica dos projetos de Sistema Nacional de Arquivos. Procurou-se, assim, a escuta a este silêncio naquilo que o imaginário social produz enquanto representação.

O conceito de *representação social* encontra acolhida freqüente em várias áreas das Ciências Sociais como a Antropologia, a História da Cultura, a Sociologia, além da Psicologia Social. Esta presença nestes diversos campos de conhecimento foi observada juntamente com a percepção de uma certa diversidade na dimensão teórica do conceito e nas metodologias daí decorrentes. Considerados os aspectos inibidores e facilitadores do uso do conceito de *representações sociais*, optou-se pela sua utilização, entendido aqui como as concepções, imagens e visões de mundo que os atores sociais produzem e consomem no âmbito de práticas sociais diversas em um tempo e espaços determinados.

A partir de LEFORT, imaginário e representação são relacionados por PAOLI e SADER (1988, p.40):

construir figuras e colocá-las em cena forma uma matriz de representação, que produz uma visão de sociedade e é produto de uma elaboração coletiva díspare e articulada. A essa matriz de representação chamamos de imaginário, discursos que encenam a formação da sociedade, articulam as figuras de sua história e constantemente repõem as questões da apreensão de sua singularidade”, sobretudo quando se trata de “um imaginário persistente, que reaparece de muitas formas, na medida mesma em

que foi um discurso com poder de verdade — isto é, colou-se ao real que nomeou”.

Para adentrar-se no universo de representações em torno do Sistema Nacional de Arquivos, forjou-se uma categoria empírica preliminar: a de *ordem imaginária*. Esta poderia ser definida como *o estado resultante da plena totalidade e absoluta organização de um conjunto determinado de elementos*.

Além de recurso teórico-metodológico como categoria empírica, a *ordem imaginária* designa também o conjunto de representações que emerge do universo pesquisado como uma produção social, dotada de historicidade, objeto deste exercício cartográfico. Uma ordem imaginária cuja busca não é linear nem progressiva: as características de *totalidade* e *organização* que lhe são subjacentes mostram-se mais evidentes nos períodos democráticos (1962 e 1993) e nitidamente limitadas pelo Estado autoritário (1978). Uma ordem não só imaginária, mas anunciada pela noção de *sistema nacional de arquivos*, gerada por um Estado que acaba sempre por abortá-la.

Atores sociais protagonizam e coadjuvam sua construção, preservação e modificação no quadro de um processo histórico específico mediante práticas diversas que, no âmbito desta pesquisa, pretendeu-se observar pela via das representações sociais, traçada *entre* (e a *partir de*) as dimensões histórica e epistemológica. Assim, procurou-se indagar que representações podem ser configuradas em torno do (s) projeto (s) de sistema nacional de arquivos. Como se apresentam as noções de sistema e sistema nacional de arquivos no âmbito de tais representações? Qual a inserção do conceito de *totalidade* e *organização* em tais representações?

Mapeados os elementos constitutivos de tais representações, buscou-se visualizar a produção e reiteração dos conceitos de *totalidade* e *organização*, configurados nesta ordem imaginária expressa nas propostas de Sistema Nacional de Arquivos e nas falas dos seus diversos atores.

Procurou-se, assim, contribuir para as reflexões em torno das políticas públicas na área de informação arquivística no Brasil. Tratou-se de abordar o sistema nacional de arquivos em função dos atores envolvidos com este projeto, particularmente o Arquivo Nacional e arquivistas em atuação em instituições arquivísticas públicas, nas universidades e na Associação dos Arquivistas Brasileiros. Tentou-se sugerir elementos à compreensão de um período recente da Arquivologia no Brasil, sobretudo no que se refere aos

seus aspectos cognitivos e institucionais. Objetivou-se ainda fornecer subsídios à definição e implementação de políticas públicas de informação no Brasil, especialmente no universo arquivístico. Pretendeu-se, enfim, colaborar para a ampliação da pesquisa na Ciência da Informação e especificamente no campo da Arquivologia, tendo em vista a exígua produção das universidades e instituições arquivísticas.

Para alcançar tais objetivos foram construídos trajetos teóricos e metodológicos sugeridos pelas disciplinas às quais se recorreu. O risco de trilhá-los não foi menor que a riqueza de aprender a percorrê-los.

Estas trilhas encontram-se expressas ao longo deste livro.

O capítulo dois refere-se ao enfoque sistêmico e às críticas que relativizam o mundo como sistema. Este ponto de partida mostrou-se essencial para os esforços posteriores de compreensão do Sistema Nacional de Arquivos em seus aspectos teóricos. Segue-se, no capítulo três, a análise da UNESCO como uma das referências fundamentais para a configuração dos sistemas nacionais de informação no Terceiro Mundo. Como será demonstrado, encontram-se aí diversos elementos que nortearão projetos no Brasil como o de Sistema Nacional de Arquivos. No capítulo quatro, são abordados aspectos teóricos-conceituais dos sistemas de arquivos bem como as implicações da centralização e descentralização de estruturas arquivísticas nacionais. Aproximando-se da dimensão histórica na qual este projeto se insere, analisa-se o Estado brasileiro no capítulo cinco. São descritas e discutidas, no capítulo seis, as versões de Sistema Nacional de Arquivos de 1962, 1978 e 1994, contextualizadas historicamente num breve esboço da trajetória da Arquivologia no Brasil nas últimas décadas. A partir daí, os atores e suas falas são reconhecidos no capítulo sete e estranhados, no capítulo oito, por um cartógrafo familiar ao território da ordem imaginária. Nas conclusões, este percurso é revisitado nos termos dos objetivos deste trabalho, acima destacados.

Pequenas alterações merecem ser consideradas quando da oportunidade de se ampliar o alcance de uma dissertação de mestrado mediante a sua publicação em livro. Tendo em vista a especificidade do tema e o público ao qual este livro se dirige, excluiu-se um capítulo dedicado às diversas abordagens em torno da Teoria das Representações Sociais. Foram incorporados alguns aspectos emergentes na cena arquivística brasileira entre

outubro de 1994, quando da defesa da dissertação, e setembro de 1995, ao finalizar-se a sua revisão para publicação.

Decidiu-se por manter a normalização das obras citadas nos termos da elaboração dos originais.

Em uma investigação desta natureza, exercitar a alteridade consiste em refazer o olhar sobre o outro que é próximo, sujeito de falas e práticas, nas quais o pesquisador muitas vezes se encontra. Este exercício acionou reencontros que superaram os objetivos imediatos da pesquisa. Dos contatos com os dezessete entrevistados resultaram várias possibilidades a explorar futuramente, além de quarenta horas de gravações. A transcrição dessas entrevistas procurou preservar o seu caráter coloquial. Optou-se por reunir trechos dessas falas em anexo, classificadas em função das questões priorizadas nesta pesquisa. Sua leitura, além de complementar os capítulos anteriores, ilustra as razões do trajeto construído ao longo da pesquisa.

## 2 O MUNDO COMO SISTEMA

A abordagem sistêmica, estruturada nas últimas quatro décadas a partir, sobretudo, da Teoria Geral dos Sistemas, encontra-se delineada no final do século XVIII. Analisando a obra de Cuvier, FOUCAULT (1990, p. 278) observa como o conceito de organização já se mostrava visível na História Natural do século XVII:

“mas esse conceito servia então para definir um certo modo de composição dos indivíduos complexos a partir de materiais mais elementares... Ora, este conceito de organização nunca serviria antes para definir o seu espaço nem para lhe limitar as figuras. É através das obras de Jessieu, de Vico d’Azir e de Lamarck que tal conceito começa a funcionar pela primeira vez como método de caracterização, subordinando os caracteres uns aos outros, ligando-os a funções, dispondo-os segundo uma arquitetura tão interna como externa e não menos visível que invisível, repartindo-os num espaço que não é dos nomes, do discurso e da linguagem. Já não se contenta, portanto, com designar uma categoria de seres entre outros, já não indica apenas um corte no espaço taxinômico; define para certos seres a lei interior que permite a uma das suas estruturas adquirir o valor de caráter. A organização insere-se entre as estruturas que articulam e os caracteres que designam - introduzindo entre eles um espaço profundo, interior, essencial”.

SANTOS (1981, p. 199) assinala que as relações de um órgão ou conjunto de órgãos reconhecidos por Cuvier estarão presentes na Teoria dos Sistemas de Bertalanffy.

“é o caso da *coexistência*, chamada por este autor equifinalidade; da *hierarquia interna*, da *dependência* do órgão e do organismo a um *plano de organização*, atualmente denominado *sistema*. (...) Portanto, o essencial é dito no final do século XVIII. É no caminho aberto por Cuvier que Bertalanffy pode pensar a teoria dos sistemas abertos, é nesse quadro que se pode, sendo sensível às descobertas científicas de sua época e à evolução da biologia, resolver questões científicas no campo que lhe é próprio”.

É, portanto, com os estudos de Bertalanffy após a década de 20, que a concepção sistêmica do mundo começa a adquirir novos contornos até se

configurar na Teoria Geral dos Sistemas (TGS). A superação do modelo mecanicista clássico pela física quântica e relativista enseja um quadro científico favorável ao desenvolvimento do enfoque sistêmico. A partir dos conceitos de *sistema* e *organização*, visualizados por Bertalanffy nos fenômenos biológicos, tais categorias ganham paulatinamente um caráter generalizante, atingindo as ciências sociais e outros campos do conhecimento. Trata-se de corporificar a unificação teórica sugerida pela concepção sistêmica em ascensão no mundo científico, cada vez mais repleto de especializações. A TGS incumbe-se, assim, de uma linguagem unificadora para o entendimento da complexidade, inclusive a da ciência. Tendo como objeto “a formulação de princípios válidos para os ‘sistemas’ em geral, qualquer que seja a natureza dos elementos que os compõem e as relações de força existentes entre eles”, a TGS se autodenomina “uma ciência geral da ‘totalidade’ “. (BERTALANFFY apud RIBEIRO, 1992, p. 73).

Conforme DURAND (1992, p. 4, tradução nossa) a oposição entre o enfoque mecanicista e o sistêmico, pode ser apresentada nos seguintes termos:

<b>PRECEITOS DO ENFOQUE MECANICISTA</b>	<b>PRECEITOS DO ENFOQUE SISTÊMICO</b>
evidência	pertinência (em relação ao pesquisador)
reduccionismo (prioridade à análise)	globalismo (em relação ao ambiente do sistema)
causalismo (raciocínio linear)	teleológico (pesquisa do comportamento do sistema)
exaustividade	agregatividade (com vistas a uma representação simplificadora)



Um sistema é definido por BERTALANFFY (1976, p. 37) como um “complexo de elementos em interação, interação essa de natureza ordenada (não fortuita)”. Em torno desse conceito gravita uma corrente teórica que, segundo WALLISER (1985, p. 98, tradução nossa) busca respostas para três preocupações essenciais:

- a vontade, em relação às tendências ultra-analíticas de certas ciências, de restaurar uma perspectiva mais sintética que reconhece as propriedades de interação dinâmica entre os elementos de um conjunto, conferindo-lhe uma característica de totalidade;
- a necessidade, para conceber e gerenciar conjuntos vastos e complexos, de estabelecer um método que permita mobilizar e organizar os conhecimentos em vista de uma melhor adequação dos meios aos objetivos perseguidos;
- a demanda, face a uma fragmentação e dispersão do saber, de promover uma linguagem unitária, que possa servir de suporte à articulação e à integração de modelos teóricos e preceitos metodológicos de diversas disciplinas”.

Estas preocupações corresponderiam, respectivamente, aos ramos atuais da corrente sistêmica:

- a *análise cognitiva dos sistemas* fornece os princípios metodológicos para a apreensão dos conjuntos existentes enquanto sistemas: princípios de modelização (*system analysis*) relativos às fases precedentes, à quantificação (delimitação, estruturação e identificação de sistemas); princípios de simulação (*system simulation*) referentes à sensibilidade do comportamento dos sistemas às variações de diversos parâmetros;
- a *análise normativa dos sistemas* fornece os princípios metodológicos para a intervenção sobre sistemas mais ou menos modificáveis pelo homem: princípios de regulação (*system control*), relativos às relações entre os meios disponíveis, objetivos perseguidos e obstáculos internos e externos aos sistemas; princípios de concepção (*system design*), referentes aos modos de organização possíveis de um sistema para satisfazer determinadas finalidades;
- a *teoria dos sistemas* estuda as propriedades dos sistemas naturais ou artificiais (organização, finalidade, adaptação, abertura, evolução, totalidade, reprodução, centralização, diferenciação,

hierarquização), independentemente de sua natureza física; tenta se situar num nível intermediário entre as estruturas matemáticas abstratas e os modelos mais realistas desse ou daquele domínio” (WALLISER, 1985, p. 10 , tradução nossa).

O conceito de sistema seria o denominador comum a esses três ramos. Neste sentido, WALLISER (1985) aponta três idéias essenciais em torno das quais o conceito de sistema foi estruturado:

- a de um conjunto em relação recíproca com um meio ambiente, cujas trocas asseguram uma certa autonomia;
- a de um conjunto formado de subsistemas em interação, produzindo uma interdependência que assegura uma certa coerência;
- a de um conjunto que sofre modificações mais ou menos profundas no tempo, conservando uma certa permanência.

Se coube a Bertalanffy a organização dos postulados teóricos fundamentais da teoria sistêmica, a sua concepção aplicativa encontrará em Churchman o seu tradutor, conforme assinala RIBEIRO (1992). Essa dimensão aplicativa expressa-se em diversos aspectos da Organização & Métodos, Administração de Empresas, Sistemas de Informação, etc.

“A idéia principal de CHURCHMAN é voltada para as características intrínsecas do sistema, ou seja, o todo é pensado como o objetivo central do sistema e as partes como os objetivos secundários. Esses objetivos, central e secundários, podem ser identificados com uma visão totalizante, globalizante e seu ‘repartimento’ como a capacidade que o sistema tem de se comportar e/ou decompor em subsistemas. A sua idéia norteadora é o aspecto planejamento-controle com vistas à sua finalidade única: a eficiência do todo e das partes que compõem esse todo para alcance de um fim proposto.” (RIBEIRO, 1992, p. 76)

Ao analisar a emergência e desenvolvimento do sistemismo, DURAND (1992) aborda dois momentos. Um *primeiro sistemismo* forma-se a partir da ascensão da TGS nos anos 50, particularmente nos Estados Unidos, tendo como bases o Estruturalismo, a Cibernética, a Teoria dos Jogos, a Teoria da Decisão e a Teoria da Informação. Neste momento, a abordagem sistêmica privilegia conceitos como estrutura, informação, regulação e totalidade. Nos anos 70 e 80, um *segundo sistemismo*, sem substituir o primeiro, é esbo-

gado com a absorção de dois novos conceitos recentes e ainda em curso de elaboração: autonomia e auto-organização.

Ao longo da sua estruturação teórica, a literatura sistêmica aponta, porém, para quatro conceitos fundamentais que permeiam a definição de sistema: complexidade, interação, organização e totalidade.

MORIN (1981, p. 99) observa que a maior parte das definições de sistema, do século XVII aos sistematistas da TGS, carrega, sobretudo, duas características: *interação* e *totalidade*. Como tal, a seu ver é necessário explicitar estas características em suas relações com o que chama “idéia de organização”. Encontra a idéia de *organização* evidenciada em face das de *totalidade* e *interação* na definição de sistema de SAUSSURE: (ibid.,p. 99) “uma totalidade organizada, feita de elementos solidários que só podem definir-se uns em relação aos outros em função do lugar que ocupam nesta totalidade”.

Considerando indissociáveis as três noções, MORIN (1981, p. 100) concebe o sistema como “unidade global organizada de inter-relações entre elementos, ações ou indivíduos”. No âmbito desta pesquisa, reconhecidas a *interação* e a *complexidade* como pilares do princípio sistêmico, privilegiaremos os conceitos de *organização* e *totalidade*.

A *totalidade sistêmica* é algo além da soma das partes, implicando qualidades emergentes que as suas partes isoladamente não possuem. Essa nova unidade, que resulta das relações entre as partes, é forjada simultaneamente a uma *organização* que isola o caos, o imprevisto e o conflito, sendo não apenas um estado como também um processo.

Conforme MORIN (ibid., p. 101), a organização “é a disposição de relações entre componentes ou indivíduos, que produz uma unidade complexa ou sistema, dotada de qualidades desconhecidas ao nível dos componentes ou indivíduos”. Como tal, a organização “transforma, produz, liga, mantém”.

O todo é uma unidade complexa que dispõe de qualidades próprias e irreduzíveis, mas tem de ser produzido e organizado.

“ não podemos reduzir nem o todo às partes nem as partes ao todo, nem o uno ao múltiplo nem o múltiplo ao uno, mas temos que tentar conceber em conjunto, de modo simultaneamente

complementar e antagônico, as noções de todo e partes, de uno e diverso”. (MORIN, *ibid.*, p. 103).

Embora se trate de um todo emergente, deve-se evitar confundir a *emergência*, enquanto um traço próprio do todo, e a *totalidade*. Na perspectiva de MORIN, ao contrário das abordagens mais frequentes da literatura sistêmica, o todo comporta “decisões, sombras e conflitos”, já que a organização transforma a diversidade em unidade, sem anular a diversidade, estando apta para criar diversidade “na e pela unidade”.

MORIN (*ibid.*, p. 124) chama atenção para a complexidade da idéia, demasiadas vezes homogeneizada, de *totalidade*, concebida por uma simplificação reducionista:

“... a verdadeira totalidade está sempre fendida, fissurada, é sempre incompleta. A verdadeira concepção da totalidade reconhece a insuficiência da totalidade. É o grande progresso, ainda desapercibido e desconhecido em França, de Adorno sobre Hegel, de quem é o fiel continuador: ‘a totalidade é a não-verdade’ “.

MORIN (1982, p. 173) ressalta ainda que a TGS revela a generalidade e não a especificidade do sistema.

“... O sistema emana de uma teoria geral (...) mas não constitui um princípio de nível paradigmático: o princípio novo é o ‘holismo’, que busca a explicação ao nível dos elementos de base. Ora, eu gostaria de mostrar que o ‘holismo’ emana do mesmo princípio simplificador que o reducionismo ao qual se opõe (idéia simplificada do todo e redução ao todo). (...) a teoria dos sistemas deixou de escavar suas próprias fundações, de elucidar o conceito de sistema. Também o sistema como paradigma permanece embrionário, atrofiado, não descompromissado: a teoria dos sistemas sofre então de uma carência fundamental: tende sem cessar a recair nas trincheiras redutoras, simplificadoras, mutilantes e manipulantes das quais deveria se liberar e nos liberar”.

SANTOS (1981, p. 184) procura analisar que tipo de relação a racionalidade sistêmica mantém com o real.

“por que a teoria de sistemas reduz-se a um vasto catálogo de imagens complicadas, de aparência científica, por que a abordagem sistêmica — que aos olhos dos responsáveis permite uma gestão científica — também pode ser encarada como uma política administrativa imaginária. (...) Face ao Sistema da Matemática, tudo é sistema, conjunto de elementos em interação: o universo, uma cidade, uma célula, um organismo (...) mas também um carro ou uma máquina de lavar, como diz Joel de Rosnay. Essa é a razão por que, aliás, nenhuma definição da palavra sistema pode ser satisfatória, porque só a noção de sistema é fecunda. Esta só se revela e se enriquece sob a iluminação indireta dos múltiplos raios da expressão análoga, modelizadora e metafórica. A noção de sistema é a encruzilhada das metáforas”.

A idéia de que, afinal, tudo é sistema, encontra-se presente em BUCKLEY (1976, p. 69) já que “não podemos estabelecer uma divisão nítida entre as coisas que são e as coisas que não são sistemas; de certo modo, teremos de reconhecer graus variáveis de ‘sistematicidade’ “. Isto fica mais evidenciado

“se reconhecemos que as ‘substâncias’ ou ‘entidades’ estudadas por várias disciplinas científicas — ‘partículas’ nucleares, átomos, moléculas, sistemas solares, células, órgãos, organismos, comunidades ecológicas, sociedades — são todas subordináveis a uma definição de sistema “.

A vocação totalizante da racionalidade sistêmica é ilustrada por CHURCHMAN (1972, p. 293-294) ao buscar aproximar a “natureza do ser humano” e a “natureza do sistema”.

“O significado final do enfoque sistêmico, portanto, consiste na criação de uma teoria do engano, e em uma compreensão mais perfeita dos modos pelos quais o ser humano pode enganar-se a respeito de seu mundo e na interação entre esses diferentes pontos de vista”. (...) “as pessoas não desejam explorar problemas em profundidade com os seus antagonistas. Acima de tudo, não são capazes de tomar sobre si a carga de acreditar realmente que o antagonista possa ter razão. Isto simplesmente não está na natureza humana. (...) Não é o caso de podermos esperar que no próximo ano ou daqui a uma década alguém descobrirá o enfoque correto dos sistemas e todo engano desaparecerá. Em minha opi-

não isto não é da natureza dos sistemas. O que está na natureza dos sistemas é uma contínua percepção e decepção, uma contínua revisão do mundo, do sistema total e de seus componentes. A essência do enfoque sistêmico, portanto, é a confusão tanto quanto o esclarecimento. Os dois são aspectos inseparáveis da vida humana. “

Neste caso, as relações no interior do sistema permitem o engano na medida em que o ordena, impedindo que se transforme em desvio. Qualquer engano é menor que a capacidade de auto-regulação do sistema.

Um dos territórios mais frequentes de utilização da TGS é a organização enquanto objeto da Teoria Administrativa. Considerando como ingênuas as afirmações de Bertalanffy a respeito da “ciência dos sistemas”, PIZZA JÚNIOR. (1986, p. 61) questiona se a TGS é um conjunto de técnicas ou um método. A primeira possibilidade é descartada já que “uma das dificuldades de trabalhar-se com os sistemas consiste justamente na sua operacionalização, isto é, em aplicar na ‘prática’ os seus conceitos de diagnóstico e análise justamente porque faltam tais instrumentos.” Aplicada à administração, a Teoria Geral de Sistemas seria um método,

“o que equivale dizer que há outros, o que tira dela o caráter quase mítico atribuído pelos seus defensores, ou de ‘empirismo abstrato’, para usar uma expressão de Wright Mills, pelos que a contestam. (...) A esse respeito registre-se, a propósito, a verdadeira ansiedade com que alguns trabalhos procuram referir-se à ‘visão sistêmica’, seguidos de explicitação fundamentada em conceitos de outras abordagens, em verdadeira ‘departamentalização’ dos sistemas”.

PIZZA JÚNIOR (ibid., p. 85) volta-se ainda para a análise da amplitude e deficiências da abordagem sistêmica na Administração, sugerindo algumas atitudes minimizadoras das limitações que identifica:

“admitir que os conceitos propostos sejam suficientemente amplos para dar consistência à Teoria Geral dos Sistemas, mas também para comprometer suas intenções de análise; ter em vista que a idéia dos sistemas deve estar sempre presente na mente do analista, mas que utilizar indistinta e indiscriminadamente os seus conceitos pode constituir prova de estreiteza mental; os sistemas correm o risco de justificar a conservação do *status*

*quo*, mascarado por linguagem inovadora; a idéia de interdependência e interdisciplinaridade envolve atitude aberta, receptiva, parentética, de atuação e análise crítica, o que, em última análise, é o que propõe a Teoria Geral dos Sistemas, mas exige necessariamente formação adequada e permanente questionamento dos próprios resultados que são atingidos”.

Ao abordar o modelo sistêmico na Educação, APPLE (1982, p. 160) ressalta que este enfoque constitui uma retórica social conservadora, questionando sua tendência em negar a importância do conflito.

“A ordem e o consenso tornam-se extraordinariamente importantes; o conflito e a desordem são vistos como antitéticos ao funcionamento harmonioso do sistema. É, portanto, mais uma vez ignorado o fato de que o conflito e a desordem são extraordinariamente importantes para impedir a reificação de padrões institucionais de interação”.

APPLE (1982, p. 160) destaca como tal concepção encontra-se também no planejamento urbano, na criação de sistemas “em que nada possa estar fora do controle”, citando SENNET: “imerso nessa ânsia de pré-planejar ao longo de linhas de montagem, está o desejo de evitar o sofrimento, de criar uma ordem transcendente de vida imune à diversidade e, portanto, ao conflito inevitável entre os homens”.

Analisando o modelo de sociedade como um todo funcional, LYOTARD (1993, p. 20) remete-se à visão de Parsons sobre a sociedade como um sistema auto-regulável.

“Para os teóricos de hoje, a *systemtheorie* é tecnocrática, e mesmo cínica, para não dizer desesperada; a harmonia entre necessidades e esperanças dos grupos com as funções que asseguram o sistema não é mais que uma componente anexa do seu funcionamento; a verdadeira finalidade do sistema, aquilo que o faz programar-se a si mesmo como uma máquina inteligente, é a otimização da relação global entre os seus *input* e *output*, ou seja, o seu desempenho. Mesmo quando suas regras mudam e inovações se produzem, mesmo quando suas disfunções como as greves, as crises, o desemprego ou as revoluções políticas podem fazer acreditar numa alternativa e levantar esperanças, não se trata senão de rearranjos internos e seu resultado só pode ser a melhoria da

vida do sistema, sendo a entropia a única alternativa a este aperfeiçoamento das performances, isto é, o declínio”.

Na perspectiva de BOURRICAUD e BOUDON (1993, p. 509) a noção de sistema permite, por um lado, a análise diacrônica dos sistemas sociais e, por outro, a análise sincrônica. Neste caso, trata-se de observar, numa sociedade específica de um determinado período, a coerência e reciprocidade de um conjunto de instituições sociais, formando, assim, um sistema. Tal enfoque convidaria ainda à identificação de diferentes tipos de sistemas.

“Mas não é certo que a taxinomia dos sistemas possa ser levada muito longe. Em compensação, é certo que se deve evitar concluir muito rapidamente pela existência de homologias de estrutura e de analogias entre sistemas que pertencem a diferentes ordens do real. É por isso que a ‘teoria geral dos sistemas’ dá às vezes a impressão de uma construção pouco unificada, que comporta, de um lado, uma série de conceitos úteis à descrição dos sistemas concretos e dos processos que os caracterizam, e, de outro, uma série, constantemente enriquecida, de estudos de casos tomados às diferentes ordens do real. (...) A noção muito geral de sistema só é verdadeiramente útil como idéia diretriz. Ela só assume um sentido preciso quando aplicada à análise de processos e sistemas concretos, isto é, encarados em sua singularidade.”

Analisando a extensão e limites do enfoque sistêmico nas Ciências Sociais, GRAWITZ (1984) observa que noções inerentes a esta abordagem tais como as de organização, estrutura e sistema são freqüentemente utilizadas sem rigor. Se para BUCKLEY (1976) a análise sistêmica pode oferecer às ciências humanas a possibilidade de atingir o essencial da vida social em termos de comunicação e informação, oferecendo um meio de estudar, de maneira operacional, as noções de objetivos, necessidades, símbolos, consciência de si e de processo sociocultural, para GRAWITZ (1984, p. 464, tradução nossa) tal perspectiva “até o momento, infelizmente traz, sobretudo, uma linguagem”.

“Na medida em que a análise sistêmica leve a um rigor que não aquele da previsão quantitativa das pesquisas empíricas, mas a um rigor conceitual e lógico, pode-se esperar a sua contribuição ao progresso das ciências humanas. Até aqui, pode-se criticá-la por não facilitar a compreensão da realidade e por nada descobrir que não se saiba”.



WALLISER (1985,p. 235) ressalta que algumas noções componentes do sistemismo permanecem ambíguas, podendo sugerir esta ou aquela tendência epistemológica segundo a significação que se imprime:

“. a noção de *finalidade* que traduz uma propriedade revelada através do comportamento do sistema, ou definida a priori, o faz oscilar entre um mecanismo renovado e um finalismo transcendental;

. a noção de *totalidade* que traduz uma propriedade resultante de uma combinatória complexa ou puramente emergente, o faz oscilar entre um reducionismo absoluto e um integrismo ontológico;

. a noção de *invariante* que traduz uma propriedade observada e transitória dos sistemas ou uma propriedade necessária a seu funcionamento, o faz oscilar entre um evolucionismo readaptado e um neofuncionalismo”.

Embora não se posicionando entre os anti-sistemistas, WALLISER (1985, p. 237) sugere alguns aspectos no que se refere à perspectiva sistêmica:

- o enfoque sistêmico, para se afirmar, deve renunciar ao projeto de uma teoria universal dos sistemas. “Ela levaria a um ‘espírito do sistema’, encerrando todo objeto num molde rígido, artificial e imutável. Em particular, ela reduziria o homem a um sistema intermediário entre os microssistemas que o constituem e os macrossistemas que o encerram”.

- o enfoque sistêmico, para obter credibilidade, deve renunciar a se apresentar como uma disciplina-milagre, “capaz de responder a todas as dificuldades científicas e políticas”.

Sistema, organização e totalidade — sustentados pelo sistemismo, por um lado, e alvejados por seus críticos, por outro — situam-se assim como conceitos centrais nas análises sobre a reificação dos projetos de sistema nacional de arquivos nas últimas três décadas.



### 3 DA PLACE DE LA FONTENOY PARA O TERCEIRO MUNDO: SISTEMAS E POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO NA PERSPECTIVA DA UNESCO

#### 3.1 A UNESCO E O UNISIST

Fundada em 1945, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) tem por função primordial ampliar as bases da educação no mundo, levar os benefícios da ciência a todos os países e fomentar o intercâmbio e a divulgação cultural. Desde seu início, a UNESCO atua na abordagem de problemas da informação e da comunicação, ressaltando aspectos relacionados com as políticas educativas e culturais como fator essencial para o desenvolvimento. É a partir dos anos sessenta, porém, que a ação da UNESCO torna-se mais evidente como promotora do debate internacional sobre a comunicação e a informação. Esta postura coincide, de um lado, com o quadro histórico no qual a informação passa a ocupar destaque no capitalismo avançado, evidenciando mais uma variável nas diferenças Norte-Sul. Por outro lado, assinala a ampliação majoritária, nas Nações Unidas, dos chamados países periféricos.

Na década de 60, a UNESCO e o Conselho Internacional de Associações Científicas (ICSU) sugerem as bases do Sistema Mundial de Informação Científica e Tecnológica (UNISIST), discutidas nas XIV (1966) e XV (1968) Conferências Gerais da entidade. Em 1972, na XVII Conferência Geral da UNESCO, o programa intergovernamental UNISIST é lançado, apoiado nos seguintes aspectos:

- a importância da cooperação voluntária internacional para a melhoria do acesso e uso da informação, de forma a contribuir para a superação do desequilíbrio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento;
- os países membros deveriam criar organismos nacionais de coordenação que abordassem os problemas de formulação, planejamento e coordenação da política nacional de informação;
- os comitês nacionais do UNISIST atuariam como elo de ligação entre os diversos países e o programa.

Conforme assinala GUINCHAT (1984, p. 19), “orientado de maneira essencialmente prática, o UNISIST não é um órgão centralizador nem uma estrutura formal, mas um movimento mundial — tal como ele mesmo se define — orientado para a melhoria da transferência da informação em três direções”, recomendadas pelo programa:

- a) a disponibilidade e acessibilidade da informação científica, considerando em particular as dificuldades ligadas aos diferentes objetivos de níveis de desenvolvimento em diversos países, assim como outros fatores institucionais;
- b) a conectabilidade e a compatibilidade dos sistemas de informação para um emprego crescente de normas comuns e técnicas modernas de comunicação;
- c) uma seletividade e uma flexibilidade crescente no tratamento e na distribuição da informação científica e técnica, graças a novos mecanismos institucionais confiados a diligência das organizações científicas”. (UNESCO, 1971, p. 151, tradução nossa)

Na avaliação de PINHEIRO (1994, p. 3), “os ideais do UNISIST, se consideradas as injunções políticas e econômico-financeiras que interferem e regulam o fluxo da informação, tornam-se ingênuos, românticos e utópicos”.

### 3.2 O CONCEITO DE NATIS

O conceito de NATIS (Sistemas Nacionais de Informação) será um desdobramento da proposta do UNISIST.

Em 1974, a UNESCO organizou em Paris, de 23 a 27 de setembro, uma Conferência Intergovernamental sobre o planejamento das infra-estruturas nacionais de documentação, bibliotecas e arquivos. O evento contou com a cooperação da Federação Internacional de Documentação (FID), a Federação Internacional de Associações de Bibliotecários (FIAB) e o Conselho Internacional de Arquivos (CIA). Participaram da conferência delegados de 86 Estados-Membros, além de organizações intergovernamentais e não-governamentais internacionais. A conferência foi convocada

“com vistas a analisar os conceitos gerais, resultantes das conclusões de conferências regionais sobre planejamento na América Latina, Ásia, África, Estados Árabes e definir diretrizes gerais da política e a metodologia do planejamento para aplicá-las aos serviços de documentação, bibliotecas e arquivos”. (UNESCO, 1975, p. 10, tradução nossa)

Os três temas principais da Conferência foram: planificação integrada das infra-estruturas nacionais de documentação, bibliotecas e arquivos; planejamento da aplicação de tecnologia nos serviços mencionados; planejamento dos recursos humanos desses serviços.

Entre os resultados da Conferência, destaca-se o apoio ao conceito de sistema nacional de informação (NATIS), considerado então de especial importância para os países em desenvolvimento e os desenvolvidos. De acordo com o Informe Final da reunião,

“o conceito de NATIS implica que a administração central ou local de um Estado deve perseguir uma disponibilidade máxima de toda informação pertinente, mediante os serviços de documentação, bibliotecas e arquivos (...) eliminando toda a duplicação de atividades entre certas classes de serviços através de uma ação planejada (...) provavelmente isto será mais fácil para os novos países em desenvolvimento (grifo nosso) que para os antigos, nos quais há interesses criados (acadêmicos, associações científicas, grupos industriais) muito fortes”. (ibid., p. 12, tradução nossa)

Os elementos que deveriam constituir o NATIS são todos os serviços que intervêm na difusão da informação para todos os setores do país e para as categorias de usuários. O conceito de NATIS implica conseguir que todos os usuários em qualquer ramo de atividade recebam a informação necessária, permitindo-lhes prestar a toda a comunidade a sua máxima contribuição. Para alcançar tais objetivos, seria necessário preparar um plano nacional de informação de acordo com a prioridade do planejamento nacional. Este plano deveria considerar a situação real e os possíveis modos de melhorá-la, analisando a eficácia e os objetivos de todos os tipos de serviços de informação.

A ação do NATIS deveria ser planejada em um contexto internacional e inspirar-se nos princípios da compatibilidade e da normalização.

Foram propostos como objetivos do NATIS:

**“a) REQUISITOS**

1. formular uma política nacional de informação que reflita as necessidades de todos os setores da comunidade nacional para orientar o estabelecimento de um plano nacional de informação, cujos elementos deveriam incorporar-se nos planos nacionais de desenvolvimento;
2. visando suscitar um interesse maior dos usuários, as universidades e outras instituições de educação deveriam incluir em seus programas uma instrução sistemática sobre a maneira de utilizar os recursos da informação disponível em todos os elementos do NATIS;
3. desenvolvimento de programas destinados a fomentar o hábito da leitura;
4. realização de análises detalhadas sobre as necessidades de informação das diversas categorias de usuários para garantir que o NATIS seja planejado de modo a responder a tais necessidades;
5. elaboração de enquetes gerais sobre os recursos nacionais existentes em matéria de documentação, bibliotecas e arquivos;
6. elaboração de enquetes gerais sobre os recursos nacionais em matéria de pessoal.

**b) PLANEJAMENTO**

7. criação de um ou mais órgãos centrais para garantir a utilização ótima dos recursos disponíveis, determinando as atribuições e prioridades em todos os níveis, formulando e executando os programas nacionais de informação (...) estes órgãos centrais de coordenação deveriam estar integrados por representantes de todos os departamentos oficiais, entidades estatais e instituições semi-oficiais competentes, assim como por especialistas representantes do setor de informação; sua estrutura deveria ajustar-se à organização administrativa vigente e aos objetivos gerais da política nacional de informação”. (ibid., p. 15, tradução nossa)

Não se pode apresentar um único modelo de NATIS, com suas redes e serviços correspondentes, capaz de atender às necessidades dos distintos países em diferentes regiões. Alguns princípios, porém, devem ser considerados:

- a) ao conceber sua estrutura, deve-se prever uma flexibilidade máxima;
- b) deve-se promover uma cooperação eficaz entre todos os tipos de serviços do sistema;
- c) buscar a utilização máxima dos recursos;
- d) buscar compatibilidade e normalização;
- e) facilitar o intercâmbio internacional de informação e materiais.

Recomenda-se não considerar os centros de documentação, bibliotecas e arquivos como unidades isoladas. A relação entre esses setores se caracterizaria por uma estreita cooperação.

Os objetivos do trabalho de planejar um sistema nacional de informação são os seguintes:

- elaboração de planos de desenvolvimento para cada uma das redes institucionais;
- coordenação dos distintos planos de redes a fim de chegar a um plano geral para o estabelecimento e desenvolvimento do sistema;
- incorporação do plano geral nos planos nacionais de desenvolvimento;
- harmonização do plano de desenvolvimento do sistema com os objetivos internacionais dos sistemas mundiais de informação;
- formação de profissionais que satisfaça a demanda de pessoal competente, nos diversos níveis, para o funcionamento do sistema nacional de informação;
- planejamento das necessidades tecnológicas do NATIS;
- estabelecimento de um marco jurídico para o NATIS, abrangendo a base técnica do sistema e seus elementos integrantes, incluídos todos os subsistemas especializados;

- definição de recursos financeiros adequados à implementação do NATIS;
- estabelecimento, em cada país, de um controle bibliográfico nacional”. (ibid., p. 23, tradução nossa)

Os NATIS contavam com três novas idéias:

- “• a primeira, não entende a Ciência como separada ou oposta às humanidades, mas sim, como sua contraparte;
- a segunda, inclui a informação em geral e não só a técnica e científica, também considerada um dos requisitos para os planos de desenvolvimento; a aplicação do conceito de informação leva a considerar o usuário, agora, não somente o pesquisador ou especialista em C&T, mas todo e qualquer indivíduo, em qualquer atividade, inclusive o operário e o camponês; e
- a terceira, a abordagem associada de documentação, de bibliotecas e arquivos”. ( MIRANDA apud PINHEIRO, 1994, p. 3)

O conceito de NATIS tem o significado histórico decorrente da envergadura da sua proposta, ou seja, o estabelecimento de diretrizes, no plano internacional, para a concepção e desenvolvimento de sistemas nacionais de informação. Sob tal perspectiva, encontrava-se implícita uma tentativa de ordenação da informação no plano mundial — respeitadas as peculiaridades dos diversos países envolvidos. O conceito de NATIS significaria, no mínimo, um denominador comum cuja viabilização minimizaria tais diferenças no nível internacional e otimizaria o uso dos recursos informacionais em cada país. Se a literatura não demonstra que tais objetivos tenham sido alcançados, fica evidente, por outro lado, que os princípios fundamentais do NATIS — não a sua configuração via sistema — continuam a influenciar, em alguns países do Terceiro Mundo, os debates e ações em torno das políticas nacionais de informação. Agregou-se a tais reflexões, a partir da década de 80, uma abordagem talvez menos globalizante do que aquela inerente ao NATIS. Reconhece-se freqüentemente a variedade, a complexidade, as diferenças que envolvem o conjunto de recursos informacionais e as suas possibilidades de utilização no âmbito de um país. Da mesma forma, reconhece-se cada vez mais que as políticas de informação terão a sua execução bem-sucedida em função das maneiras como absorvem as



singularidades e as especificidades dos estoques informacionais, recursos humanos, infra-estruturas e tecnologias da informação.

### 3.3 POLÍTICAS NACIONAIS DE INFORMAÇÃO

Conforme a literatura analisada, o conceito de NATIS perde progressivamente assiduidade no discurso da UNESCO, sobretudo a partir dos anos 80. Tal ocorre em relação direta com as limitações na implementação do NATIS no chamado Terceiro Mundo, que seria o seu território privilegiado. Esta tendência é confirmada por Delmas, conforme entrevista concedida em Montreal em 10.09.92. Nessa ocasião, Delmas assinalou que tal mudança de postura da UNESCO não era oficialmente assumida pelo órgão, embora em seus arquivos fosse possível encontrar indicadores neste sentido. Efetivamente, a consulta ao Fundo Conferência Geral da UNESCO, em especial às Resoluções do período 1974 a 1991, tende a confirmar a observação de Delmas no que se refere ao crescente abandono do NATIS pela UNESCO e o estímulo à formulação de políticas de informação a serviço do desenvolvimento. Abordado a este respeito, em entrevista concedida em Paris, em 20.09.93, Montviloff, técnico do Programa Geral de Informação da UNESCO, afirma que “o NATIS, para nós, está morto e enterrado”, acentuando a importância da formulação de políticas nacionais de informação, cuja finalidade é

“assegurar, com vistas à sua utilização, o acesso aos conhecimentos especializados e profissionais, às informações científicas, técnicas e econômicas assim como à soma dos saberes produzidos e reunidos no país e em outras partes do mundo a fim de auxiliar a solução de problemas concretos e ao desenvolvimento de todos os setores da sociedade”. (MONTVILOFF, 1990, p. 12, tradução nossa)

Sob tal objetivo, a perspectiva de sistemas nacionais de informação persiste no discurso da UNESCO norteada pela formulação de uma ou várias políticas de informação, cujos domínios de aplicação incluem aspectos como o desenvolvimento de recursos e serviços de informação, meios de acesso e difusão da informação, promoção do uso eficaz da informação, desenvolvimento das atividades nacionais de informação e participação nos fluxos transfronteiras de dados, transferência de tecnologias da informação, re-

des de recursos documentários etc. Como tal, “no domínio da informação, as políticas servem de baliza para conceber uma estratégia e programas de desenvolvimento e uso de recursos, serviços e sistemas documentários”. (CONFERÊNCIA GERAL DA UNESCO, 26, 1991, Paris)

Uma política nacional de informação pressupõe “uma interação estreita entre as políticas biblioteconômicas e arquivísticas, além das políticas de setores próximos como informática e telecomunicações”. (MONTVILOFF, 1990, p. 4, tradução nossa)

Cabe ressaltar ainda que uma política nacional de informação pode estar configurada em diferentes contextos, mencionados por MONTVILOFF (ibid.), como por exemplo:

- países que dispõem de infra-estruturas medíocres de informação e que não têm uma política de informação, o que é freqüente no caso dos países menos avançados;
- países que dispõem de infra-estruturas de informação mas que não têm uma política de informação: pode ser o caso, seja de países em desenvolvimento, seja de países industrializados que já criaram certos serviços de informação, mas que não instituíram um organismo nacional ou adotaram uma legislação sobre o assunto;
- países que dispõem de uma política de informação, mas que não contam praticamente com infra-estruturas sólidas no domínio da informação: pode ser o caso de países industrializados ou em desenvolvimento que já esboçaram um trabalho de formulação de um quadro legislativo;
- países cujas infra-estruturas encontram-se bem consolidadas, dispondo de uma ou mais políticas de informação: trata-se de países avançados que não pecam pela ausência de políticas de informação, mas pela falta de harmonia de suas múltiplas disposições.

Neste sentido, ZALDIVAR COLLAZO (1992, p. 20), destaca que o conceito de política nacional de informação é entendido de distintas maneiras em diferentes países:

- “a) para alguns, é só uma política nacional;
- b) para outros, é um grupo de políticas relacionadas diretamente com as atividades de informação e também com as de telecomunicações, informática, bibliotecas e arquivos;
- c) para outros, é uma política setorial que cobre somente, por exemplo, a informação em ciência e tecnologia”.

Da mesma forma, diferem os temas contemplados pela política nacional de informação:

- “a) alguns enfatizam o desenvolvimento das infra-estruturas física e humana;
- b) outros dão maior atenção aos aspectos políticos — livre fluxo da informação, privacidade da informação;
- c) outros preferem ressaltar os aspectos econômicos — mercado da informação, fluxo internacional de dados”.

Na perspectiva de MONTVILOFF (1992), a integração de todos estes aspectos provavelmente constituirá a política mais ampla.

Neste sentido, GUINCHAT (1990, p. 472, tradução nossa) se aproxima da perspectiva de MONTVILOFF ao considerar que

“uma política de informação tem por objetivo garantir o mais alto nível de eficácia ao sistema nacional de informação, em particular:

- determinar as necessidades de informação das diferentes categorias sócio-profissionais;
- definir prioridades a estas necessidades;
- determinar qual deve ser a organização do sistema nacional de informação, quais os serviços que deve oferecer e como;
- avaliar permanentemente a capacidade de infra-estrutura nacional de informação (conjunto de meios humanos, materiais e financeiros consagrados à informação científica e tecnológica) e satisfazer suas necessidades;
- determinar as ações a empreender para que o sistema nacional de informação possa cumprir sua missão;
- definir a evolução desejável do sistema nacional de informação”.

De forma menos acentuada em MONTVILOFF que em GUINCHAT, o sistema nacional de informação persiste como estratégia de ordenação de recursos e infra-estruturas nacionais de informação. Ambos, porém, reconhecem a política nacional de informação como pré-requisito a tal empreendimento em termos mais incisivos que no projeto de NATIS.

As iniciativas da UNESCO quanto ao NATIS e, posteriormente, o delineamento de novos parâmetros em torno das políticas nacionais de informação apresentam, portanto, implicações diretas com o processo de busca pela implantação de um Sistema Nacional de Arquivos no Brasil.

## 4 A PERIFERIA SEM CENTRO: OS ARQUIVOS COMO SISTEMA

### 4.1 SISTEMA DE ARQUIVOS E SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS: ASPECTOS CONCEITUAIS

#### 4.1.1 *A literatura internacional*

Na literatura internacional, as noções de *sistema de arquivos* e de *sistema nacional de arquivos* são pouco freqüentes, não sendo contempladas, por exemplo, pelo *Dicionário de Terminologia Arquivística do Conselho Internacional de Arquivos* (1988). Tampouco encontram-se ambos os termos no *Dicionário de Arquivos da Association Française de Normalisation e École Nationale des Chartes* (1991) e no *Dicionário de Terminologia Arquivística* publicado pelo Arquivo Geral da Nação da Colômbia (1992). Publicada pelo Arquivo Nacional dos Estados Unidos, a obra *A Modern archives reader: basic readings on archival theory and practice* (1984), também não menciona os dois termos. Da mesma forma o *Manuel d'Archivistique* (1970), elaborado pela Associação de Arquivistas Franceses, e a obra *La pratique archivistique française* publicada pela Direção dos Arquivos da França (1993). Uma das principais obras arquivísticas italianas, *Archivistica: principi e problemi* (1990), de Elio Lodolini, não faz referência aos termos mencionados. Dois importantes manuais canadenses (*Normes et procédures archivistiques* (1992), do Arquivo Nacional de Québec, e *Les archives au XXe siècle* (1991), de Carol Couture e Jean-Yves Rousseau), também não as mencionam.

O *Dicionário de Terminologia Arquivística* (1993), publicado pelo Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, de Portugal, inclui *sistema de arquivos*, remetendo-o ao termo *rede de arquivos*. Este é definido como “o conjunto de arquivos que, independentemente da posição que ocupam nas respectivas estruturas administrativas, funcionam de modo integrado e articulado na prossecução de objetivos comuns” (ibid., p. 82). Trata-se de definição muito semelhante à de *sistema de arquivos* (citada à p. 37) proposta pelo *Dicionário de Terminologia Arquivística* (1990, p. 99), elaborado pelo Núcleo Regional de São Paulo, da Associação dos Arquivistas Brasileiros.

Em *Archivística general: teoría y práctica*, HEREDIA HERRERA (1991, p. 207, tradução nossa) considera que “um *sistema de arquivos* se configura como um conjunto de atividades articuladas através de uma rede de centros e serviços técnicos para estruturar a transferência, o recolhimento, depósito, arranjo e descrição e serviço dos documentos”. HEREDIA HERRERA (ibid.) propõe esta noção, associando-a a um *sistema nacional de arquivos*, ou seja, o conjunto das estruturas arquivísticas sob a égide do Estado, variável em função das características unitárias e federalistas de cada país. Também nesta perspectiva, a noção de sistema nacional de arquivos é mencionada por COUTURE e LAJENEUSSE (1991).

VASQUEZ (1994, p. 93) sublinha a importância dos sistemas de arquivos como instrumentos de racionalização arquivística, sejam estes nacionais, estaduais, municipais, de instituições estatais ou empresas privadas. Na sua perspectiva, um “sistema integrado de arquivos é um conjunto orgânico de arquivos, vinculados por uma direção central que normaliza os processos arquivísticos e focaliza a informação em um ponto acessível à consulta interna e externa”. VASQUEZ ressalta ainda a distinção entre *subsistemas e sistemas coordenados*:

“*Subsistemas* são partes do Sistema Integrado que gozam de autonomia para manejar os documentos que se encontram em sua fase administrativa, mas que dependem da direção no que se refere à seleção para guarda permanente.

*Sistemas coordenados* são sistemas completos e independentes que, mediante convênios e acordos, normalizam ou compatibilizam a circulação da informação e os procedimentos administrativos entre si” (ibid., p. 94).

Os elementos constitutivos do “sistema integrado de arquivos” são:

- legislação normalizadora de aspectos interiores e exteriores ao sistema, dos direitos e obrigações de usuários e do patrimônio documental;
- os arquivos;
- os documentos, conforme o ciclo vital;
- a informação em seu circuito interno (no âmbito da organização produtora) e externo (outros arquivos e centros de informação).

Apesar das diferenças de definições, a concepção de VASQUEZ aproxima-se daquela encontrada na literatura brasileira. Esta semelhança reside basicamente na associação do sistema de arquivos ao controle do ciclo vital de documentos. Distingue-se, porém, no que se refere ao sistema de informação automatizado, implícito no conceito de VASQUEZ e pouco freqüente nas definições e relatos de experiências que caracterizam a literatura brasileira sobre o tema. Por outro lado, a adjetivação de sistemas como, por exemplo, “sistema integrado” ou “sistemas completos” colide com os pressupostos de interação e totalidade que sustentam o conceito de sistema. A totalidade sistêmica é sempre integral ou completa em si mesma ou não seria sistêmica.

Os autores mencionados a seguir não se referem à noção de *sistema nacional de arquivos*.

SHELLENBERG, autor de uma das poucas obras de Arquivologia traduzidas no Brasil, freqüentemente utilizada entre arquivistas brasileiros, não menciona o conceito de sistema de arquivos. Este autor menciona os “tipos modernos de sistemas de arquivamento” (1974, p. 96), referindo-se a “sistemas numéricos, alfabéticos e classificados”.

A obra do Arquivo Nacional do Canadá, *Arquivos correntes: organização e funcionamento* (1975), aparentemente uma referência assídua entre arquivistas brasileiros, associa o conceito de *sistema* a diversos aspectos do gerenciamento da informação arquivística, sugerindo diversas acepções que indicam a polissemia do termo: sistema de arquivos correntes

- sistema de administração de documentos
- sistema de controle de “assuntos pendentes”
- sistema ativo de transferência de documentos
- sistema de controle de carga de saída
- sistema ativo de tabelas de descarte
- sistema ativo de correção, revisão e atualização do manual de serviço
- sistema de classificação e rotinas de trabalho padronizadas (em contraposição a um sistema de classificação desorganizado ou ilógico)
- sistema de controle centralizado
- sistema soundex

- sistema dígito-terminal
- sistema alfabético-decimal
- sistema de guias “fora”

Ao analisar as vantagens de centralização e descentralização de documentos num único local, a obra citada ora menciona o termo *sistema de arquivo central*, ora refere-se a *arquivos descentralizados* como um *mecanismo*, um *método* ou um *sistema*.

Em GORBEA et al (1976) a noção de “sistemas de arquivos e controle de documentos” não é explicitada. No entanto, o termo *sistema* é amplamente utilizado para se referir a sistema alfabético, sistema geográfico, sistema numérico, sistema de dígitos-terminais, sistema de arquivar por assunto etc.

CONTINOLO (1975) menciona simultaneamente a classificação como um plano e como um sistema, sem distinguir ambas noções.

A comunicação de VASCO DE ESCUDERO, *Sistemas (recopilaciones) de archivos - trabajar junto al servicio de la sociedad*, apresentada no XVII Congresso Internacional de Arquivos (1992), analisa a trajetória da Arquivologia, a função social dos arquivos e a cooperação técnica internacional sem abordar o conceito de sistema de arquivos. Na mesma sessão do Congresso mencionado, PARKER aborda, sob o título *Archival systems*, o desenvolvimento de projetos no âmbito da Commonwealth para favorecer as antigas colônias britânicas a adquirir cópias de documentos sob custódia da Inglaterra, visando a enriquecer seu patrimônio documental. Também neste caso, título e conteúdo não apresentam quaisquer relações conceitualmente explícitas. Ambas comunicações parecem sugerir, tendo em vista a sua inserção num dos principais fóruns científicos da área, a imprecisão que norteia o uso do conceito de *sistema* e da noção de *sistema de arquivos* no âmbito da Arquivologia, inclusive no plano internacional.

A perspectiva sistêmica encontra-se, porém, expressa nos trabalhos de ROBERGE (1992), que parte da organização como um sistema, no âmbito do qual o *subsistema de gestão de documentos* ou *sistema de gestão da informação administrativa* encontra-se assim representado:



ENTRADA	TRATAMENTO	SAÍDA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• documentos produzidos e recebidos</li> <li>• informação não organizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• arquivamento</li> <li>• classificação</li> <li>• descrição</li> <li>• indexação</li> <li>• utilização</li> <li>• transferência</li> <li>• recolhimento</li> <li>• eliminação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• informação organizada</li> <li>• dossiês</li> </ul>

Em face da literatura internacional revista, esta abordagem é a única que se mostra calcada na Teoria Geral dos Sistemas.

#### 4.1.2 *Literatura brasileira*

A escassa literatura arquivística brasileira não aponta para uma conceituação de *sistema nacional de arquivos*, apesar da força paradigmática que este projeto assume na História recente dos arquivos no Brasil. A noção de *sistema de arquivos* mostra-se, porém, mais freqüente .

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,<sup>1</sup> 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. Historicamente, mostra-se significativo que vários profissionais “fundadores” dos projetos de Sistema Nacional de Arquivos possam ser identificados com a elaboração e difusão da noção de sistema de arquivos no país.

O primeiro esforço de sistematização de terminologia arquivística, no Brasil, foi apresentado por ocasião do I Congresso Brasileiro de Arquivologia, realizado no Rio de Janeiro de 15 a 20 de outubro de 1972. Considerando necessário “criar uma linguagem uniforme a ser adotada em todo o território nacional, fixar o sentido exato dos termos técnicos, com vistas a facilitar a comunicação e o intercâmbio de informações” (DANNEMANN et al, 1979, p. 435), um grupo de arquivistas da Associação dos Arquivistas Brasileiros elaborou uma proposta de terminologia. Entre os termos apresentados, *sistema de arquivos* não se encontra incluído, apesar de alguns membros desse grupo já contarem, à época, com esta noção norteando suas práticas profissionais. Nesta proposta, o termo *sistema* refere-se à “co-ordenação das regras empregadas no arranjo dos documentos”.

Produzido pelo Curso de Especialização em Arquivologia da Escola de Biblioteconomia e Documentação da Universidade Federal da Bahia (1989), o Dicionário de Termos Arquivísticos (1989) não faz referência ao termo.

Segundo PRADO (1977, p. 6), “sistema é o conjunto de princípios coordenados entre si, de modo que concorram a um determinado fim”, enquanto método “é justamente a maneira de proceder para atingir esse fim; é portanto um plano preestabelecido de colocação de documentos, visando a facilitar a guarda e pesquisa dos mesmos”. Apesar do esforço de distinção entre *sistema* e *método*, a autora ressalta que “em arquivística podemos dizer que são três os sistemas básicos”: sistema direto, sistema indireto e sistema semi-indireto em função, nesta ordem, do auxílio de índices.

Ao ressaltarem a elaboração do “plano de arquivo”, GOMES e HELLUY (1976, p. 49) mencionam um “sistema arquivístico” “como função estrita das particularidades do serviço considerado”. Embora sem defini-lo conceitualmente, considera-se que este sistema depende de fatores como o *volume de arquivos* (que leva a organização de sistemas mais ou menos complexos), a frequência de *consultas e rapidez desejada* (“implica o aperfeiçoamento do sistema empregado e sua sinalização”), e o *tipo de material* (“conduz à utilização de uma sinalização diferente da que seria empregada para fichas ou pastas em papel comum”). Observa-se, neste caso, que o “sistema arquivístico” tende a ser associado às formas de organização física dos documentos.

Em seguida, os autores referem-se a um “sistema de registros”, ou seja, as informações sobre recebimento, distribuição, expedição e arquivamento de documentos. Neste caso, o sistema é também algo físico, acondicionável em volumes. “Para maior clareza de dados dentro do sistema elementar os livros em forma de volumes podem acondicionar um sistema de registro mais eficiente.” (ibid.,p. 138). No glossário apresentado pelos autores, o “sistema” é definido nos termos propostos pela AAB em 1972 (DANNEMANN et al., 1979, op. cit.).

PAES (1990, p. 15) enumera as características de *sistemas centralizados e descentralizados* de arquivos, embora não conceitue *sistema de arquivos*. Neste sentido, a perspectiva da autora assemelha-se à da obra canadense *Arquivos correntes: organização e funcionamento*, acima mencionada.

O *sistema centralizado* pressupõe a concentração de documentos e das atividades de recebimento, registro, distribuição, movimentação e expedição de documentos de *uso corrente* num mesmo *local e órgão* da estrutura organizacional, “freqüentemente designado de Protocolo e Arquivo, Comunicações e Arquivo ou outra denominação similar”.

O sistema é *descentralizado* sob as seguintes condições: centralização das atividades de controle (protocolo) e descentralização dos arquivos correntes ou descentralização das atividades de controle (protocolo) e dos arquivos correntes.<sup>2</sup> No caso do sistema descentralizado, PAES (1990, p. 17) ressalta ser fundamental uma *coordenação central* que poderá ser exercida pelo *arquivo permanente* da organização. Tal coordenação central tem por atribuições:

“prestar assistência técnica aos arquivos setoriais; estabelecer e fazer cumprir normas gerais de trabalho, de forma a manter a unidade de operação, a fim de atender às peculiaridades de cada arquivo setorial; promover a organização ou reorganização dos arquivos setoriais, quando necessário; treinar e orientar pessoal destinado aos arquivos setoriais, tendo em vista a eficiência e a unidade de execução de serviço; promover reuniões periódicas com os encarregados dos arquivos setoriais para exame, debate e instruções sobre assunto de interesse do sistema de arquivos”.

Sob a perspectiva da TGS, sistemas não são classificados pela dicotomia centralização/ descentralização. Ambos os sistemas propostos distinguem-

se porque compostos por elementos diferenciados, e não em função de atributos de *centralização* e *descentralização*. A diferença se dá porque enquanto o *sistema descentralizado* apresenta como partes constituintes os arquivos correntes setoriais e o arquivo permanente como Coordenação Central, no *sistema centralizado*, seriam abrangidos apenas os arquivos correntes. Do ponto de vista da teoria sistêmica, as características das partes que compõem o todo sistêmico — e não os atributos de centralização e descentralização tomados, neste caso, como referências fundamentais — é que sinalizam as singularidades dos sistemas. Assim, o *sistema* considerado *centralizado* constituiria, por princípio, um quadro de características sistêmicas específicas, plasmando uma totalidade distinta daquela do *sistema* dito *descentralizado*. As totalidades inerentes aos dois sistemas correspondem, portanto, a conjuntos de partes diferenciados com específicos níveis de interação. Tende-se a atribuir ao *sistema* uma entidade não física, ou seja, um *modelo de representação da realidade*, qualidades de centralização/descentralização a partir de um locus não apenas administrativo, mas também físico da organização.

CASTRO et al (1985, p. 95) analisam o planejamento e implantação de *sistemas de arquivos correntes* sem, no entanto, se deterem sobre o conceito equivalente. Tendo como objetivo “servir à Administração para a qual ele foi criado”, o sistema “eliminará a proliferação indiscriminada de documentos, através de uma racionalização da produção documental”, além de *implementar* uma Política de Avaliação de documentos ... (grifo nosso) “. Considerando a abordagem sistêmica, cabe observar que o sistema de arquivos não *implementa* políticas arquivísticas. Sua função é favorecer a execução das políticas arquivísticas pelos órgãos que o compõem mediante um processo de interação sistêmica. Um sistema de arquivos não é um *órgão* executor de políticas. CASTRO et al. coincidem, basicamente, com PAES (1990) na caracterização dos *sistemas centralizados* e *descentralizados*. Ainda na mesma obra, o conceito de *sistema* é retomado ( *ibid.*, p. 103) para observar que “o sistema de arranjo ( grifo nosso) deve ser baseado na organização original do arquivo (...)”.

Conforme o *Dicionário de Terminologia Arquivística* (1990, p. 99) elaborado pelo Núcleo Regional de São Paulo, da Associação de Arquivistas Brasilei-

ros, *sistema de arquivos* é “o conjunto de arquivos de uma mesma esfera governamental ou de uma entidade privada que, independentemente da posição que ocupam nas respectivas estruturas administrativas, funcionam de modo integrado e articulado na consecução de objetivos comuns”. A definição proposta não explicita se tais arquivos se referem ao conjunto de acervos arquivísticos da organização, ao conjunto de unidades administrativas incumbidas de serviços arquivísticos ou a ambas situações. A maior ou menor precisão com que se estabelecem as partes cuja interação configura o sistema terá implicações na operacionalização do modelo.

À luz da teoria sistêmica, torna-se pouco consistente pressupor que “o conjunto de arquivos”, isto é, o sistema, exista “independentemente da posição que ocupam nas respectivas estruturas administrativas”. Tais “estruturas administrativas” constituem o macrosistema organização (órgão governamental ou empresa privada) no âmbito do qual o sistema de arquivos é um dos seus subsistemas. Não se tratando de um sistema fechado (isolado do meio ambiente no qual se insere), o subsistema arquivos carrega intrinsecamente uma relação de *interdependência* com as “estruturas administrativas” e não de *independência*. É o caso também do *usuário da informação*, localizado no meio ambiente e, por princípio, uma das variáveis de controle do sistema (*feedback*) para que seus objetivos sejam alcançados.

Talvez em função desta suposta independência, o sistema de arquivos tenda a ser visualizado na literatura brasileira como uma entidade marcada pela *neutralidade* técnica. O modelo prevê, em geral, que as normas técnicas emanadas do centro do sistema serão implementadas junto aos demais órgãos que o compõem “sem prejuízo de sua subordinação e vinculação administrativa”. Esta perspectiva parece não considerar que o alcance e sucesso de uma política arquivística encontram-se diretamente relacionados com a sua capacidade de contemplar a complexidade e cultura das organizações. As normas arquivísticas decorrentes desta política devem refletir diretamente as características presentes no cotidiano de uma administração, os distintos aspectos do seu processo decisório e, em conseqüência, as formas mais adequadas — *técnica e politicamente* — de controle de tramitação documental, arquivamento, recuperação da informação etc. Tais normas tendem freqüentemente a incidir sobre os aspectos de subordinação e vinculação administrativa da organização, diferentemente do que pressupõe a noção de sistema de arquivos. Estas normas poderão

ser prejudiciais ao projeto sistêmico, quando ancoradas na busca por uma neutralidade técnica não apenas do sistema como da própria atividade normativa que o irriga. Elemento fundamental à organização da totalidade sistêmica, a norma técnica não se encontra isolada das relações de poder forçadas no âmbito da organização. Ao contrário, a norma técnica é um elemento de afirmação de uma dada postura política.

MACHADO (1994, p. 3) menciona que “várias esferas de governo já contam com sistemas de arquivo, quase todos estruturados a partir de um órgão central (coordenação e orientação normativa) e órgãos setoriais (execução de normas)”. Reconhece, porém que - exceções à parte - “esses sistemas, que deveriam ser integradores por excelência, apresentam escassos resultados” (ibid.). A partir da perspectiva sistêmica, apresenta diversas indagações que poderiam oferecer respostas para um diagnóstico quanto ao fracasso de tantos sistemas de arquivos. Seus questionamentos envolvem aspectos tais como: o uso adequado da comunicação; o *feedback*; a harmonização entre objetivos do sistema, órgãos setoriais e equipes; a relação entre órgãos setoriais e o órgão central na formulação e implantação de normas; a descentralização; a rede como alternativa ao sistema de arquivos; a adequada aplicação da tecnologia da informação. As falhas dos sistemas, segundo MACHADO (ibid.),

“devem ser creditadas não só ao índice de consciência social, aliada às precárias formas de comunicação entre dirigentes e respectivas equipes. Como palavra de ordem impõem-se, pois, investir na integração de objetivos (pessoas/instituição), alicerçada por um sistema de comunicação, onde as informações fluam (não bastando dispor de informatização) de tal modo que o trabalho se desenvolva num clima de consonância de propósitos e de busca de soluções conjuntas”.

Estes comentários são singulares no âmbito da literatura revista. Além destas reflexões e daquelas sugeridas por JARDIM (1993), nenhuma outra abordagem do tema comenta os “escassos resultados” dos sistemas ou sugere a noção de rede<sup>3</sup> como uma anatomia sistêmica alternativa, eventualmente capaz de favorecer a gestão da informação arquivística. Observa-se que em seus comentários — aparentemente norteados pela noção anteriormente mencionada de *sistema de arquivos* - MACHADO (ibid.) reitera a validade da “administração sistêmica em arquivos”. As experiências malsucedidas

dos sistemas de arquivos encontrariam suas causas nas características da “nossa cultura terceiromundista”, pouco permeável aos parâmetros da “administração solidária”, requisito para se promover, entre o membros da organização, “ condições para a existência de uma postura participativa” (ibid.). Os obstáculos para o sucesso dos sistemas de arquivos estariam localizados não no modelo sistêmico em si, mas nas dificuldades em viabilizá-lo dado o reduzido grau de integração em tentativas frustradas de sua implementação.

#### 4.2 O CONCEITO E A ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS A PARTIR DO NATIS

Com base no modelo NATIS, a UNESCO publica, em 1974, a obra de d'OLIER e DELMAS, *La planificación de las infra-estructuras nacionales de documentación, bibliotecas y archivos: esbozo de una política general*. Especificamente no que se refere aos arquivos, os desdobramentos do NATIS propostos por DELMAS irão influenciar, até o início dos anos 80, as diversas ações de consultoria técnica da UNESCO voltadas para a implantação de Sistemas Nacionais de Arquivos em países latino-americanos e africanos.

Conforme DELMAS (ibid.), o planejamento de arquivos em esfera nacional se refere a dois níveis muito distintos de atuação: a) no nível das estruturas, elaboração dos planos de desenvolvimento das infra-estruturas nacionais de arquivos no âmbito de um plano nacional de desenvolvimento; b) no nível das funções, programação das atividades dos serviços do Estado. O planejamento deverá ainda considerar o grau de desenvolvimento econômico do país, sua história administrativa e política, tradição arquivística, infra-estruturas disponíveis etc.

O conceito de sistema nacional de arquivos, segundo DELMAS (ibid.), envolve o conjunto de fundos documentais, públicos e privados, existentes no território nacional. O estudo de um sistema nacional de arquivos deve levar em conta: a forma centralizada ou descentralizada da estrutura do Estado; o grau de autonomia das autoridades regionais e locais; o poder de intervenção da administração central nos assuntos locais; a situação social do país etc.

Propõe-se que a autoridade responsável seja um órgão governamental, dotado de amplos poderes interministeriais, visando exercer sua ação sobre a totalidade dos serviços administrativos governamentais. O Conselho Superior de Arquivos, em um país federal, será o ponto de confluência dos representantes das diferentes instituições arquivísticas do país, elaborará a legislação, os planos, e, sobretudo, coordenará a política nacional de arquivos. Em um país unitário, será um órgão consultivo e colaborará com a direção do serviço arquivístico nacional. As atribuições deste serviço serão maiores ou menores conforme a estrutura do Estado. Sua ação será mais ampla num país unitário e limitada à administração federal, se o país for federal. A rede nacional de arquivos deve depender do serviço arquivístico nacional (Arquivo Nacional/Central), ao menos no plano técnico, o que significa o direito de inspeção sobre os depósitos e o controle da capacitação e competência do pessoal especializado. Num estado federal, sob a égide do Conselho Superior de Arquivos, a inspeção poderá facilitar a coordenação e a harmonização das atividades de cada Estado federado.

Conforme se observa, o modelo de sistema proposto mostra-se caracterizado por um alto grau de centralização, aproximando-se mais dos modelos de estado unitário do que o federal. Ainda que busque considerar eventualmente as peculiaridades dos estados federais, o modelo de Sistema Nacional de Arquivos proposto por Delmas não responde às características de descentralização e autonomia local e regional do federalismo. É significativo ainda que este modelo tenha sido proposto, sobretudo, em países do terceiro mundo de organização unitária.

#### **4.3 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS NACIONAIS ARQUIVÍSTICAS**

Sem adotar, nos últimos anos, a perspectiva da UNESCO contemplada no modelo de DELMAS (ibid.), o Conselho Internacional de Arquivos tem estimulado as reflexões em torno das estruturas nacionais de arquivos.

Em 1986, a 24ª Conferência Internacional da Mesa Redonda de Arquivos teve como tema “centralização, descentralização e arquivos”. Partindo da obra de NAISBITT (1982), KETELAAR (1987), principal relator do evento, reconhece a descentralização como uma megatendência, juntamente com



outras duas: a passagem da sociedade industrial a uma sociedade da informação e a emergência de uma economia mundial, substituindo as economias nacionais.

No âmbito de um país ou de uma organização, a descentralização

“implica no abandono do poder de decisão pela autoridade central e a transferência desse poder a outras autoridades. Talvez fosse mais exato dizer, em lugar de ‘transferência’, que o poder é deixado a outras autoridades. Assim, a definição, não cobriria somente a descentralização como um processo de transformação de um estrutura precedentemente centralizada, mas também o fenômeno do sistema não centralizado”. (KETELAAR, p. 20, tradução nossa)

Ao assinalar a distinção entre *descentralização* e *desconcentração* de poder, KETELAAR (ibid., p. 20, tradução nossa) destaca as condições em que ambos os processos ocorrem.

- Descentralização

“os poderes de decisão são transferidos ou delegados a uma autoridade não submetida ao poder disciplinar central ou que não pode ser substituída pela autoridade central;

a autoridade não faz parte de uma hierarquia, isto é, não recebe ordens de uma autoridade central e não pode ver sua decisão modificada por essa autoridade central ou paralisada por uma recusa de aprovação, um veto ou uma anulação”.

- Desconcentração

“quando a autoridade à qual é conferida o poder de decisão reside no interior da hierarquia, isto é, quando a autoridade central pode dar ordens, comandar imperativamente em que sentido a autoridade subordinada deve decidir e quando a autoridade central pode modificar ou revogar as decisões desconcentradas para substituí-las por suas próprias decisões”.

Destacando a importância de um conceito de “sistema de rede” mais flexível, KETELAAR (ibid., p. 44, tradução nossa) cita NAISBITT (1984):

“a passagem de um sistema hierarquizado a um sistema de rede, consiste, no âmbito de uma organização, em uma reestruturação horizontal do poder e do fluxo de comunicações anteriormente

distribuídas verticalmente. Esta megatendência poderia ser uma força determinante e igualmente da evolução de nossa problemática ‘centralização/descentralização’ em relação aos Arquivos”.

Vale assinalar que, neste caso, a noção de sistema nacional de arquivos emerge nas reflexões de KETELAAR (ibid.), apontando para as estruturas arquivísticas públicas em âmbito nacional,<sup>4</sup> tendo em vista as características unitárias ou federalistas dos distintos países.

A 27ª Conferência Internacional da Mesa-Redonda de Arquivos, tendo como tema “Os arquivos nacionais/federais: sistemas, problemas e perspectivas”, deveria aprofundar algumas questões abordadas na 24ª Conferência. No entanto, o relatório de CARUCCI (1989) privilegia os aspectos organizacionais dos arquivos centrais/nacionais. A análise de CARUCCI não aponta para uma verticalização das reflexões quanto às relações entre essas instituições arquivísticas e sua inserção naquilo que considera a “rede nacional do Estado”. Os resultados alcançados pela enquete de CARUCCI (ibid.) corroboram, porém, a tendência dos Arquivos centrais/nacionais coordenarem a rede de arquivos do país quando se trata de um modelo unitário. A tendência inversa corresponderia aos países federalistas. O projeto de sistema nacional de arquivos, buscado no Brasil desde de 1962, colide com esta tendência, como analisaremos no Capítulo VI, após observarmos, no Capítulo V, algumas características do Estado brasileiro e suas relações com o sistemismo.

## NOTAS

- 1 Desde 1977, o Arquivo Nacional do México vem liderando o projeto de um Sistema Nacional de Arquivos que tem se constituído numa das principais referências para as reformas arquivísticas nos arquivos públicos do país. O Sistema mexicano não conta com nenhuma formalização jurídica. Seu funcionamento encontra-se calcado, sobretudo, em ações de cooperação e difusão promovidas pelo Arquivo Nacional. Trata-se, especialmente, das reuniões anuais dos arquivos públicos, cursos de aperfeiçoamento, publicações técnicas etc. Os arquivos públicos, fora da órbita federal, participam do Sistema espontaneamente. Conforme RAMIREZ DELEÓN (1992, p. 3), o Sistema é resultado “de um acordo de vontades” entre partes cuja harmonia “não é sinônimo de uni-

formidade”. (...) Prestar atenção aos aspectos particulares, às especificidades e realidades concretas que prevalecem entre os distintos membros do Sistema, parece ser a única condição e, ao mesmo tempo, a única garantia de estruturar com inteligência um sistema comum. “Ainda sobre o Sistema Nacional de Arquivos do México, ver bibliografia.

- 2 A autora não explicita a inserção dos arquivos intermediários em nenhum dos dois sistemas.
- 3 BALDUÍNO (1988) sugere os seguintes “diferenciais básicos entre os conceitos de redes e sistemas”:

<b>REDES</b>	<b>SISTEMAS</b>
• elementos interligados	• elementos integrados
• objetivos comuns	• objetivos específicos
• componentes autônomos	• componentes interdependentes
• características individuais	• padronização
• cooperação	• funções específicas e interdependentes-complementação
• a ausência de um componente não compromete a realização dos objetivos da rede como um todo	• a ausência de um componente compromete a realização dos objetivos do sistema como um todo

- 4 Do ponto de vista das categorias de instituições arquivísticas, KETELAAR (1987, p. 19, tradução nossa) distingue os arquivos gerais dos arquivos especiais. Estes últimos correspondem, na sua definição, às

“instituições de arquivos públicos e privados que se ocupam essencialmente de fundos recolhidos por um organismo governamental (p. ex. arquivos parlamentares, arquivos do Ministério da Defesa ou do Ministério de Assuntos Estrangeiros) ou por instituições e organizações públicas ou privadas de tipo similar (p. ex. empresas, organizações profissionais, famílias, etc.) ou fundos e coleções de arquivos constituídos em função do tema ou características físicas dos documentos (arquivos literários e artísticos, arquivos econômicos, arquivos audiovisuais, cinematográficos ou sonoros, etc.)”

Os arquivos gerais referem-se a:

- arquivos nacionais, centrais ou gerais (nos países de estrutura unitária); arquivos federais (nos países de estrutura federal);
- arquivos regionais (nos países de estrutura unitária);
- arquivos de estados (nos países federais);
- arquivos locais (tanto nos países de estrutura federal quanto nos países de estrutura unitária)”.

O *Dicionário de Terminologia Arquivística*, do Conselho Internacional de Arquivos (1988), apresenta as seguintes definições para estes termos:

- Arquivos centrais/nacionais: “instituições de arquivos responsável pelos arquivos de um governo nacional ou federal. Ditos arquivos nacionais ou gerais” (ibid., p. 37). No Brasil, seria o Arquivo Nacional.
- Arquivos regionais: “arquivos de nível intermediário da administração pública, diferentes dos Arquivos centrais e dos Arquivos locais” (ibid., p. 142). No Brasil, corresponderiam aos arquivos estaduais.
- Arquivos comunais: “serviços de arquivo encarregados da coleta, conservação e comunicação de arquivos recebidos e produzidos pela administração de uma comunidade” (ibid., p. 102). Equivalente, no Brasil, aos arquivos municipais.

## 5 A CIDADELA DOS SISTEMAS: ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Discutir os projetos de sistema nacional de arquivos implica o conhecimento do seu cenário principal, o Estado e a administração pública brasileiros. Para tal, cabe enfocar suas especificidades históricas nas últimas seis décadas, identificando inicialmente quatro conceitos básicos.

### 5.1 QUADRO CONCEITUAL

#### 5.1.1 *O conceito de Estado*

O conceito de Estado não é universal, indicando uma forma de ordenamento político surgida na Europa a partir do século XIII até os fins do século XVIII ou inícios do século XIX, como ressalta SCHIERA (1993). A organização do Estado moderno europeu corresponde a uma forma de organização historicamente determinada e, enquanto tal, caracterizada por conotações que a tornam peculiar e diversa de outras formas, também determinadas historicamente. Assim, a história do surgimento do Estado moderno expressa-se na racionalização da gestão do poder e da própria organização política imposta pela evolução das condições históricas materiais. Trata-se, portanto, de uma organização das relações sociais (poder) através de procedimentos técnicos preestabelecidos (instituições, administração), úteis para a prevenção e neutralização dos casos de conflito e para o alcance dos fins terrenos que as forças dominadoras reconhecem como próprias e impõem como gerais a todo o país.

A crise atual do Estado deve ser entendida dentro de uma perspectiva distante das correntes leninistas e liberais de Estado. Segundo a visão dicotômica, o Estado é como uma coisa, comitê executivo da burguesia, uma fortaleza a ser derrubada, um inimigo das classes subalternas (leninismo), ou é um conjunto de *instituições neutras e exteriores à sociedade*, podendo arbitrar conflitos de forma plural e democrática (liberalismo). Seguindo a visão antinômica, o Estado é, simultaneamente, um pacto de dominação (expressão de interesses socialmente definidos numa correla-

ção de forças) e uma organização (um conjunto de instituições que materializam os campos estratégicos da luta de classes e das clivagens sociais e territoriais dentro de sua natureza intrínseca como mediador de conflitos).

### 5.1.2 O conceito de Administração Pública

PASTORI (1993) designa administração pública, em seu sentido mais abrangente, como o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou consideradas de interesse público ou comum numa coletividade ou numa organização estatal. A atividade da administração pública corresponde, de um lado, às ações governamentais relacionadas com os poderes de decisão e comando e aquelas de auxílio imediato ao exercício do Governo; de outro lado, refere-se aos empreendimentos voltados para a consecução de objetivos públicos, definidos por lei e atos do Governo.

As atividades administrativas apresentam dois atributos: são dependentes e subordinadas a outras (e controladas por essas), as quais determinam ou especificam os fins a atingir; são executivas no sentido de que acatam uma escolha ou norma anterior à qual dão continuidade para a consecução final dos interesses e objetivos já fixados. Assim, a administração pública tem sido identificada como uma *função* condicionada a um objetivo e como *organização*, isto é, atividade voltada para assegurar a distribuição e a coordenação do trabalho dentro de um escopo coletivo. A administração pública

“expressa um complexo de *estruturas administrativas* que, conquanto se encontrem em posições de subordinação diferentes, em relação às estruturas políticas e de Governo, representam uma realidade organizativa distinta daquelas. É uma característica dessas estruturas administrativas o fato de contarem com um pessoal escolhido por sua competência técnica, contratado profissionalmente e em caráter permanente (corpos burocráticos).” (ibid., p. 10).

Embora se admita que a organização pública deva atuar imparcialmente, verifica-se que a sua organização a torna facilmente permeável à interferência de atores sociais diversos. Reside aí o problema da separação da esfera política e da esfera administrativa, considerando-se que o leque das demandas sociais variadas torna a noção de administração pública moderna

incompatível com a noção de neutralidade. Conforme MILIBAND (1972, p. 127) “diante das classes e interesses competitivos nas sociedades capitalistas avançadas, os funcionários civis não são ‘neutros’. Eles são aliados, quer o percebam ou não, do capital contra o trabalho”.

Como assinala PASTORI (1993, p. 14), as estruturas administrativas atuais não possuem a capacidade de uma flexível adaptação às demandas que envolvem a relação das esferas política e administrativa à luz da ampliação dos interesses sociais organizados.

“A ação administrativa, se continuar centrada sobre atos e competências extras, irá complicar-se para além do que é desejável do ponto de vista comportamental e terá efeitos paralisantes sobre a vida do país. Destarte, aquilo que deveria ser um tipo de organização realista e de eficiência administrativa terminará por ser um mecanismo de funcionamento baseado em regras ultrapassadas no tempo e apoiado em critérios de autodefesa e de autoproteção desligados do contexto vivo da ação e das diretrizes do Governo.”

### 5.1.3 *O conceito de Burocracia*

A conceituação weberiana de burocracia baseia-se na análise dos *tipos de domínio* cujos elementos essenciais são a *legitimidade* e o *aparelho administrativo*. Como tal, faz-se a distinção entre domínio não-legítimo e legítimo. Sob este último, reconhecem-se três ideais tipos correspondentes a realidades históricas diferenciadas. “O domínio carismático é legitimado pelo reconhecimento dos poderes e das qualidades excepcionais do chefe e o seu aparelho consiste tipicamente no grupo dos discípulos, isto é, indivíduos escolhidos pelo chefe entre os membros da comunidade carismática.” (GIRGLIOLI, 1993, p. 24) O domínio tradicional é constituído “pela crença nas regras e nos poderes antigos, tradicionais e imutáveis, enquanto o aparelho pode assumir formas patrimoniais ou feudais” (ibid., p. 124). O domínio legal é caracterizado pela “existência de normas legais formais e abstratas às quais estão vinculados o detentor (ou detentores), o aparelho administrativo e os dominados” (ibid., p. 124). Assim, WEBER define a Burocracia como a estrutura administrativa de que se serve o tipo mais puro de domínio legal. A organização burocrática é, portanto, caracterizada

“por relações de autoridade entre posições ordenadas sistematicamente de modo hierárquico, por esferas de competências claramente definidas, por uma elevada divisão de trabalho e uma precisa separação entre pessoa e cargo no sentido de que os funcionários e os empregados não possuem, a título pessoal, os recursos administrativos, dos quais devem prestar contas, e não podem apoderar-se do cargo.” (ibid., p. 155)

Além disso, as funções administrativas são exercidas de modo continuado e com base em documentos escritos.

“A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (“os arquivos”) preservados em sua forma original ou em esboço. O quadro de funcionários que ocupe ativamente um cargo “público”, juntamente com os seus arquivos de documentos e expedientes, constitui uma ‘repartição’.” (WEBER, 1982, p. 230)

Cabe assinalar que WEBER (ibid.) ressalta “os meios especificamente modernos de comunicações como fundamentais para o Estado moderno” (ibid., p. 250), fornecendo, neste sentido, as bases para as análises posteriores sobre a informação no processo decisório.

Conforme TRAGTEMBERG (1979, p. 32), a burocracia, para WEBER, é um tipo de poder, confundindo-se com a própria organização, ou seja, “é um sistema racional em que a divisão de trabalho se dá racionalmente com vista a fins”. No Estado moderno, a burocracia é inevitável, sendo favorecida pela crescente intervenção deste na economia. Reconhecendo a burocracia como uma função necessária numa sociedade de massas, WEBER questiona seu domínio absoluto sobre a sociedade. A ação desta é racional quando limitada à sua esfera, tornando-se irracional quando atinge outras esferas.

“Prevendo a possível, embora ilegítima expansão do poder burocrático, WEBER afirmou que a burocracia é compatível com o sistema de autoridade legal somente quando a formulação das leis e a supervisão de sua aplicação ficam sendo mais prerrogativas dos políticos. Se o aparelho burocrático consegue usurpar o processo político e legislativo, será preciso falar de um processo de burocratização que ultrapassou os limites do sistema de domínio legal e lhe transformou a estrutura.” (ibid., p. 34)



Assim, o burocrata e o líder político têm características diametralmente opostas. O primeiro sacrifica suas convicções pessoais à obediência hierárquica e o segundo deve mostrar capacidades criativas e assumir responsabilidades pessoais pelas próprias iniciativas políticas. Enquanto, para alguns autores, a ênfase no estudo de WEBER sobre a burocracia encontra-se nas virtudes organizacionais desta, TRAGTEMBERG (ibid.) procura ressaltar o oposto, isto é, a defesa ante o avanço implacável da burocracia. Neste sentido é que WEBER teria destacado a possibilidade da democratização política coincidir com a plutocratização e a formação de uma aristocracia de profissões. Daí a importância do controle do Parlamento sobre o predomínio da burocracia.

Um outro aspecto refere-se à necessidade, apontada por alguns estudiosos, de reformular o problema da eficiência administrativa ao se analisar as relações entre a burocracia e os grupos de interesse. A eficiência administrativa já não consiste na aplicação rígida e imparcial das ordens por parte do burocrata, mas na sua receptividade aos fins sociais e políticos do sistema. “Num regime pluralista isto implica uma maior flexibilidade da ação administrativa e uma mais larga disponibilidade da burocracia para a contratação e o compromisso com os diversos grupos sociais” (ibid., p. 35). Residiria aí uma crítica à clara distinção weberiana entre política e administração. Esta distinção teria sentido numa estrutura social em que a atividade política era uma prerrogativa de uma roda restrita de notáveis. Resultaria menos clara, no entanto, no Estado contemporâneo em que a “proliferação paralela das funções administrativas e dos grupos de interesse deslocou a sede de numerosas decisões políticas cada vez mais para fora do Governo propriamente dito.” (ibid., p. 36)

#### *5.1.4 O conceito de Governo*

O conceito de Governo, normalmente associado ao de Estado, observa LEVI (1993, p. 553) refere-se não apenas ao conjunto de pessoas que exerce o poder político e determina a orientação política de uma determinada sociedade. Diz respeito, também, ao complexo de órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder.

O governo coincide com os órgãos de cúpula do poder executivo e o aparelho de funcionários que tem a função de colaborar no funcionamento da

administração pública, dando execução às decisões do Governo. Pode acontecer que o poder de Governo esteja concentrado, em parte ou no todo, num grupo de tecnocratas da administração pública, de chefes militares, de chefes religiosos etc. Segundo o esquema constitucional de divisão de poderes, deveria ser tirado destes o poder de decisão política, pelo menos no que toca à administração pública e ao exército, que deveriam ter institucionalmente funções de execução.

## 5.2 CARACTERÍSTICAS DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Ao longo da sua história, o Estado no Brasil tem-se caracterizado pelo seu distanciamento da sociedade e, após a República, por uma forte tendência à centralização no Governo da União. Deste processo resultou um tipo de federalismo que, na prática, tem aliado estados e municípios, tutelados pelo Poder central.

As bases teóricas e operacionais do modelo atual de administração pública no Brasil podem ser encontradas na década de 30. A partir da Revolução de 30, são buscados novos marcos conceituais na atuação governamental do país. Liderado pelo Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), esta tendência expressou-se no fortalecimento do poder central por melhores padrões técnicos nos órgãos da Administração Federal. Conforme MITRAUD et al. (1977, p. 185),

“no período compreendido entre 1930 e 1950, os principais atos de reforma da administração federal decorreram:

- a) da necessidade de criação de órgãos e entidades para desincumbirem-se das novas atividades evocadas pelo Estado;
- b) da preocupação marcante com o aprimoramento das atividades de administração geral (pessoal, material, etc.).”

Após 1950, os rumos da economia brasileira são direcionados pelo Estado na busca de consolidação de um setor industrial emergente. Consolida-se no país, sobretudo após 1964, um setor industrial “moderno”, conectado com o chamado sistema econômico e financeiro internacional. Este segmento coexistirá com outro, “de caráter tradicional e menos dinâmico no

setor industrial, no qual o formal e o informal se confundem” (CASTOR e FRANÇA, 1987, p. 19). A contrapartida seria um setor agrícola cujo segmento “moderno” (agricultura mecanizada e intensiva de capital e voltada para a exportação) conviveria com o “tradicional” (baixa produtividade, pequena propriedade, módulo familiar de produção, vulnerável às flutuações de um mercado dependente de amparo oficial). O chamado modelo de desenvolvimento econômico do país, patrocinado por um Estado marcadamente autoritário, acirra a concentração de renda e os desajustes sociais. Este quadro é aprofundado nos anos 80 e 90 com novos elementos, ou seja, a busca pela democratização da sociedade e do Estado refletida nas diversas forças sociais em disputa de espaços.

O processo histórico mais amplo deixa marcas no modelo administrativo gerado entre os anos 30 e 50. As décadas de 1950 e 1960 vão exigir adaptações significativas ao modelo. CASTOR e FRANÇA (1987, p. 20) ressaltam que todos os governos após o segundo Governo Vargas foram marcados por dois fenômenos distintos, mas intimamente associados:

*“o reforço do papel do governo central, que aumentou substancialmente sua ponderação relativamente aos governos estaduais e municipais em termos políticos, fiscais, financeiros e administrativos, principalmente a partir de 1964; e a criação de um conjunto produtivo estatal nos setores vitais da economia como a infra-estrutura de comunicação e energia, a produção industrial de insumos básicos e o sistema financeiro.”*

Apesar de iniciativas de reformas administrativas nos Governos Vargas, Kubitschek e Goulart, é mediante o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que se alcança a mais ampla alteração na administração federal após 1930.

Entre outros aspectos, o Decreto-Lei nº 200 irá consagrar a organização por sistemas na administração federal ao estabelecer no art. 30 que

*“serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento estatístico, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais, além de outras atividades comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitam de coordenação central.”*

Conforme o parágrafo 1º, cada sistema deve ser regulamentado por decretos específicos, respeitadas as seguintes regras gerais:

- integram-se no sistema todos os serviços incumbidos das atividades organizadas sob tal forma;
- cabem ao órgão central de cada sistema as tarefas de orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização específica;
- as atividades de que trata o item anterior devem ser exercidas sem prejuízo da subordinação hierárquica regular dos órgãos integrados ao sistema.

Em 1986, esboça-se um novo projeto de Reforma Administrativa do Governo Federal, que não chegou a ser efetivado.

Recém-instalado, em 1990, o Governo Collor promove uma Reforma Administrativa em nome da necessidade de moldar o Estado, adequando-o à Constituição de 1988. Sob a égide de um ideário neoliberal, a reforma propunha a desestatização da vida social e a desprivatização do Estado, no qual a inserção dos interesses da burguesia nacional se desse de forma transparente. Nesta perspectiva, a modernização do aparelho institucional permitiria a dinamização da economia e a democratização da sociedade. O componente *desestatização*, respaldado pelo compromisso ideológico neoliberal, norteou os rumos dessa reforma administrativa, em detrimento de uma promessa de racionalização que superasse uma cultura administrativa burocrático-mecanicista.

Em nome dessa racionalização e visando à desestatização, recorreu-se a vários instrumentos legislativos inconstitucionais para a implementação da Reforma Administrativa, além de demissões em massa na Administração Federal e o desmantelamento de organismos federais de promoção cultural.

Conforme CASTOR e FRANÇA (1987, p. 21), a administração pública brasileira está impregnada por quatro fascínios:

- o fascínio pela eficiência econômica setorial;
- o fascínio pela uniformidade e controle do ambiente;
- o fascínio pela grande escala;
- o fascínio pela modernidade.

No âmbito desta pesquisa, cabe ressaltar particularmente os três últimos itens.

O *fascínio pela uniformidade e controle do ambiente* relaciona-se com “a crença em que, quanto mais uniformes e monolíticas forem as ações e políticas, mais eficiente será a atuação do Governo” e a “crença de que as organizações governamentais deveriam controlar, no maior grau possível, o ambiente em que operam e evitar a todo o custo a ‘intrusão’ de leigos e estranhos” (ibid., p. 23). O fascínio que o conceito de sistema tem exercido na administração pública brasileira representaria, neste sentido, uma disfunção uniformizadora expressa na multiplicação de estruturas sistêmicas estabelecidas com o objetivo de garantir uniformidade de ação em todo o país.

“De repente, a burocracia oficial estabeleceu que todo e qualquer problema tinha de ser organizacionalmente tratado como um sistema (...) A nível da administração federal os cinco ou seis sistemas de administração geral se multiplicaram descontroladamente e hoje são mais de uma centena de sistemas funcionais (ainda que meramente formais). Tudo no país parece sofrer uma influência incontrolável para se transformar em sistema e depender de um órgão central: universidade, ciência e tecnologia, assistência gerencial, merenda escolar, assistência técnica e extensão rural, bancos de desenvolvimento, educação primária, abastecimento, por exemplo. O mimetismo das administrações estaduais é evidente e multiplicam-se sistemas de planejamento, serviços agrícolas, ciência e tecnologia e muitos outros.” (ibid., p. 24-25).

O fascínio pelo sistema encontra acolhida no projeto de uma administração pública fundamentalmente técnica e condicionada a leis científicas. Nesta perspectiva, a soma de conhecimentos técnicos para responder a problemas administrativos corresponderia a uma “ciência administrativa”. Além de justificar a criação do DASP, este projeto tem sustentado, nas últimas décadas, o discurso da desqualificação da função pública pela política, no qual democracia e serviços públicos competentes são incompatíveis.

“Na prática, a ‘ciência da administração’ difundida pelos defensores da ‘administração científica’ no Brasil nunca passou de um conjunto mais ou menos organizado de noções de sentido comum. Sua principal função não foi a de dar um caráter científico à máquina administrativa, e sim de proporcionar ao governo central um mecanismo de controle sobre sua própria máquina adminis-

trativa (...) Não é a existência de uma ciência administrativa que permitirá o surgimento de um serviço público digno e competente; ao contrário, é a existência de condições políticas e socioculturais necessárias à dignificação do serviço público que pode, inclusive, conduzir a tentativa de organização de algo que poderia aproximar-se a uma ‘ciência administrativa’.” (SCHWARTZMAN, 1987, p. 69)

A tendência ao sistemismo na administração pública brasileira pode ser relacionada também com as condições de exercício de poder garantidas à tecno-burocracia pelo autoritarismo dos governos militares. Conforme SANTOS (1981, p. 210),

“parece que o fascínio exercido pela abordagem sistêmica estaria ligado ao fortalecimento do poder tecnocrata que ela permite, em virtude de suas aparências de método científico. Adotando o sistemismo, o tecnocrata se convence de que pode controlar a realidade, dominar os problemas e produzir efeitos desejados graças a um bom planejamento. Num estado autoritário e centralizador como o Brasil após 1964, o poder do tecnocrata não era nem um pouco desprezível e aumentava incessantemente; mas a utilização da análise de sistemas o consolida, pois o despoja de seu caráter arbitrário na medida em que transforma o arbitrário das decisões em processo lógico e em análise formal de problema a ser solucionado.”

A crítica à uniformidade sistêmica ultrapassa, porém, o quadro histórico no qual se inscreve a ditadura militar. Nos anos 90, a questão é abordada por COSTA e CAVALCANTI (1991, p. 95) ao analisarem os sistemas comuns a toda administração, com órgãos centrais definindo políticas uniformes para todos os ministérios.

“Nessa perspectiva, os sistemas da Secretaria da Administração Federal seriam os mais danosos para um projeto de gestão por objetivos e resultados. *O controle centralizado* sobre os meios estimula o *processualismo*, subordina os fins a padronizações desnecessárias e restritivas e constitui um álibi para a ineficácia setorial.”

*O fascínio pela grande escala* encontra suas raízes, segundo CASTOR e FRANÇA (1987, p. 26), na suposição, por parte dos formuladores de decisões

públicas, de que “existe uma correlação positiva, inquestionável e automática entre tamanho e eficiência e uma correlação inversa entre tamanho e custo. A opção pelo pequeno poderia, no entanto, resultar em soluções tão comprometedoras quanto aquelas geradas pelo gigantismo”. Neste sentido, o conceito de “escalas compatíveis” sugerido por LOVINS (1976, p. 94) procura adequar às suas características próprias a escala da solução ao que se pretende para solucionar um determinado problema. Cabe assinalar, porém, que o aparato institucional da administração pública brasileira ainda persiste em torno de soluções de grande porte. Experiências alternativas a esse modelo, envolvendo novos instrumentos gerenciais e maior descentralização, são marginais em relação aos recursos priorizados para os projetos de grande porte.

*O fascínio pela modernidade* expressa-se, na perspectiva de CASTOR e FRANÇA (ibid., p. 29), num modelo de desenvolvimento de um país periférico que “passa a ser entendido como um processo histórico de modernização, que consiste na repetição dos episódios socioculturais, energéticos e institucionais observados nos países que hoje são desenvolvidos, os quais assumem, assim, caráter paradigmático”.

Ao analisar o conceito de moderno na sociedade brasileira, ORTIZ (1988) observa a modernidade como uma noção “fora do lugar” ao discutir a trajetória de um Modernismo que ocorre sem modernização. Neste caso, evidencia-se, inclusive, uma ponte entre uma vontade de modernidade e a construção de uma identidade nacional, presente, por exemplo, no pensamento isebiano dos anos 50. Presente, sobretudo, no projeto de Estado nos últimos sessenta anos.

“... o pensamento crítico na periferia opõe o tradicional ao moderno de uma forma que muitas vezes tende a reificá-lo. A necessidade de superar o subdesenvolvimento estimula uma dualidade da razão que privilegia o pólo da modernização. Não tenho dúvidas que historicamente esta forma de equacionar os problemas desempenhou um papel progressista; a luta pela construção adicional pode se contrapor às forças oligárquicas e conservadoras e ao imperialismo internacional. Pagou-se, porém, um preço: o de termos mergulhado numa visão acrílica do mundo moderno.” (ORTIZ, 1988, p. 36)

A modernização alcançada pela sociedade brasileira, sem rupturas, apresenta características conservadoras num duplo sentido:

“a) porque tem sido condicionada pela ‘força’ da permanência e, nessa medida, excluída a ruptura e preservados expressivos elementos do passado (que são incorporados e ‘modernizados’, tornando-se, assim, relativamente funcionais);

b) porque tem-se feito de modo não democrático, sem participação popular e sob o comando do Estado.” (NOGUEIRA, 1994, p. 49)

Ainda conforme NOGUEIRA (ibid., p. 49), produzimos uma *modernização sem modernidade*,

“posto que conhecemos um forte desenvolvimento da *racionalidade instrumental* (modernização) — que se refere previsibilidade, ao cálculo e ao controle — mas não da *racionalidade normativa* (modernidade) que aponta para a autodeterminação política e a autonomia moral.”

No âmbito dessa discussão, o Estado brasileiro não seria completamente moderno nem autenticamente republicano, coexistindo em seu interior diferentes princípios de estruturação — o patrimonial e o burocrático. Assim, destaca NOGUEIRA (ibid., p. 51),

“É esse setor público e esse Estado que se deseja mudar no Brasil, no sentido de que prevaleçam os elementos de modernidade e sejam superadas as ‘más tradições’ a ele incorporadas (centralização, autoritarismo, distância entre serviço público e população, ineficiência).”

Neste sentido também se colocam as perspectivas quanto às políticas públicas de informação no Brasil, bem como a redefinição dos seus aparatos organizacionais — arquivos, bibliotecas, centros de documentação etc. — no redesenho interno do Estado e na sua relação com a sociedade.



## 6 DA PRAÇA DA REPÚBLICA PARA O BRASIL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS

“O uso mais simples que se pode fazer de um mapa é tentar localizar a própria cidade natal.”

DREYER - EIMBCK, *O descobrimento da Terra*

Desde o final da década de 50, o Arquivo Nacional vem projetando a implementação de um sistema composto pelo conjunto de serviços arquivísticos públicos e privados do país. Nos últimos trinta anos, foram elaborados três projetos de Sistema Nacional de Arquivos (1962, 1978, 1994). Os de 1962 e 1978 não foram implementados, sendo o de 1993 consubstanciado em Decreto da Presidência da República de 29 de junho de 1994, posteriormente alterado por Decreto de 25 de abril de 1995.

Produtos de três momentos distintos do Estado brasileiro — diferenças menos estruturais que conjunturais — as propostas de Sistema Nacional de Arquivos apresentam dois aspectos recorrentes: as noções de *totalidade* e *organização*. Em graus diferenciados, os três projetos, liderados pelo Arquivo Nacional, pressupõem um Sistema Nacional de Arquivos que garanta a uniformidade técnica de todos os arquivos públicos e privados do país, mediante normas arquivísticas veiculadas por tal instituição. Por outro lado, a ausência de políticas públicas na área arquivística parece corresponder à frequência com que a noção de Sistema Nacional de Arquivos tem norteado projetos nunca viabilizados no plano federal, estadual e municipal.<sup>1</sup>

### 6.1 A ARQUIVOLOGIA NO BRASIL: BREVE ESBOÇO DE UM PERCURSO RECENTE

A busca por um Sistema Nacional de Arquivos no Brasil, nos últimos trinta anos, produz uma dimensão histórica, e nela se insere, na qual o Estado é o seu monumental cenário, e o Arquivo Nacional, o seu principal personagem. Neste palco nem sempre iluminado, uma categoria profissional ainda emergente, a dos arquivistas, é o principal ator, quase um figurante, contido e perifericamente situado nesta cena.

A vocação autoritária do Estado brasileiro tem sustentado a precária sobrevivência das diversas instituições públicas voltadas para o patrimônio documental. Como equipamento governamental, os arquivos públicos brasileiros subsistem como instituições voltadas quase exclusivamente para a guarda de documentos considerados, na maior parte das vezes sem critérios científicos, como de valor histórico.

Conforme JARDIM (1993, p. 21), “os arquivos da América Latina institucionalizaram-se como resultado de um processo de independência que levou à formação de estados modernos na região. Sob esta perspectiva, os arquivos foram considerados repositórios de identidade nacional emergente como arquivos históricos”.

Privilegia-se, neste sentido, a dicotomia valor histórico/valor administrativo dos acervos arquivísticos. Como tal, a monumentalização dos documentos e a negligência de seus aspectos informacionais têm norteado, com exceções produzidas a partir dos anos 80, a maioria das nossas instituições arquivísticas públicas. Suas relações com o conjunto da administração pública são pouco frequentes. Isto se dá não apenas nas funções de apoio a pesquisas científicas, mas também de apoio administrativo ao governo, durante o processo político-decisório. No tocante ao recolhimento dos documentos produzidos pela administração pública, a atuação dos arquivos públicos têm-se caracterizado, de maneira geral, pela passividade. Deficiências quantitativas e qualitativas de recursos humanos, limitações de espaço físico, instalações físicas impróprias e a ausência de tecnologias adequadas favorecem este quadro.

O acesso do cidadão à informação governamental com objetivos científicos ou de comprovação de direitos mostra-se, portanto, extremamente limitado. Esta situação pode ser ilustrada com a pesquisa realizada por técnicos da Divisão de Pré-Arquivo do Arquivo Nacional em 1989, abrangendo 309 depósitos de documentos em 48 órgãos da administração federal direta, nas cidades do Rio de Janeiro e em Brasília. Os resultados indicaram a existência de 106.405 metros lineares nestes órgãos, do período de 1754 a 1989, sendo 62.206 metros lineares no Rio de Janeiro e 44.199 em Brasília. Atualmente o Arquivo Nacional armazena 26 quilômetros de documentos no Rio de Janeiro e 14 quilômetros em Brasília. Este quadro detectado no plano federal pode ser reproduzido, em menor escala, nos planos estadual

e municipal. Uma cidade com a relevância histórica, a população e a complexidade administrativa do Rio de Janeiro conta em seu Arquivo Público com cerca de 1.200 metros lineares de documentos, dos quais apenas 300 metros lineares são objeto de algum tipo de controle físico e intelectual que permita sua utilização pelo público.

A outra face da moeda são os serviços arquivísticos governamentais, a maioria desprovida de padrões básicos de gerenciamento da informação arquivística. Tais serviços encontram-se, via de regra, deslocados do processo político-decisório. Seus recursos humanos tendem a uma baixa produtividade, agravada pela escassa formação acadêmica e praticamente nenhuma especialização em administração arquivística. A inexistência de programas de gestão da informação arquivística resulta em áreas de armazenagem saturadas de documentos acumulados desnecessariamente, além de equipamentos inadequados. De maneira geral, os documentos são acumulados ou eliminados sem ter em conta critérios de avaliação e seleção documental. As perspectivas de melhoria desses serviços têm levado a se considerar recursos informáticos como sinônimo imediato de modernidade, o que acaba não ocorrendo por razões diversas, inclusive a ausência de parâmetros teóricos arquivísticos em tais projetos. As deficiências no processamento das informações, aliadas às restrições de consulta e às condições físicas dos arquivos, limitam consideravelmente as possibilidades de acesso à informação por parte do administrador e do cidadão.

Os investimentos governamentais em serviços de informação, particularmente após os anos 60, não resultaram de políticas públicas na área. No caso específico dos arquivos, jamais se desenvolveram esforços voltados para a implementação de políticas nacionais de arquivos. A partir dos anos 80, o tema passa a ser objeto de reflexão, promovida pelo Arquivo Nacional em função da perspectiva de uma Lei Nacional de Arquivos.

Temos então um quadro no qual o Estado não conhece a si mesmo, dada a fragilidade da maior parte das suas estruturas organizacionais voltadas à informação. No caso específico dos serviços e instituições arquivísticas governamentais, a sua trajetória tem-se dado na periferia do Estado, excluídos da sua própria vocação. Por outro lado e em consequência disso, a sociedade não dispõe de um dos mecanismos mais fundamentais para controle do Estado: a informação. A opacidade dos arquivos públicos tem

resistido aos diversos projetos de reforma do Estado, quando a sua exclusão é sempre mantida. A invisibilidade social daí decorrente acentua ainda mais a sua sobrevida.

A história dos arquivos e da Arquivologia demonstra, no plano internacional, o papel das instituições arquivísticas públicas como espaços pioneiros de produção de conhecimento arquivístico. A partir da primeira metade do século XIX, as escolas europeias de Arquivologia têm servido como instrumentos para a formação de quadros para tais instituições. A vocação atual das instituições acadêmicas na área como centros de produção de conhecimento ainda tende a ser ligeiramente secundária em relação às instituições arquivísticas públicas. De qualquer forma — cabe assinalar — trata-se de uma Arquivologia voltada prioritariamente para os arquivos de terceira idade (permanente) e de natureza pública. Embora reconhecendo-se a teoria das três idades nas suas implicações jurídico-operacionais, o conhecimento arquivístico nos Estados Unidos e Europa é produzido e ensinado privilegiando-se o universo dos arquivos históricos. Pouco reconhecida pelos arquivistas europeus, a Gestão de Documentos tem seu espaço demarcado e diferenciado da Arquivologia no Canadá e Estados Unidos.<sup>2</sup> Persiste ainda, nestes dois países, a distinção entre o *records manager* (voltado para as atividades que envolvem da produção, arquivamento corrente e intermediário até a eliminação ou recolhimento dos documentos) e o *archivist* (voltado para a administração de arquivos permanentes).

As novas tecnologias e sua aplicação na produção, circulação, preservação e uso social da informação vêm confrontando a Arquivologia com novas abordagens e objetos. Suas especificidades como disciplina científica autônoma e interdisciplinar — inserida no âmbito de uma Ciência ou Ciências da Informação — ganham espaço nos debates internacionais dos anos 90 e apontam para a necessidade de se ampliar a pesquisa na área e discutir o papel da Arquivologia, do arquivista e das instituições arquivísticas públicas nas chamadas sociedades da informação.

Como área de conhecimento, a Arquivologia no Brasil mostra-se ainda incipiente, apesar de avanços significativos nos últimos vinte anos. As primeiras iniciativas para a divulgação de uma literatura arquivística internacional no Brasil devem-se ao Arquivo Nacional, quando dirigido por José Honório Rodrigues.

Em 1971, diversos profissionais em atuação, sobretudo em agências do Estado, mobilizaram-se, no Rio de Janeiro, pela criação da Associação dos Arquivistas Brasileiros. Uma das marcas iniciais da AAB, ou seja, suas relações viscerais com o Estado, evidencia-se, por exemplo, no fato de, até o final dos anos 70, a AAB ter sua sede no Arquivo Nacional.

*“O Arquivo Nacional e a AAB eram quase como se fosse uma coisa só. Começa a haver um certo distanciamento no final da gestão do Dr. Raul (Lima). Acho que houve divergência (...) — eu não me lembro exatamente quais os aspectos — mas um início de atrito. (...) E a Associação, com isso, já estava com sua sede estabelecida dentro da Fundação Getúlio Vargas. Com isso, teve condições de ir rompendo com esse cordão umbilical. O Dr. Raul fazia parte da primeira diretoria, tinha verbas que destinava aos Congressos, era tudo muito embricado. (...) Embora a Associação tivesse no seu bojo, já nas décadas de setenta e oitenta, arquivos empresariais como temário de cursos, a ligação da Associação estava muito mais presente com os arquivos históricos, porque ela tinha, no seu seio diretivo, das pessoas que eram mais participativas, pessoas que vieram da administração pública, lidando com a questão patrimonial. (...) a Associação nasce sob a égide do Estado, com sede no Estado, com apoio para o seu desenvolvimento.” (E8)<sup>3</sup>*

*“O Arquivo Nacional foi envolvido pelo grupo porque foi uma espécie quase de compressão desse grupo porque a gente marcava em cima. Foi um trabalho tão forte que a gente teve que envolver o Arquivo Nacional. O Arquivo Nacional teve que ir junto para não perder o caminho. (...) Realmente houve uma boa receptividade do Arquivo Nacional.” (E15)*

A AAB desempenha, a partir da sua criação, um papel relevante na ampliação da Arquivologia no Brasil. Esta atuação se expressa, por exemplo, ao iniciar, em 1972, a promoção dos Congressos Brasileiros de Arquivologia, ao liderar os esforços para a criação do curso universitário de Arquivologia (1974) e a regulamentação da profissão (1978), ao publicar (a partir de 1971) o primeiro periódico voltado para a área no Brasil, a revista “Arquivo e Administração”.

Na segunda metade dos anos 70, são criados três cursos de graduação em Arquivologia em universidades federais em que pese então o frágil desenvolvimento cognitivo da área no Brasil. Encontra-se, provavelmente, na precipitação deste processo, as raízes dos problemas atuais de ensino e pesquisa em Arquivologia nas universidades brasileiras.

Neste quadro, a regulamentação da profissão de arquivista e técnico de arquivo não foi menos precipitada, gerando mecanismos de exclusão e inclusão no exercício da profissão. Este processo se deu em relação às demandas quantitativas do mercado e às dificuldades de atender às necessidades de um país da extensão do Brasil, formando-se apenas algumas dezenas de profissionais no Rio de Janeiro e no interior do Rio Grande do Sul.

Em relação ao projeto que culminou com a instituição do Sistema Nacional de Arquivos em 1978, a AAB protagonizou, ao contrário dos anos 90, a pressão pela sua aprovação, ainda que criticando a versão final.

Projeto relevante para a AAB, o Sistema Nacional de Arquivos significava também a possibilidade de garantir ao profissional em emergência um mercado promissor: o Estado.

Percebe-se, portanto, um panorama no qual o Estado brasileiro, tão negligente em relação à produção e uso dos seus estoques informacionais, e ao patrimônio documental, acolhe no seu interior, em pleno autoritarismo, as demandas de espaço cognitivo e institucionais de uma área socialmente pouco reconhecida. No caso do Sistema Nacional de Arquivos de 1978, o Estado o acolhe imprimindo-lhe uma feição legal-institucional, para posteriormente ignorá-lo.

A chamada ‘modernização’ do Arquivo Nacional nos anos 80 reforça a liderança da instituição entre os arquivos públicos do país e a comunidade profissional. Paralelamente, a AAB perde parte significativa do vigor com que atuava nos anos 70.

Num primeiro momento, as experiências desenvolvidas pelo Arquivo Nacional geraram um conjunto de metodologias, divulgadas em congressos, seminários e mediante a publicação de manuais de trabalho. No final dos anos 80, reduz-se significativamente a publicação de trabalhos técnico-científicos produzidos pelo Arquivo Nacional.

No mesmo período, diversas instituições arquivísticas públicas estaduais (Arquivo Público do Estado de São Paulo, Arquivo Público do Distrito Federal etc.) e municipais (Arquivo Municipal de Rio Claro, Arquivo Municipal de São Paulo etc.) desenvolveram projetos com resultados significativos, expostos à comunidade profissional em congressos e publicações.

A esta altura, já se encontravam consolidadas iniciativas desenvolvidas a partir dos anos 70 em relação a arquivos privados de valor permanente. São os casos, por exemplo, do Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas e do Arquivo Edgar Leuenroth da Universidade de Campinas. As soluções metodológicas e institucionais daí decorrentes forneceram referências a projetos semelhantes.

A publicação dos manuais de PAES (1986) e BELLOTTO (1991) veio contribuir para a redução das lacunas existentes quanto a este tipo de literatura no Brasil.

A partir de meados dos anos 80, a criação da graduação em Arquivologia da Universidade de Brasília e o desenvolvimento de alguns cursos de especialização em outras universidades públicas ampliam o leque de possibilidades de formação profissional. Nos termos da legislação, porém, ao especialista não é facultado o exercício da profissão, bem como ao contingente de profissionais que, embora graduados em outras áreas, passaram a desenvolver funções arquivísticas em arquivos públicos.

Algumas poucas exceções à parte, as universidades que oferecem cursos de Arquivologia não produzem pesquisas na área. Poucos docentes publicam e, em termos de titulação, é residual a quantidade de mestres e doutores. Tendo em vista a composição dos corpos docentes desses cursos — em grande parte ex-alunos imediatamente alçados à condição docente — muitos professores se ressentem da falta de experiência no campo arquivístico. Cabe observar que, nos últimos anos, o único periódico especializado em Arquivologia, publicado pela AAB, esteve desativado ou com sua periodicidade comprometida. Por outro lado, as alternativas de pós-graduação *stricto sensu* limitam-se a aqueles programas cujas áreas de concentração possam, eventualmente, acolher projetos de pesquisa na área. Constata-se, porém, uma demanda crescente por parte do profissional de Arquivologia em direção à pós-graduação em áreas como Ciência da Informação, Administração e História.

## 6.2 O SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS DE 1962

O primeiro projeto de Sistema Nacional de Arquivos encontra suas bases nas propostas de reformas estruturais do Arquivo Nacional, sugeridas por José Honório Rodrigues ao assumir a Direção-Geral da instituição a partir de 1958. Após uma experiência de um ano à frente da instituição e tendo analisado os relatórios dos ex-diretores desde 1844, Rodrigues elabora um exaustivo relatório sobre o Arquivo Nacional. Neste documento, fica evidente o conjunto de limitações da instituição à sua estrutura organizacional, recursos humanos, instalações físicas, orçamento, recolhimentos, processamento técnico, acesso etc. RODRIGUES (1959) propõe, a partir daí, diversas ações que, sob sua perspectiva, permitiriam superar a situação diagnosticada, tornando o Arquivo Nacional mais compatível com os modelos internacionalmente consagrados. Ressaltando a necessidade de se reconhecer a função administrativa do Arquivo Nacional, rompendo com a exclusividade da função de pesquisa histórica, então privilegiada, RODRIGUES (ibid.) visualiza as funções documentais do Arquivo numa Lei dos Arquivos Nacionais mais próxima da organização arquivística dos países unitários que federalistas.

“A unidade e indivisibilidade documental federal e a unidade e indivisibilidade estadual é o princípio fundamental que a Lei deve fixar. Não existem arquivos dos Poderes, do Executivo, do Senado, da Câmara e dos vários Tribunais. É preciso que se reconheça a *unidade e indivisibilidade dos Arquivos Nacionais*, como o reconhecem todas as grandes nações do mundo, qualquer que seja a forma constitucional adotada. Os arquivos constituem uma unidade indivisível do patrimônio documental da Nação. A unidade e indivisibilidade patrimonial conduzem à unidade e indivisibilidade da administração, ou seja, do controle, eliminação, seleção e recolhimento. A única restrição, estabelecida pela constituição federal, é a divisibilidade documental, federal e estadual.” (ibid., grifo nosso, p. 65)

Neste momento, a noção de Sistema Nacional de Arquivos ainda não apresenta os contornos que adquirirá com o anteprojeto de 1962, mas RODRIGUES (ibid., p. 12) justifica as reformas na instituição, considerando a “preeminência do Arquivo Nacional como órgão de cúpula do *sistema* (grifo



nosso) de unidades administrativas responsáveis pela guarda de documentos”. Numa primeira perspectiva, esta proposta de sistema estabelece “a ligação íntima entre os vários serviços de arquivo da União, a fim de normalizar o recolhimento, a seleção e a eliminação” (ibid., p. 12). Neste caso, o universo do Sistema são os órgãos federais, independente da distinção entre os Poderes. Numa segunda perspectiva, RODRIGUES (ibid., p. 72) menciona o Arquivo Nacional como “cúpula do sistema de arquivos no Brasil”, sugerindo uma abrangência além do plano federal.

Em 1961 é instituída, pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores, uma comissão, presidida por José Honório Rodrigues, com o objetivo de elaborar um anteprojeto para a criação do Sistema Nacional de Arquivos. Conforme relatado pela comissão, “procurou-se encontrar soluções próprias, adaptadas à conjuntura brasileira, afastada a cópia de um sistema existente, por mais satisfatório que se apresentasse”. Cabe assinalar que as experiências arquivísticas analisadas pela comissão (França, Estados Unidos, Inglaterra e União Soviética) não se referiam a sistemas nacionais de arquivos no sentido sugerido no anteprojeto, mas sim às infra-estruturas arquivísticas públicas desses países e suas formas de interação (BRASIL - Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1962, p. 1).

Em nome das noções de *unidade e indivisibilidade* do patrimônio documental, “imperativo de ordem pública”, a comissão conclui que

“a representação do poder público, nesse campo, é incumbida ao Arquivo Nacional, com o encargo, embora sob um regime de desconcentração administrativa, de manter e supervisionar a uniformidade de organização e funcionamento dos arquivos da União (...) Essa atividade compreende o conjunto de órgãos públicos, federais, estaduais e municipais, existentes ou a serem criados, bem como de organizações particulares, destinadas a recolher, selecionar, conservar e tornar acessíveis os documentos de valor permanente para vida da Nação”. (ibid., p. 2)

Este conjunto de órgãos é, conforme o art. 1º do anteprojeto, o que se concebe por sistema nacional de arquivos, não incluindo, portanto, os conjuntos documentais nas fases corrente e intermediária. São considerados

“documentos históricos e de valor permanente, todos os livros, papéis, mapas, fotografias, ou qualquer espécie de elemento in-

formativo, independentemente de sua forma ou características físicas, produzidos, elaborados ou recebidos por instituições públicas ou privadas, em conformidade com suas atribuições legais ou em virtude de suas transações e conservados, ou adequados a tal fim, por essas instituições ou seus legítimos sucessores, seja como prova de suas funções, diretrizes, normas, realizações ou atividades, seja em atenção ao valor informativo dos dados que nos mesmos se contenham”. (art. 1º, parágrafo único).

O anteprojeto traz em seu bojo a proposta de um Arquivo Nacional reconfigurado estruturalmente em função dos poderes que passaria a adquirir com suas novas atribuições como órgão central do Sistema Nacional de Arquivos. É significativo o predomínio das noções de unidade e indivisibilidade documental sobre as possíveis limitações impostas pelo federalismo. O Arquivo Nacional, em nome do Sistema Nacional de Arquivos, passa a centralizar variados poderes, como por exemplo:

- autorizar a alienação ou destituição de documentos públicos federais, estaduais ou municipais, mediante prévia consulta obrigatória;
- o direito de opção de compra dos documentos históricos de propriedade particular, cuja existência, localização e valor tenham sido averiguados pelas instituições;
- o direito de supervisionar a uniformidade e organização dos arquivos da União;
- centralizar, através do Conselho Nacional de Arquivos, “a adoção de princípios, normas e métodos de organização e funcionamento, pelos quais se rege o sistema nacional de arquivos, respeitada a autonomia administrativa dos mesmos” (art. 9º);
- atuar mediante agências regionais, incumbidas da seleção, recolhimento e assistência técnica aos órgãos do Sistema Nacional de Arquivos;
- recolher a documentação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como os autos findos do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos, do Superior Tribunal Militar, do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Superior do Trabalho;
- presidir, através do seu Diretor-Geral, o Conselho Nacional de Arquivos;

- centralizar, voluntária ou compulsoriamente, o registro dos documentos históricos e de propriedade particular;
- administrar uma Escola Nacional de Arquivística;
- administrar o Fundo Nacional de Arquivos, destinado a prover as despesas com a assistência financeira aos órgãos do Sistema Nacional de Arquivos e manter a Escola Nacional de Arquivística.

O papel normativo do Arquivo Nacional como órgão central do Sistema Nacional de Arquivos é explicitado no art. 11 do anteprojeto:

“os órgãos componentes do Sistema Nacional de Arquivos obedecem à orientação técnica e normativa do Arquivo Nacional, e recebem sua assistência técnica e se for conveniente, financeira, para que possam preservar os documentos sob sua guarda, aferindo-lhes valor e zelando pela sua conservação.”

O anteprojeto previa ainda um Conselho Nacional de Arquivos, presidido pelo Diretor do Arquivo Nacional, com a incumbência de estabelecer “a política do Sistema Nacional de Arquivos”, ou seja, “o conjunto de princípios, diretrizes, normas e métodos para administração, organização e funcionamento dos arquivos do país” (art. 61). Considerado um órgão de cooperação interadministrativa, previa-se que o Conselho exercesse suas atribuições através de um Plenário e uma Junta Administrativa. O Plenário seria composto de nove membros da União (o Diretor do Arquivo Nacional como membro nato), cinco representantes do Poder Executivo, dois do Poder Legislativo e um do Poder Judiciário), além de um representante de cada estado, um representante do Instituto Histórico Geográfico Brasileiro e dois representantes dos Institutos Históricos e Geográficos Estaduais. A Junta Administrativa seria composta, além do Diretor do Arquivo Nacional, seu membro nato, de cinco representantes do Poder Executivo e do representante do Poder Judiciário no Plenário, de um representante do Poder Legislativo, de quatro representantes do estado e um dos Institutos Históricos e Geográficos. Como se observa, em ambas as instâncias não há representação dos municípios, sendo a sociedade civil representada exclusivamente pelos Institutos Históricos e Geográficos. Se no Plenário o conjunto de representações dos estados supera o da União, na Junta Administrativa, dos doze membros, sete representam a União, sendo cinco do Poder Executivo. A tendência centralizadora da União, particularmente do Poder Executivo, fica evidenciada nesta composição.

Conforme o anteprojeto, os estados e municípios “só podem exercer seu direito de representação no Conselho Nacional de Arquivos após firmar, com o Arquivo Nacional, convênio sobre a integração dos respectivos arquivos públicos no Sistema Nacional de Arquivos” (art. 41). A orientação técnica e normativa do Arquivo Nacional, “a fim de que seja alcançada plena uniformidade técnica na administração dos arquivos nacionais” (art. 9º), é prevista mediante convênios de assistência técnica entre o Arquivo Nacional e os estados e municípios. Desde que aceitem esta orientação técnica, os arquivos estaduais e municipais teriam garantida a assistência financeira por parte do Arquivo Nacional. É possibilitada a participação de entidades privadas no Sistema Nacional de Arquivos, mediante requisição ao Diretor do Arquivo Nacional. Integradas ao Sistema, essas entidades deveriam submeter-se à orientação normativa do Arquivo Nacional, inclusive como condição para obtenção de assistência financeira. Semelhantemente ao modelo francês de infra-estrutura arquivística nacional, previa-se a ação de inspetores de arquivos “com o encargo de fiscalizar o disposto nesta Lei, dando necessária assistência técnica, em todos os órgãos componentes do Sistema Nacional de Arquivos” (art. 102).

Este anteprojeto não chegou a ser consolidado legalmente, nem as ações então previstas a serem executadas. Perdurou, porém, como referência fundamental nas propostas das lideranças profissionais da área de Arquivologia. Assim, em 1968, Esposel manifesta-se a respeito na *Revista do Serviço Público*, órgão de comunicação do DASP:

“Aguardamos, agora, uma lei que implante um Sistema Nacional de Arquivos . A idéia já é velha e existe até um magnífico anteprojeto de lei (...). Com este instrumento o governo estaria capacitado para intervir na solução de problemas dos mais significativos dentre os quais a salvaguarda de um patrimônio histórico de valor incalculável e insubstituível, o incremento de pesquisa científica como condição para o progresso, a uniformização da orientação para os arquivos estaduais e municipais (...)” (1968, p. 145)

Em 1972, por ocasião do I Congresso Brasileiro de Arquivologia, o anteprojeto é apresentado por dois membros da comissão encarregada da sua elaboração em 1961:

“A implantação de um sistema nacional de arquivos, que abranja todos os arquivos brasileiros, que permita estabelecer normas e

rotinas uniformes, é uma aspiração antiga entre nós. (...) Lamentavelmente, esse projeto ficou em projeto, e nunca mais se falou nisso. Chegou, porém, a hora de revê-lo, atualizá-lo, por ele batalharmos.” (SOUZA; DANNEMAN, 1972, p. 31)

### 6.3 O SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS DE 1978

A proposta de Sistema Nacional de Arquivos, elaborada em 1977 pela Secretaria de Planejamento do Ministério da Justiça (SEPLAN/MJ) com o apoio do Arquivo Nacional, encontra sua justificativa em diversos aspectos. Surge em cena o conceito de *informação*, respaldado no II Plano Brasileiro de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (1976).

“É através da informação que as novas conquistas são colocadas ao alcance dos Governos, das instituições privadas, dos cientistas, pesquisadores e estudiosos servindo como ponto de partida da evolução da ciência e da cultura.” (BRASIL, Ministério da Justiça, 1977, p. 2)

A *informática* é mencionada “visando a eficiência da informação como suporte valioso à pesquisa” (ibid., p. 3). As perspectivas do UNISIST e do NATIS são abordadas como referência ao sistema em proposição.

“Os reflexos da programação integrada dos vários recursos a serviço da informação, apregoados no plano internacional, devem fazer-se sentir em nosso meio, considerando que todos os veículos de informação têm no acervo arquivístico seu ponto de partida, podemos avaliar a importância desse acervo das técnicas de tratamento que lhe devem ser aplicadas. (ibid., p. 3)

A expressão “arquivos nacionais” é utilizada sem que se explicita a sua associação às noções de indivisibilidade e unidade do patrimônio arquivístico, como no projeto de 1962.

“Os arquivos nacionais devem receber tratamento adequado, dentro dos princípios e técnicas arquivísticas, visando garantir a integridade dos acervos e a eficiente recuperação das informações.” (ibid., p. 3)

A ausência de normalização é apontada como um obstáculo à eficiência administrativa, “tendo em vista que a documentação oficial, até aqui vem sendo preservada de maneira heterogênea e, na ausência de instruções normativas, a organização mais ou menos racional fica a variar (...)” (ibid., p. 5)

Ao longo da proposta, um novo ator, praticamente ausente no projeto de 1962, ocupa um espaço relevante: o arquivista. Esta inserção relaciona-se diretamente com a Associação dos Arquivistas Brasileiros que marca seu desempenho, nos anos 70, a partir de três projetos fundamentais: a criação dos cursos universitários de Arquivologia (1974), a regulamentação da profissão de arquivista e técnico de arquivos (1978), e a implantação do Sistema Nacional de Arquivos. A proposta de 1978 evidencia esta perspectiva:

“Este trabalho visa a oferecer uma contribuição ao planejamento da infra-estrutura do arquivo no Brasil. Partindo da análise das soluções encontradas por outros países e do estudo das técnicas mais ajustáveis à realidade brasileira constituindo-se um caminho para a reformulação da atuação do arquivista. Conduzindo este profissional a um desempenho mais efetivo junto ao complexo administrativo brasileiro, contribuindo decisivamente para a organização das informações mais racional e eficiente, assegurando a integridade de nossos acervos documentais”. (ibid., p. 4)

Embora não citado na proposta produzida em 1977 pela SEPLAN/MJ, uma das referências que nortearam diretamente a sua elaboração é o trabalho de Maria Aparecida Santos, vencedor do 2º Concurso Nacional de Monografias, patrocinado pelo Arquivo Nacional. SANTOS (1977, p. 6) destaca o Decreto-Lei nº 200/67 e sua concepção sistêmica como base para o projeto de Sistema Nacional de Arquivos:

“os princípios de planejamento, coordenação e controle, a organização sistêmica, os órgãos de “staff” então criados, compreendem uma fusão das idéias apregoadas pelos grandes mestres da administração científica, numa tentativa de nossos administradores de conduzir nossa burocracia a um caminho mais sério, mais produtivo, objetivando a construção de um país melhor. Legislação teoricamente avançada, o Decreto-Lei nº 200/67 incorpora o conjunto mais belo da administração científica. (...). O modelo de organização sistêmica adotado no País, para as atividades de administração geral, revela-se como excelente solução para as

atividades arquivísticas. Consiste na centralização de diretrizes e de orientação técnica incluindo a fiscalização e controle que possibilitem a avaliação da atividade planejada e a correção de desvios — com a descentralização hierárquica (...) A orientação normativa e os critérios científicos serão adotados naturalmente nos sistemas estaduais e nos demais poderes da União, desde que o trabalho de conscientização geral seja perfeito.”

Segundo FERNANDES (1979, p. 10):

“o processo de elaboração da proposta do Sistema Nacional de Arquivo inicia-se em fins de 1976, no âmbito da recém-criada Secretaria de Planejamento do Ministério da Justiça. Embora tenham sido consultados pela Secretaria de Planejamento, os arquivistas da AAB não foram incluídos no grupo de trabalho designado pelo Ministério da Justiça para elaborar anteprojeto de legislação sobre documentação administrativa da União e criação do Sistema Nacional de Arquivo.”

A exclusão da AAB do Grupo de Trabalho e particularmente a ausência de arquivistas é comentada por ESPOSEL (1977, p. 15), questionando a possibilidade de resultados adequados.

“O conteúdo de uma legislação sobre arquivos envolve aspectos de grande complexidade e precisa ser estabelecido com muito cuidado, dedicação e conhecimento específico. Para que venha a ser corajoso, adequado e contemporâneo ao atual estágio de desenvolvimento do país. É feito, inclusive, por profissionais e não por curiosos (...). Precisamos em tais comissões de arquivistas e não de arquivistas. Arquivistas de vocação, escolaridade e passado. No momento atual, e daqui para diante, não mais se justifica o caso dos arquivistas de conveniência ou escolha política. Ou o Brasil não se terá adiantado suficientemente? (...) Cabem aos arquivistas, ainda, esperar para ver. Tolhidos, sem voz ou participação. Amesquinados. Na esperança de melhores dias. A propósito de um Sistema Nacional de Arquivos ...”

Apesar de tais questionamentos, a AAB manifesta posteriormente suas expectativas positivas em relação ao projeto de Sistema Nacional de Arquivos, conforme editorial do periódico da entidade, de autoria da sua presidente, Marilena Leite Paes.

“Queremos crer que, após dezesseis anos de lutas e expectativas, possamos em breve dar início à tarefa árdua e inadiável que se nos apresenta com o estabelecimento do Sistema Nacional de Arquivos, voltada para a preservação da verdadeira memória nacional contida nos quase sempre esquecidos arquivos da nossa pátria. (...) Julgamos ter chegado a hora de unir conhecimentos técnicos, esforços, recursos humanos e financeiro de todas as procedências, canalizando-os sem vaidades pessoais para um objetivo comum — salvar a memória nacional como um todo.”(PAES, 1977, p. 3)

FERNANDES (1979, p. 11) ressalta que um dos pontos de divergência nos meios arquivísticos à época referia-se à abrangência do Sistema: “alguns pretendiam que extrapolasse a esfera do governo federal para abarcar, também, os documentos dos governos dos estados, dos territórios, do Distrito Federal e os institucionais etc.”. Neste caso, predominava o argumento de que seria necessária uma lei cuja demora e dificuldade de aprovação poderia levar a um insucesso idêntico ao do anteprojeto de 1962. Outras posições consideravam tal abrangência difícil de ser alcançada, tendo em vista as limitações do governo federal na gestão de seus próprios arquivos.

A primeira proposta de Sistema Nacional de Arquivos abrangia as três idades do ciclo vital arquivístico do Governo Federal. Por suas implicações com o Sistema de Serviços Gerais (SISG), instituído em 1975, a minuta do decreto do Sistema Nacional de Arquivos foi submetida ao DASP, órgão central daquele sistema, em janeiro de 1978. Como resultado, o DASP continuou com a competência de órgão central no que se referia aos arquivos correntes, cabendo ao Arquivo Nacional, como órgão central do Sistema Nacional de Arquivos, os arquivos intermediários e permanentes federais.

Assim, apesar de autodenominar-se um sistema nacional, sua possibilidade de ação era a administração federal. Ainda que centrado neste universo, o Sistema viu-se limitado aos arquivos intermediários e permanentes. Este fracionamento do ciclo vital dos documentos em dois sistemas inviabilizaria, por princípio, o desenvolvimento de uma política de gestão de documentos no Governo Federal.

O conflito teórico e operacional entre os dois sistemas fica evidenciado quando se observa o raio de ação do Sistema de Serviços Gerais. Em termos de inserção institucional na administração federal, o DASP, órgão central do Sistema de Serviços Gerais, ultrapassa significativamente o Arquivo



Nacional. O Sistema de Serviços Gerais envolve “as atividades de administração de edifícios públicos, imóveis residenciais, material, transporte e protocolo, assim como as de movimentação de expedientes, arquivo e transmissão e recepção de mensagens” (art. 1º) . No que se refere às atividades arquivísticas, cabe ao DASP como órgão central:

“a) expedir normas para disciplinar o registro de entrada, tramitação e expedição de processos e documentos;

b) expedir normas para disciplinar o uso, guarda, conservação, reprodução e incineração de processos e documentos” (art. 4º, inciso IV).

Tais ações não foram implementadas pelo DASP, agravando ainda mais o quadro que caracteriza o gerenciamento da informação arquivística na administração pública federal.

Conforme seu art. 1º, o Sistema Nacional de Arquivos tinha como finalidade “assegurar, com vistas ao interesse da comunidade, ou pelo seu valor histórico, a preservação de documentos do Poder Público”. Compunham o sistema os órgãos da Administração Federal Direta e Indireta “incumbidos de atividades de arquivo intermediário e permanente”(art. 2º). Os princípios federalistas e de autonomia dos Poderes eram assegurados ao se prever que “podem também integrar o Sistema *mediante convênios* (grifo nosso), os Arquivos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, bem como os existentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios” (art. 2º, parágrafo único).

Como órgão central do Sistema Nacional de Arquivos, cabia ao Arquivo Nacional desenvolver atividades que, em diversos aspectos, são inerentes a qualquer instituição arquivística, a par da sua eventual função de coordenação sistêmica. Entre outras competências, cabe ressaltar no art. 4º:

- “• orientar o preparo e organização de documentos em fase de transferência para o arquivamento intermediário ou permanente;
- supervisionar a conservação dos documentos sob custódia;
- decidir sobre a localização e instalação de centros de arquivamento intermediário;
- celebrar convênios e cooperação técnica e manter intercâmbio com entidades nacionais e internacionais ...”

Eram considerados órgãos setoriais e seccionais do Sistema, respectivamente, as unidades organizacionais incumbidas das atividades de arquivo intermediário da administração direta e indireta, tendo como competências (art. 5º):

- “• executar as atividades do Sistema Nacional de Arquivos em sua área de atuação, responsabilizando-se pelo seu funcionamento;
- prestar ao órgão central informações sobre suas atividades e apresentar sugestões para o aprimoramento do Sistema;
- preservar os documentos sob sua guarda, responsabilizando-se pela sua segurança.”

Previa-se que os órgãos setoriais e seccionais receberiam orientação técnica e normativa do Arquivo Nacional, “sem prejuízo da subordinação ao Órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados” (art. 6º).

Conforme JARDIM (1989, p. 16), “a hipertrofia de competência do órgão central corresponde a um alto grau de passividade nas atribuições dos órgãos setoriais e seccionais”.

A Comissão Nacional de Arquivos era composta de oito membros (art. 8º), sendo um da Associação dos Arquivistas Brasileiros e sete do Governo Federal (o Diretor-Geral do Arquivo Nacional, na qualidade de presidente; um representante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; um representante do DASP; um representante do Estado-Maior das Forças Armadas; um representante do Ministério da Educação e Cultura; dois membros a serem indicados pelo Arquivo Nacional).

Instituída junto ao Arquivo Nacional, cabia à Comissão Nacional (art. 7º):

- I - examinar as Instruções Normativas do Órgão Central;
- II - prestar, ao Órgão Central, assessoramento de ordem técnica, jurídica e histórico-cultural;
- III - propor ao Órgão Central modificações aprimoradas do Sistema;
- IV - propor medidas para o interrelacionamento das atividades dos Arquivos Correntes e dos Arquivos Intermediários e Permanentes;”

Às dificuldades iniciais para a sua implantação, impostas pelo próprio modelo de Sistema em vigor, somou-se a decisão política da diretora-geral do Arquivo Nacional, Celina Vargas do Amaral Peixoto, de excluí-lo da agenda da instituição a curto prazo.

“A partir de 1980, optamos por não reconhecer a estratégia de desenvolver o Arquivo Nacional através de sua função sistêmica, o que parecia ser uma tendência das administrações anteriores do Ministério da Justiça. Achávamos, e achamos ainda hoje, que somente o fortalecimento institucional, por meio de um sólido e constante processo de modernização, poderia consolidar as bases de uma administração que durante tanto tempo foi relegada ao esquecimento. Nos primeiros anos, o Arquivo Nacional praticamente se enclausurou, com a finalidade de atender prioritariamente às próprias demandas — encontrar um prédio digno de suas atribuições e formar uma equipe qualificada para o cumprimento de suas finalidades básicas.” (PEIXOTO, 1988, p. 8)

Após 1983, porém, diversas ações são desenvolvidas pelo Arquivo Nacional sob a justificativa do Sistema, extrapolando-se os limites legais de sua abrangência ao se priorizar, num primeiro momento, os arquivos públicos estaduais e posteriormente os municipais.

Entre 1983 e 1989, os esforços de reestruturação organizacional do Arquivo Nacional produziram resultados que ampliaram significativamente a liderança da instituição no país, além de levarem ao seu reconhecimento por parte da comunidade arquivística internacional. Os projetos desenvolvidos junto aos arquivos estaduais e municipais situam-se neste contexto de mudanças e inovações que marcaram o Arquivo Nacional nos anos 80. Assim, entre 1984 e 1989, foram realizados seis Seminários Nacionais de Arquivos Estaduais e, a partir de 1987, três Seminários Nacionais de Arquivos Municipais. Estes eventos propiciaram, pela primeira vez, uma interação freqüente no âmbito do conjunto de instituições arquivísticas públicas do país. Este processo favoreceu a criação, em 1986, do Fórum Nacional de Diretores de Arquivos Estaduais e, posteriormente, do de Diretores de Arquivos Municipais. A partir de 1991, um evento designado Conferência Nacional de Arquivos passa a ser realizado a cada dois anos, acolhendo no seu bojo os Seminários Nacionais de Arquivos Estaduais e Municipais, além dos Seminários Nacionais de Gestão de Documentos,

realizados pelo Arquivo Nacional entre 1987 e 1991, tendo como clientela - alvo os técnicos de serviços arquivísticos federais. Atualmente esta Conferência é organizada pelo Fórum Nacional de Diretores de Arquivos Estaduais e não mais pelo Arquivo Nacional.

Além dos seminários nacionais, estabeleceu-se um padrão de assistência técnica por parte do Arquivo Nacional junto aos arquivos estaduais e municipais. A esta estratégia somou-se, durante o período mencionado, a realização de programas de treinamento regionais de 1984 a 1986 e os Estágios Nacionais de Arquivos em 1986 e 1987.

O avanço alcançado neste quadro de cooperação voluntária e informal possibilitou também a elaboração, pelo Arquivo Nacional, em 1987, de um instrumento inédito: um guia com informações básicas sobre os arquivos estaduais, seus acervos e instrumentos de consulta.

Da mesma forma, favoreceu a produção, pelo Arquivo Nacional, em 1988, do *Guia brasileiro para o estudo das fontes da história da África* cujo levantamento envolveu 21 estados e o Distrito Federal, abrangendo 507 municípios, onde foram identificados 1.814 fundos ou coleções.

Paralelamente, as atividades voltadas para os arquivos da administração federal eram realizadas pelo Arquivo Nacional, fora da coordenação do Sistema, pois este era considerado, por suas próprias limitações, um aspecto inibidor de programas de gestão de documentos junto aos órgãos federais. Assim, apesar dos avanços alcançados na interação do Arquivo Nacional com os arquivos federais, estaduais e municipais, não é possível afirmar que o Sistema Nacional de Arquivos tenha sido implantado. Tal situação sugere, conforme JARDIM (1989, p. 28), que a rede de cooperação interinstitucional, articulada pelo Arquivo Nacional, poderia prescindir da concepção e requisitos formais do tipo sistema nacional de arquivos, desde que democraticamente definidas as políticas nacionais de arquivos, pelo conjunto de atores envolvidos com a produção e uso da informação arquivística.

## 6.4 A PROPOSTA DE UM SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES ARQUIVÍSTICAS

A partir de 1988, a direção-geral do Arquivo Nacional, considerando alguns aspectos da Teoria Geral dos Sistemas, propõe o esboço de uma nova configuração para o Sistema Nacional de Arquivos. Esta proposta é inovadora em relação às anteriores ao privilegiar o conjunto das informações arquivísticas do patrimônio documental do país sobre o conjunto das instituições arquivísticas responsáveis por este patrimônio.

“A atividade relativa ao nível das informações não diz respeito diretamente às infra-estruturas de arquivos, mas ao relacionamento que deve existir entre as diferentes instituições, o qual se processa através de uma troca constante de informações. (...) O Sistema Nacional de Arquivos, da forma como se propõe agora, precisa estabelecer um sistema aberto de relações entre as diferentes unidades arquivísticas. Deve ser complexo porque *envolve o conjunto de arquivos públicos e privados do país* (grifo nosso) e deve ser dinâmico porque determina um fluxo contínuo de serviços e informações. Além disso, tem de se processar em dois planos: o nacional e o internacional, de intercâmbio de informações arquivísticas. Seus objetivos seriam os de coordenar e dinamizar as informações contidas nos arquivos que compõem o patrimônio documental da nação, além de contribuir para reforçar a unidade nacional através do conhecimento e divulgação dessas informações. (...) Identificamo-nos com a proposta mexicana, que declara não ter o sistema responsabilidade direta sobre o conjunto de arquivos públicos e privados do país. (...) É relevante para a preservação do patrimônio documental brasileiro estabelecer sistemas de informação capazes de ampliar o universo a ser analisado, aprofundar a investigação de temas específicos para a pesquisa científica, identificar os principais depósitos de documentos públicos e privados do país e assegurar o acesso de documentos até então desconhecidos do público interessado (...). Se enfatizamos a criação de um sistema de informações arquivísticas no Brasil, é porque acreditamos estar o país amadurecido e consciente de proteger sua documentação pública e privada. (...) e se privilegiamos, neste documento de trabalho, o nível das informações arquivísticas, é porque acreditamos estar colaborando para a consolidação e a construção de novas estruturas arquivísticas, capazes de defender nosso patrimônio documental.” (PEIXOTO, 1988, p 6-14)

Mantida a *totalidade* dos projetos anteriores, o mecanismo de *organização* do Sistema tende a ser o *intercâmbio de informações* e não a *norma*. A proposta reconhece, porém, a necessidade de “uma política normativa de arquivos para o país”, mediante o estabelecimento de “um centro normativo, capaz de definir regras através de uma operação descentralizada, a fim de que cada arquivo conserve sua autonomia e tenha elasticidade necessária para adequar à própria instituição. (...) A aceitação de regras e normas de conduta, bem como de obrigações e deveres, implica uma discussão democrática que envolva todo o conjunto de instituições ocupadas com os arquivos públicos e privados” (ibid., p. 6-12).

Ainda que não explicitado, parece caber ao Arquivo Nacional a função técnica de “centro normativo” e a um conselho superior de arquivos,

“ponto de reunião de todas as representações nos diferentes níveis e esferas (...) a possibilidade de uma discussão democrática sobre todas as questões que envolvem o conjunto do patrimônio documental de uma nação, tais como as referentes à legislação, às normas de acesso e à própria difusão nacional e internacional das informações contidas nos arquivos públicos e privados”. (ibid., p. 6).

Nesta perspectiva, o estabelecimento de um Sistema Nacional de Informações Arquivísticas, como designado posteriormente por PEIXOTO (1989), seria uma atribuição do Conselho Superior de Arquivos e não do Arquivo Nacional.

Embora não aprofundada, esta proposta poderia oferecer algumas alternativas ao modelo de Sistema Nacional de Arquivos sugerido desde 1962. Conforme observado a seguir, o Sistema Nacional de Arquivos de 1994 desviou-se dessas possibilidades.

## 6.5 O SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS DE 1994

Em 1991 é aprovada a Lei nº 8.519, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, após uma década de esforços, liderados pelo Arquivo Nacional, no sentido de dotar o país de uma legislação arquivística.

A Lei de Arquivos apresenta características marcadamente conceituais, sobretudo no que se refere ao conjunto de definições apresentadas para termos como arquivos, gestão de documentos, arquivos públicos, documentos correntes, intermediários, permanentes, arquivos privados etc. É assegurado o princípio de acesso do cidadão à informação governamental, bem como previsto o sigilo relativo a determinadas categorias de documentos. Prevê-se a identificação de arquivos privados como de interesse público e social, “desde que sejam considerados como conjunto de fontes relevantes para a história e desenvolvimento científico nacional” (art.12).

Ao abordar, no capítulo IV, a organização e administração de instituições arquivísticas públicas, a Lei evidencia os princípios federalistas e a autonomia dos Poderes. Assim, conforme o art. 17, “a administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais”.

A vocação federalista da Lei nº 8.159 expressa-se ainda no seu art.21, segundo o qual a “Legislação Estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais, bem como a gestão e o acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Lei”.

A Lei estabelece a ordenação da malha arquivística pública do país nos seguintes termos:

- Arquivos Federais: o Arquivo Nacional e outros arquivos do Poder Executivo (Ministérios da Marinha, Relações Exteriores, Exército e Aeronáutica), os arquivos dos Poderes Legislativo e Judiciário Federais;
- Arquivos Estaduais: o arquivo do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário;
- Arquivos do Distrito Federal: os arquivos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário;
- Arquivos Municipais: os arquivos do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

O Arquivo Nacional tem, como competências, “a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, acompanhar e implementar a política nacional de arquivos” (art. 18).

Cria-se um Conselho Nacional de Arquivos (CONAR), presidido pelo diretor-geral do Arquivo Nacional, “integrado por representantes de instituições arquivísticas e acadêmicas, públicas e privadas” (art. 26) com a atribuição de definir a política nacional de arquivos e atuar como órgão central do Sistema Nacional de Arquivos. A lei não explicita, porém, nenhuma definição quanto aos seus objetivos, forma de estruturação e abrangência. Tampouco há elementos que indiquem o que se considera política nacional de arquivos.

Antes de sua aprovação, porém, o anteprojeto da Lei nº 8.159 recebeu críticas provenientes de alguns setores, particularmente dos representantes da área de preservação do patrimônio cultural do Governo Federal. Cabe observar que o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, estabelece a interferência do Estado na preservação dos bens móveis e imóveis que comporiam o patrimônio cultural do país. Traduz, portanto, o projeto de órgãos federais da área do Patrimônio Histórico que se sucederam nas últimas cinco décadas, os quais privilegiaram a política de preservação arquitetônica do monumento de pedra e cal. Ainda assim, as pretensões do Arquivo Nacional, particularmente no que se refere aos arquivos privados de interesse público e social, expressas no anteprojeto de lei, pareciam ameaçar política e juridicamente a figura do tombamento, prevista no Decreto-Lei nº 25. A perspectiva de uma política nacional de arquivos coordenada pelo Arquivo Nacional, órgão integrante do Ministério da Justiça, limitaria possíveis ações neste sentido por parte do Ministério da Cultura ou equivalente.

Tal limitação incidiria sobre um segmento do chamado patrimônio cultural ou seja, o patrimônio documental arquivístico, para o qual o setor cultural do Governo Federal jamais propôs uma política específica. A ação mais próxima neste sentido foi a do Programa de Preservação da Documentação Histórica (Pró-Documento), de cujos quadros técnicos saíram as críticas mais contundentes ao anteprojeto da Lei de Arquivos. O artigo de ANTUNES e SOLIS (1990), “O cesarismo e os arquivos brasileiros”, expressa esta postura ao visualizarem no anteprojeto de lei a perspectiva do Arquivo Nacional extrapolar seu raio de ação no âmbito do Executivo Federal para atingir também os arquivos dos municípios, estados, Distrito Federal, territórios e arquivos privados de pessoas físicas e jurídicas.



“O Arquivo Nacional queria ser o Arquivo da Nação e dirigir a política de preservação de documentos do patrimônio arquivístico nacional. Apenas nos estados cesaristas havia-se tentado a aglutinação de um tal patrimônio sob uma mesma administração de arquivos. (...) Durante o Império, o Arquivo Nacional reivindicou tal condição. Isso foi historicamente possível em virtude do caráter centralizador do Estado, além de serem muito raros, na época, os documentos privados. (...) Com o advento da República e a adoção dos princípios de autonomia entre os três poderes da federação, reduziu-se progressivamente o papel do Arquivo Nacional, que na prática ficou restrito ao recolhimento dos documentos permanentes do Executivo Federal.” (ibid., p. 17)

Conforme os autores mencionados, há uma contradição entre o mérito conceitual do projeto e o suposto caráter autoritário dos seus aspectos políticos e legais. Esta vocação autoritária estaria presente em diversos aspectos como, por exemplo:

- na ação do Arquivo Nacional que, comandando um sistema nacional composto por todas as instituições arquivísticas do Estado, “coletaria e centralizaria as informações sobre os acervos das instituições detentoras de arquivos permanentes, como também integraria os processos técnicos dessas instituições, independentemente de suas localizações administrativas” (ibid., p. 17);
- no desrespeito aos princípios legais e constitucionais de autonomia entre poderes, estados e municípios;
- na indefinição sobre o que seja política nacional de arquivos, cuja competência é do Conselho Nacional de Arquivos, “cabeça do sistema”, “desta forma amenizando o caráter cesarista do Arquivo Nacional” (ibid., p. 17);
- na função do Arquivo Nacional de “acompanhar e implementar a política nacional de arquivos”. “No contexto da lei, só há um entendimento possível para essas atribuições: Ao Arquivo Nacional do Poder Executivo caberá fiscalizar, (‘acompanhar’) e subordinar (‘implementar’ a subordinação) as instituições arquivísticas à política nacional de arquivos (leia-se às determinações do Conselho)” (ibid., p. 17);

- na indefinição quanto à composição do Conselho Nacional de Arquivos;
- na superposição à legislação do patrimônio histórico e artístico nacional.

Neste sentido, o anteprojeto de Lei de Arquivos não objetivaria a preservação arquivística, mas o estabelecimento de “um espaço exclusivo de poder, não para que o arquivo de toda a nação atue eficazmente, mas para que ele controle política e arbitrariamente as competências e o campo da preservação arquivística, delegando ou vetando iniciativas” (ibid., p. 17).

Em 1993 o Arquivo Nacional elaborou três projetos de decretos visando à instituição, respectivamente, do Sistema Nacional de Arquivos, do Conselho Nacional de Arquivos e do Sistema Federal de Arquivos do Poder Executivo.

Estes projetos não foram objeto de divulgação e consultas formais por parte do Arquivo Nacional junto a organizações como o Fórum dos Diretores de Arquivos Estaduais, o Fórum dos Diretores de Arquivos Municipais e as universidades responsáveis por cursos de Arquivologia.

Após mais de três anos de sancionada a Lei nº 8.159, a primeira regulamentação se dá em 1994, mediante o Decreto nº 1.173, de 29 de junho, que dispõe sobre o funcionamento do CONARQ e do Sistema Nacional de Arquivos, reunindo os dois projetos específicos, elaborados em 1993.

Tendo como órgão central o CONARQ, o Sistema Nacional de Arquivos tem por finalidade “*implementar* (grifo nosso) a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo” (art. 10). Neste sentido, verifica-se uma situação ambígua, do ponto de vista jurídico e político já que, no art. 18 da Lei, compete ao Arquivo Nacional “acompanhar e *implementar* (grifo nosso) a política nacional de arquivos”. De qualquer forma, considerando-se a abordagem sistêmica, entende-se que não cabe ao Sistema *implementar* políticas arquivísticas. Sua função é favorecer a execução destas políticas pelos órgãos que o compõem mediante um processo de interação sistêmica. Um sistema não constitui um *órgão* executor de políticas públicas.

O Sistema apresenta a seguinte composição:

- Arquivo Nacional;
- arquivos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- arquivos estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- arquivos do Distrito Federal e dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- arquivos municipais dos Poderes Executivo e Legislativo;
- pessoas físicas e jurídicas de direito privado, mediante convênio com o órgão central.

Enquanto no Sistema Nacional de Arquivos de 1978, todos os arquivos fora do âmbito do Governo Federal integravam o sistema mediante convênio, o atual Sistema inclui estas instituições por adesão obrigatória. Como tal, “seguirão as diretrizes e normas emanadas do órgão central, *sem prejuízo de sua subordinação e vinculação administrativa*” (art. 14, grifo nosso). Observe aqui a tendência — já analisada no capítulo IV — de se considerar as normas técnicas do sistema como uma instância neutra em relação ao contexto organizacional do qual resultam e no qual serão aplicadas .

Ainda na qualidade de integrantes do sistema, os arquivos públicos externos ao Poder Executivo Federal recebem atribuições que colidem com os princípios de autonomia dos poderes, estados e municípios, previstos na própria Lei nº 8.159. Várias dessas competências foram conferidas anteriormente aos arquivos integrantes do Sistema pela Lei citada e, como tal, é seu dever executá-las nos termos desta, independentemente do decreto que institui o Sistema Nacional de Arquivos. É o caso do dever de gestão, preservação e acesso aos documentos produzidos e recebidos em cada órbita do Estado (artigos 19, 20 e 21 da Lei), equivalentes no art. 13 do Decreto aos seguintes incisos:

- “I - promover a gestão, a preservação e o acesso às informações e aos documentos na sua esfera de competência, em conformidade com as diretrizes emanadas do órgão central; (...)
- III - implementar a racionalização das atividades arquivísticas, de forma a garantir a integridade do ciclo documental; (...)
- IV - garantir a guarda e o acesso a documentos de valor permanente”. (...)

Outras competências evidenciam a subordinação técnico-normativa ao órgão central, previstas no art. 13 do Decreto mediante os seguintes incisos:

- “II - disseminar, em sua área de atuação, as diretrizes e normas estabelecidas pelo órgão central, zelando pelo seu cumprimento; (...)
- VI - prestar informações sobre suas atividades ao órgão central; (...)
- XI - colaborar na elaboração de cadastro nacional de arquivos públicos e privados, bem como no desenvolvimento de atividades censitárias referentes a arquivos”. (...)

Por outro lado, pode-se questionar os direitos de um órgão do Executivo Federal solicitar informações a um arquivo estadual ou municipal sobre seu funcionamento interno e, da parte destes, o dever de fornecê-las, “sem prejuízo da sua subordinação e vinculação administrativa”.<sup>4</sup>

O Conselho Nacional de Arquivos tem por finalidade “definir a política nacional de arquivos públicos e privados, bem como exercer orientação normativa visando à gestão documental e proteção especial aos documentos de arquivos” (art. 1º). Entre outras competências do CONARQ, vale ressaltar algumas que sustentam mais incisivamente a sua finalidade:

- estabelecer diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos,, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo;
- promover o inter-relacionamento de arquivos públicos e privados com vistas ao intercâmbio e integração sistêmica das atividades arquivísticas;
- propor ao Ministro de Estado da Justiça dispositivos legais necessários ao aperfeiçoamento e à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados;
- estimular programas de gestão e de preservação de documentos públicos de âmbito federal, estadual e municipal, produzidos ou recebidos em decorrência das funções executiva, legislativa e judiciária;

- estimular a implantação de sistemas de arquivos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como nos estados, no Distrito Federal e nos municípios.

Vinculado ao Arquivo Nacional, o CONARQ é composto por quatorze membros, sendo sete do Governo Federal (dois do Poder Executivo, dois do Poder Judiciário, dois do Poder Legislativo e um do Arquivo Nacional), dois dos arquivos públicos municipais, dois dos arquivos públicos estaduais, um da Associação dos Arquivistas Brasileiros e dois representantes de instituições não-governamentais que atuam na área de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais. Não se previu, portanto, representação das universidades que oferecem cursos de Arquivologia.<sup>5</sup>

Além de um órgão deliberativo, o CONARQ tem funções executivas como órgão central do Sistema Nacional de Arquivos. Às funções políticas são acrescidas as de caráter técnico-normativas mediante a constituição de “câmaras técnicas e comissões especiais com a finalidade de elaborar estudos e normas necessárias à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados e ao funcionamento do SINAR” (art. 8º).

Ainda em fase de projeto, o Sistema Federal de Arquivos (SIFAR) tem, como órgão central e normativo, o Arquivo Nacional, sendo um subsistema do Sistema Nacional de Arquivos “com a finalidade de assegurar a gestão, a preservação e o acesso às informações e aos documentos dos arquivos do Poder Executivo Federal” (art. 1º). Integram o SIFAR (art. 4º), além do Arquivo Nacional:

- órgãos setoriais: “as unidades centralizadoras dos serviços arquivísticos nos órgãos e entidades da Presidência da República, dos Ministérios, Autarquias e Fundações, responsáveis pelo gerenciamento de atividades de arquivos no que tange aos documentos em fase corrente e intermediária, bem como as atividades de controle das informações para fins de atendimento aos usuários”;
- órgãos seccionais: “as unidades responsáveis pelo recebimento, registro, controle de tramitação e arquivamento dos documentos que atuem descentralizadamente em relação ao órgão setorial, considerados a complexidade organizacional e o grau de autonomia do órgão ou entidade”.

Prevê-se a integração ao SIFAR das unidades centralizadoras dos serviços arquivísticos nas empresas públicas e sociedades de economia mista.

Após os projetos não implementados de 1962 e 1978, reorganiza-se com o projeto de 1994 a expectativa de, finalmente, alcançar-se a *organização na totalidade* (e, possivelmente, a totalidade na organização) dos arquivos da Nação, sob a égide do Arquivo Nacional.

## NOTAS

- 1 A partir dos anos 70, foram instituídos sistemas estaduais de arquivos no Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Pará, Rio Grande do Sul, Sergipe, Ceará, Espírito Santo, São Paulo e Distrito Federal sem que nenhum chegasse a ser efetivamente implementado.
- 2 No Canadá, COUTURE e ROUSSEAU lideram a discussão quanto à relevância de uma “Arquivologia integrada”, ou seja, contemplando as três idades.
- 3 Os critérios de utilização de código alfa-numérico, para identificar os entrevistados, encontram-se abordados no Cap. 8.
- 4 O respeito ao princípio federativo é explicitado no caso do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas, instituído em 13 de maio de 1992, “com vistas a proporcionar à população bibliotecas públicas racionalmente estruturadas, de modo a favorecer a formação do hábito de leitura, estimulando a comunidade ao acompanhamento do desenvolvimento sociocultural do País” (art.1º). Conforme seu art. 3º, “*respeitado o princípio federativo* (grifo nosso) , o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas atuará no sentido de fortalecer os respectivos sistemas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.
- 5 Durante o 10º Congresso Brasileiro de Arquivologia, ocorrido em São Paulo, de 27 de novembro a 2 de dezembro de 1994, este autor propôs alterações na legislação então vigente, considerando que a definição de uma política nacional de arquivos

“encontra-se diretamente vinculada à formação de recursos humanos e à pesquisa científica na área de Arquivologia. Ainda que se considerem as críticas de outros teores ao Conselho Nacional de Arquivos, a ausência de representação da Universidade neste

órgão constitui uma lacuna que não faz juz à trajetória e perspectivas do ensino arquivístico no Brasil. Solicito, portanto, que entre as recomendações deste Congresso figure a de que um representante das Universidades, responsáveis pela formação arquivística, tenha lugar no Conselho Nacional de Arquivos. Este representante deverá ser sugerido ao Presidente do Conselho Nacional de Arquivos através de lista tríplice, resultante de eleição entre seus colegas docentes”(JARDIM, 1994).

Entre as recomendações do Congresso aprovou-se que o “Decreto nº 1.173, de 29 de junho de 1994, que dispõe sobre a organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos e do Sistema Nacional de Arquivos, seja alterado para permitir a inclusão de um representante das instituições mantenedoras de curso superior de Arquivologia”. O Decreto nº 1.461, de 25 de abril de 1995, veio garantir esta representação.





## 7 OS RELEVOS DA SUPERFÍCIE: OS ATORES E SUAS FALAS

“Quem sabe alguém possui o mapa, mas não sabe para que serve, ou sabe que serve para algo mas não sabe exatamente para quê, e anda pelo mundo a procurar quem o queira adquirir. Imaginem só, toda uma circular de ofertas, pistas falsas, mensagens que dizem outra coisa e são lidas como se aludissem, sei lá, à produção do ouro. E provavelmente alguns estão procurando reconstituir diretamente o mapa a partir de bases conjecturais.”

Umberto Eco, *O pêndulo de Foucault*

### 7.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

#### 7.1.1 *Quando o pesquisador é um nativo*

No âmbito desta pesquisa, uma questão básica, de caráter metodológico, refere-se à relação existente entre o pesquisador e o universo temático sugerido como objeto de análise. Ainda que não se trate, neste caso, de um exercício etnográfico no seu sentido estrito, vale lembrar, todavia, o que DA MATTA (1978, p. 28) denomina a “dupla tarefa” do etnólogo: transformar o exótico no familiar e/ou o familiar em exótico. A relativização das noções de distância e objetividade pelos antropólogos, ao pesquisarem sua própria sociedade, mostra-se aqui oportuna. Até porque “o que sempre *vemos* e *encontramos* pode ser familiar mas não é necessariamente *conhecido* e o que não *vemos* e *encontramos* pode ser exótico mas, até certo ponto, *conhecido*” (VELHO, 1978, p. 39). Assim, se não é sempre necessário exotizar o familiar, recomenda-se, no mínimo, estranhá-lo, o que é possível, segundo VELHO (ibid., p. 45) “quando somos capazes de confrontar intelectualmente, e mesmo emocionalmente, diferentes versões e interpretações existentes a respeito de fatos, situações”. Considerar um grupo como estranho, lembra CALDEIRA (1992, p. 65) “significa colocar entre parênteses tudo que a gente pode imaginar que sabe sobre ele para poder descobrir o que ele tem de fato a nos dizer”.

### 7.1.2 *As entrevistas*

Conforme MINAYO (1992, p. 109),

“o que torna a entrevista instrumento privilegiado de coleta de informações para as ciências sociais é a possibilidade de a fala ser reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e ao mesmo tempo ter a magia de transmitir, através de um porta-voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, socioeconômicas e culturais específicas”.

No caso desta pesquisa, além do enquadramento teórico proposto pelo conceito de representações sociais, a reduzida produção intelectual sobre o objeto veio corroborar a opção pela entrevista como recurso metodológico.

Sob tal perspectiva, foram realizadas 17 entrevistas no período de fevereiro a maio de 1994, nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Curitiba. Em se tratando de uma abordagem qualitativa, optou-se por uma amostra que expressasse diversos aspectos relacionados à inserção dos atores/“representantes” nos distintos processos referentes aos projetos de sistema nacional de arquivos. Considerando-se os limites da pesquisa em termos geográficos e de cronograma, procurou-se uma amostra representativa tendo em vista o pertencimento dos atores ao plano atual das organizações e as dimensões histórica e epistemológica que envolvem a busca do Sistema Nacional de Arquivos como ordem imaginária. Assim, privilegiaram-se três segmentos: dirigentes de instituições arquivísticas públicas, lideranças da Associação dos Arquivistas Brasileiros e professores de universidades que oferecem cursos de graduação e pós-graduação em Arquivologia.

Estes perfis abordados não se excluem, pois muitos dos entrevistados já estiveram ou se encontram atualmente inseridos em mais de um dos segmentos priorizados. Neste caso, considerou-se a situação atual dos entrevistados ou aquela em que sua atuação foi mais destacada, quando dos profissionais com maior tempo de atuação na área de Arquivologia.

A opção por estes três segmentos justificou-se também pelas possibilidades oferecidas por cada um — por menor que seja sua homogeneidade —, no sentido de apontarem para perspectivas diferenciadas sobre os projetos do Sistema Nacional de Arquivos.

Foram concebidas entrevistas abertas, calcadas num roteiro previamente elaborado, contemplando os seguintes aspectos:

- breve relato da trajetória profissional do entrevistado;
- familiaridade com os projetos de 1962, 1978 e 1993;
- conceituação de Sistema Nacional de Arquivos;
- composição do Sistema Nacional de Arquivos;
- o caráter normativo do Sistema Nacional de Arquivos;
- relacionamento entre o Arquivo Nacional, os arquivos estaduais e os municipais (no âmbito do sistema ou fora do sistema);
- conceituação e operacionalização da política nacional de arquivos;
- as relações entre a política nacional de arquivos e o Sistema Nacional de Arquivos;
- o conceito de sistema de arquivos;
- a procedência do conceito de sistema na Arquivologia.

## 7.2 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

### 7.2.1 *Características gerais*

Dos 17 entrevistados, seis (35%) são dirigentes de instituições arquivísticas públicas, cinco (30%) são lideranças da AAB e seis (35%) são professores de universidades que oferecem cursos de graduação e pós-graduação em Arquivologia.

A amostra apresenta a seguinte distribuição geográfica: 11 entrevistados atuam no Rio de Janeiro (69,7%), três em São Paulo (17,5%), dois em Belo Horizonte (11,7%) e um em Curitiba (5,8%).

Fizeram carreira no setor público 16 entrevistados (94%), dos quais 10 (64,5%) na administração federal, quatro (23%) em administrações estaduais e dois (12,5%) em administrações municipais.

Em termos de graduação acadêmica, a distribuição da amostra é a seguinte:

História	5	(29,4%);
Biblioteconomia	4	(28,5%);
Arquivologia	2	(11,7%);
Arquivologia e História	2	(11,7%);
Direito	1	(5,8%);
Biblioteconomia e História	1	(5,8%);
Biblioteconomia e Direito	1	(5,8%);
História e Direito	1	(5,8%).

A maior incidência de graduação é em História (42,8%), seguida de Biblioteconomia (28,6%), Arquivologia (19,1%) e Direito (9,5%). Dos 17 entrevistados, cinco (29,4%) têm graduação em duas áreas.

O quadro de titulação acadêmica é o seguinte:

Graduado	6	(35,3%)
Doutor	3	(17,6%)
Mestre	3	(17,6%)
Mestrando	3	(17,6%)
Livre-Docente	1	(5,8%)
Especialista	1	(5,8%)

Assim, incluindo-se um livre docente e os três mestrandos, 64,7% dos entrevistados inserem-se no universo da pós-graduação, enquanto 35,3% possuem apenas a graduação.

A maior incidência de cursos de pós-graduação é na área de História (45,4%), seguida de Arquivologia e Administração de Centros Culturais (respectivamente 18,2%), Administração e Ciência da Informação (9,1%).

Face ao universo desta pesquisa, o predomínio de profissionais com formação acadêmica em áreas de conhecimento como História e Biblioteconomia sugere que, apesar dos 20 anos de formação profissional em Arquivologia, mostra-se ainda residual a presença do graduado desta área entre as lideranças profissionais.

Em termos de experiência internacional, 58,8% dos entrevistados já participaram de cursos de curta duração e congressos científicos.

A média de atuação profissional dos entrevistados é de 24 anos.

Em seu conjunto, correspondem a duas gerações de profissionais.

Quinze profissionais são mulheres e dois, homens.

### *7.2.2 Dirigentes de instituições arquivísticas públicas*

Dos seis entrevistados, três encontram-se vinculados às administrações municipais, dois às estaduais e um à federal.

No que se refere à formação acadêmica, quatro são graduados em História, um em História e Arquivologia e um em Direito. A maior incidência na graduação é, portanto, do curso de História (83,3%), enquanto Arquivologia e Direito representam, respectivamente 16,6%. Um entrevistado possui título de Doutor em História e dois de Mestre em História, ou seja, 50% dos dirigentes cursaram pós-graduação.

Quatro dos entrevistados (67%) já desenvolveram alguma experiência internacional (participação em congressos e cursos) na área de Arquivologia.

### *7.2.3 Lideranças da Associação dos Arquivistas Brasileiros*

Como lideranças da AAB, incluem-se não só seus presidentes, bem como outros profissionais ocupantes de outros cargos na entidade desde a sua criação em 1971. Quatro são procedentes do setor público (três da administração federal e um da estadual) e um do setor privado.

Dos cinco entrevistados, três têm suas graduações em Biblioteconomia, um em Direito e História e um em Biblioteconomia e Direito. Portanto, a

maior incidência em graduação é em Biblioteconomia (80%), seguida de Direito e História (20%, respectivamente).

Um dos entrevistados possui título de livre-docência, embora não tenha cursado pós-graduação. Neste sentido, apenas um entrevistado possui pós-graduação, ou seja, Mestrado em Administração.

Três dos entrevistados (75%) já tiveram experiência internacional na área.

Todos são aposentados, embora três ainda atuem na área. A média de atuação profissional é de 37 anos.

#### *7.2.4 Professores universitários*

Cinco entrevistados são vinculados a universidades federais e um à universidade estadual. Dois entrevistados são graduados em Arquivologia, um em História, um em Biblioteconomia, um em História e Biblioteconomia e um em Arquivologia e História. Assim, a maior incidência de cursos de graduação é em História (50%), enquanto Arquivologia e Biblioteconomia representam, respectivamente, 33,3%.

Todos realizaram pós-graduação, sendo dois doutores (História), três mestrados (Administração de Centros Culturais e Ciência da Informação) e um especialista (Organização de Arquivos).

Três dos entrevistados (50%) já tiveram experiência internacional.

A média de atuação profissional é de 22 anos.

### **7.3 AS FALAS**

Há uma distância entre o que se diz, o que se faz e o que se diz sobre o que se faz, informa-nos a Antropologia. Estas três dimensões não são percebidas apenas pela escuta do outro. Até porque “o sentido do que fazem os homens deve ser procurado menos no que dizem do que no que encobrem, menos no que as palavras expressam do que no que escondem” (LAPLANTINE, 1993, p. 133). Limites considerados, as falas auxiliam, porém, a revelar o seu sujeito, possibilitando alterações nas significações instituídas e suscitando novos significados.

Não se trata, portanto, de inventariar as falas dos entrevistados. A diversidade de posturas e questões destes quanto a temas nucleares desta pesquisa

encontram-se, inclusive, em alguns trechos do Anexo 1. Pretende-se, no caso, descrever em termos gerais a teia de relações decorrente dessas variadas falas. Espera-se, assim, favorecer as interpretações que apontem para as representações sobre o Sistema Nacional de Arquivos.

Cabe observar que, quando citados, os entrevistados são identificados por um código. Assim, E3 significa “entrevistado número três”. Esta ordem numérica não obedece a nenhum critério específico, tendo sido estabelecida de forma casual. Procurou-se, desta forma, preservar ao máximo a identidade dos entrevistados.

Eventualmente, esta opção talvez tenha impossibilitado a análise de determinados indicadores relacionados à inserção do entrevistado no contexto da Arquivologia, no Brasil, nos últimos trinta anos. No entanto, parece ter garantido outros espaços qualitativamente significativos nas falas dos atores. Esta situação sugere, desde já, elementos valiosos à abordagem quanto a este grupo profissional, o que será posteriormente retomado.

### *7.3.1 O processo de entrevista*

Numa perspectiva antropológica, a escuta do outro remete a um diálogo que é, no mínimo, uma aventura. Todo encontro daí decorrente é singular em função dos elementos que norteiam a sua preparação e contextualizam sua realização. Conforme CALDEIRA (1993, p. 75),

“Ninguém tem uma entrevista pronta. Ninguém faz duas vezes a mesma entrevista. O relato é sempre fruto de um momento, de um encontro específico, do humor das pessoas. Ela tem, conseqüentemente, que ser olhada desse jeito, e não como a encarnação de uma verdade absoluta e definitiva. O relato da entrevista é sempre algo relativo — relativo ao encontro em que foi gerado.”

Desde os primeiros contatos, os profissionais abordados mostraram-se disponíveis para as entrevistas. Exceto quatro profissionais contactados, todos os demais concordaram em conceder a entrevista. Informados sobre as propostas gerais da pesquisa e a função da entrevista, alguns demonstravam curiosidade sobre os objetivos da pesquisa. Ainda neste primeiro contato, o entrevistado era informado de que seu nome não seria citado neste trabalho.

Com todos os contactados, o pesquisador já mantinha algum tipo de relacionamento profissional, variando a cada caso (atuais e ex-colegas de trabalho na mesma instituição, contatos em reuniões e congressos etc). Por outro lado, todos os entrevistados dispunham de informações — no mínimo, de caráter geral — sobre a atuação do pesquisador como o ex-coordenador de implantação do Sistema Nacional de Arquivos e ex-diretor da Divisão de Gestão de Documentos do Arquivo Nacional. Dez entrevistados (59%) demonstraram — implícita ou explicitamente — conhecer trabalhos publicados do pesquisador sobre o tema desta pesquisa.

No decorrer das entrevistas, este aspecto foi explicitado por alguns entrevistados, sinalizando, inclusive, o lugar do pesquisador nas falas.

“Você, por exemplo, quando se meteu a resolver o problema do Sistema Nacional de Arquivos, o Sistema Nacional de Arquivos funcionar nos estados, você conseguiu, mas foi você, tá entendendo? Foi você que fez isso e dizia ‘o Arquivo Nacional...’. São decisões e deliberações pessoais. Foi um trabalho belíssimo. Um trabalho muito proveitoso, muito rendoso porque foi uma empreitada em que você se pôs lá dentro. Você saía do Pará ao Rio Grande do Sul atraindo os estados.” (E 16)

“A página está virando (...) . Tua tese é sobre isso. Você poderia até se debruçar sobre outros assuntos. Isso deve ter trazido alguma coisa simbólica, mexeu muito com você.” (E9)

As entrevistas duraram em média duas horas e ocorreram, em sua maioria, no ambiente de trabalho dos entrevistados e, exceto num caso, sem a presença de terceiros vinculados à área de Arquivologia.

Apenas um dos entrevistados solicitou acesso ao roteiro da entrevista, alegando que preferia responder por escrito. Após o argumento do pesquisador quanto à dinâmica da entrevista oral e o conhecimento do roteiro, a entrevista foi concedida e gravada.

Em alguns casos, foi manifestada a preocupação com o fato de a entrevista ser gravada, apesar das garantias previamente estabelecidas pelo pesquisador de que os relatos seriam utilizadas exclusivamente para fins deste trabalho, sem citação de nomes. Neste caso, os entrevistados jamais explicitavam diretamente qualquer tipo de desconfiança em relação ao pesquisador.



“A gente fica preocupado porque tem alguma coisa gravando. A questão é você ter a resposta adequada em nível de português claro.” (E11)

Algumas informações foram fornecidas sob a condição de que o gravador fosse desligado, particularmente no que se refere a opiniões envolvendo discordâncias na condução de determinadas políticas públicas na área.

“Muita coisa não está escrita. Muita coisa não deve ser escrita.” (E12)

As entrevistas eram iniciadas, solicitando-se ao entrevistado um breve relato da sua trajetória profissional na área de Arquivologia. Pretendia-se, assim, não apenas obter informações que permitessem contextualizar a fala de cada um, como também procurar tornar mais confortável para o entrevistado a situação que se iniciava.

A maioria destes relatos ultrapassou a expectativa em termos de tempo de duração, com alguns chegando a quase 45 minutos. Nestes casos, ocorreu com frequência o cruzamento da carreira profissional com outros momentos da vida pessoal. Assim, por exemplo, destacava-se como o contato com a área de Arquivologia resultou de uma mudança de cidade ou, em função deste contato, como uma relação amorosa foi estabelecida. A tendência, nestes relatos, foi associar a satisfação profissional com a Arquivologia a episódios pessoais gratificantes, cronologicamente próximos a momentos profissionais considerados marcantes.

Em alguns casos, o relato sobre a trajetória profissional propiciou reflexões com caráter de auto-avaliação.

“O que você me pede tem a ver com a vida de uma pessoa. E a vida nem sempre são aqueles caminhos pensados por nós. (...) O meu temperamento, ousado talvez pra época, a minha independência também ... Então eu falava coisas que me vinham na cabeça, atacando fulano, sicrano. Todo mundo que eu achava que podia fazer uma coisa melhor e não fazia, eu dava nome aos bois e até às esposas dos bois também. (...) Então eu acho que o meu tempo passou. Na época eu fiz o que pude. Não me arrependo. Faria tudo de novo, mas hoje em dia eu acho que não caberia assim uma pessoa tão contestadora. Hoje em dia, principalmente, a questão política tão valorizada. (...) Eu acho que teria que ter um outro

modo de agir, com mais água com açúcar, com mais perfumezinho, coisa que eu não sei fazer, sabe?” (E10)

“Eu fiquei muito no tititi do fazer. Eu acho que perdi de conhecer muita coisa nessa minha trajetória.” (E7)

A maioria dos entrevistados já exercia uma profissão no setor público e possuía uma graduação quando se iniciou na Arquivologia. As razões desta opção pela Arquivologia não são explicitadas nos relatos. Trata-se de algo naturalizado, dispensando qualquer tipo de justificativa.

Não apenas quando relatam sua trajetória profissional, mas em outros momentos da entrevista, os entrevistados manifestam sua insatisfação com a arquivologia e particularmente com a situação dos arquivos públicos no Brasil. Este quadro não aparece associado, porém, a uma insatisfação com o exercício da profissão.

Dadas as questões colocadas pelo roteiro, envolvendo diversos aspectos de ordem teórico-conceitual, os entrevistados eram solicitados a desenvolver determinadas reflexões desse teor. Alguns se contradiziam à medida que aprofundavam temas abordados superficialmente num primeiro momento da entrevista. O exemplo a seguir ilustra esta situação em dois momentos de uma entrevista:

“Eu acho que o sistema é imprescindível. Eu acho que ele ainda é a égide da política nacional de arquivos. Eu acho que ele teria que retornar ...”

“Os sistemas estão quase, de uma maneira geral, fracassados. Eu não sei se é a questão da hierarquia, dessa coisa formal que constitui o sistema. (...) Eu sou muito mais a favor das redes que dos sistemas porque eu acho que a rede, ela entra toda no mesmo nível, cada um dá o que tem. (...) Por que ainda estão insistindo no sistema nacional de arquivos? Eu acho que até hoje não se apresentou uma alternativa para o sistema.” (E5)

Em alguns casos, situações como a descrita acima pareciam gerar constrangimentos no entrevistado.

Ao longo da entrevista, o relato de suas experiências, as análises sugeridas sobre questões arquivísticas do país e o confronto com muitos aspectos sobre os quais não haviam refletido antes, parecem ter justificado, em di-

versos entrevistados, algumas redefinições de opiniões sobre os temas presentes nos encontros.

Em pelo menos uma situação, o entrevistado questionou alguns aspectos teóricos da pesquisa, propiciando um debate significativo não só em relação à posição do entrevistado no conjunto da amostra, bem como ao confronto do pesquisador com seu quadro teórico.

Neste sentido, LAPLANTINE (1993, p. 131) assinala que Devereux

“mostra que o que é verdadeiro no campo da física quântica é mais verdadeiro ainda no das ciências humanas e, particularmente, da etnologia: a presença de um observador (no caso, o etnógrafo) provoca uma perturbação do que é observado, e essa perturbação, longe de ser uma fonte de erros a ser neutralizada, é pelo contrário uma fonte de informações que convém explorar.”

Ao final da entrevista, os objetivos e pressupostos do projeto de pesquisa eram apresentados aos entrevistados, o que em alguns casos suscitou considerações.

“Cartografia de quê? (...) Mas é completamente imaginário! É bonito, uma coisa muito grandiosa, mas muito difícil de ser conseguido (...) O que você tem visto nas entrevistas? É possível a aplicação desse sistema? (...) Ordem imaginária, eu acho que está perfeito (...)” (E11)

“Ordem imaginária? Não sei. Só sei que precisamos do paraíso para conseguirmos algo na Terra.”(E10)

“É imperioso que alguém ... tomara que a tua tese seja assim uma semente pra fazer brotar essa coisa que é meio encantada (...) Eu quero até te parabenizar por estar pegando essa coisa toda que é um angu de carço, né? Tomara que você consiga. (...) Você tem um discurso jornalístico e uma postura jornalística ... sei lá, teatro. Até seu vocabulário é tudo muito simbólico.Você é meio bruxo.” (E9)

“É, você tem razão. (...) Quando eu tive mais contato internacional, eu falei: gente, esses países, ninguém tem sistema, ninguém fala em sistema, como é que eles funcionam? (...) Na verdade, nossos projetos foram se copiando uns aos outros sem pensar muito.” (E7)

“Olha, tudo o que você está me colocando é novo. Eu jamais pensei nestas coisas. Acho interessantíssimo. Não conheço essa bibliografia com a qual você está mexendo. Você está me colocando uma coisa interessante para eu poder pensar.”(E1)

Procurou-se, enfim, considerar as especificidades profissionais e pessoais de cada entrevistado, antes, durante e depois das entrevistas. Como lembra KHOURY (1992, p. 89):

“Cada ator requer uma estratégia, dependendo de seu temperamento e modo de ser. Levando em conta que cada depoente revela enfoques diversos, visões de mundo próprias, têm estilos diferentes, preferências, salienta mais esse ou aquele episódio, esta ou aquela característica, procuramos perceber e respeitar a liberdade do informante, respeitar sua fala (...).”

## 8 OS TERRITÓRIOS DO SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS. IMAGENS DE UMA ORDEM IMAGINÁRIA

“Totó, estou com a sensação de que não estamos mais no Kansas . Devemos estar acima do arco-íris.”

Dorothy, *O mágico de Oz*

É na especificidade do percurso da Arquivologia no Brasil, considerada a sua inserção no processo histórico mais amplo, que reencontramos, agora, os atores e suas falas.

Tomada como categoria empírica preliminar, a *ordem imaginária* adquire então seus contornos, densidades e nuances. Matrizes iniciais de representação a sustentar esta *ordem imaginária* (o Sistema Nacional de Arquivos), *totalidade* e *organização* recebem atributos socialmente produzidos, localizados no universo da pesquisa. Emergem também outras representações que, forjadas por um segmento de uma comunidade profissional, ressaltam diferentes e, às vezes, contraditórias, inserções e deserções à *ordem imaginária*. Temos, então, de um lado, a ordem imaginada por um dos seus atores e principal autor, o Arquivo Nacional. De outro, observa-se, a partir dos entrevistados, uma ordem não menos imaginada e que não exclui a primeira, porém, a redefine e lhe confere atalhos aparentemente inimagináveis ao seu autor.

### 8.1 A ORDEM E O SEU AUTOR

Na busca pelo sistema nacional de arquivos, nas últimas três décadas, o Arquivo Nacional projetou uma ordem imaginária a ser alcançada, da qual é o epicentro e ator destacado. No território desta ordem imaginária, a *totalidade* dos arquivos públicos e privados do país encontrará sua plena *organização*. A estratégia para tal é um sistema desprovido de precedentes teóricos e sem antecedentes operacionais em outros países.

Ordem imaginária, porém plantada no real, tanto quanto o caos documental ao qual ela se opõe, justificando a sua busca. Ordem imaginária que, ao

se alcançar, significará o deslocamento do Arquivo Nacional da periferia do Estado para colocá-lo no centro da nova ordem. Por conseguinte, as demais instituições arquivísticas públicas do país, membros natos dessa ordem, seguirão o mesmo movimento de “desperiferização”. Posicionados no centro das subordens reproduzidas em cada estado e municípios, os arquivos públicos continuarão, porém, periféricos na grande ordem cujo centro é o Governo Federal, representado pelo Arquivo Nacional.

Enquanto ideologia do Estado moderno, burocrático e centralizado, a Nação oferece referências à *totalidade* da ordem imaginária. O patrimônio documental da Nação pressupõe, conforme RODRIGUES (1959, p. 65), a *unidade e indivisibilidade* dos Arquivos Nacionais. O Sistema Nacional de Arquivos é, portanto, a garantia dessa unidade indivisível sob o Arquivo da Nação.

Trata-se, assim, de um projeto de poder, apesar do discurso despolitizante que traz em si. Até porque a moeda deste projeto é uma tecnicidade tida como neutra cujo símbolo mais evidente é a *norma*, fetiche da *organização*.

O poder normativo da ordem imaginária, anunciada pelo sistema, garante a unidade inexorável de partes (do Estado e da sociedade) por maiores que sejam as suas singularidades e diversidades. Instrumento de correção dos desvios, a norma gera a *organização* e garante a *totalidade*.

Na periferia da periferia da ordem imaginária, é possível avistar — não sem muitas dificuldades — o cidadão, usuário da informação. Trata-se de uma imagem tão rarefeita, quanto densa é a do controle, pelo Estado, sobre os documentos dos arquivos públicos e privados do país. Ao cidadão cabe permanecer, portanto, no mesmo lugar que já ocupa na desordem informacional, sobretudo a do Estado, que lhe inviabiliza o exercício do seu direito à informação.

Visualizados os três projetos de Sistema Nacional de Arquivos, reconhecidas as conjunturas dos momentos que os produziram, tem-se finalmente um único desenho, um único projeto, reificado apesar dos insucessos que o caracterizaram até aqui.

A reiteração do mesmo projeto parece expressar a insistência do Arquivo Nacional em se afastar da periferia na qual se encontra, mesmo após os avanços alcançados nos anos 80. Resta, porém, a questão: por que se

insiste no mesmo projeto? Por que se atribui ao Sistema Nacional de Arquivos a promessa de que dias melhores virão?

A par da persistência do fascínio pelo enfoque sistêmico perdurar na administração pública brasileira, favorecendo a sua adoção, outros aspectos parecem justificar a sua reiteração. Assim, mostram-se praticamente inexistentes as reflexões sobre a história do projeto, os fundamentos teóricos da abordagem sistêmica e a relativização da força paradigmática do conceito de sistema em vários campos da ciência. Parecem também insuficientes o conhecimento sobre o Estado brasileiro e o uso social da informação, além de não se reconhecer, na inexistência de qualquer projeto como este, no plano internacional, possíveis indicadores quanto às suas dificuldades de viabilização.

Encontrada a reiteração do projeto de Sistema Nacional de Arquivos *na ausência e não na existência* de conhecimentos sistematizados os quais a complexidade do tema demanda, esbarra-se em uma segunda possibilidade que não exclui a primeira. O projeto de Sistema Nacional de Arquivos parece se justificar não apenas como práxis da ordenação, mas também enquanto o projeto que é, promissor de mudanças tão necessárias. O projeto é legitimado, enquanto tal, até porque não foram produzidas alternativas pelo Arquivo Nacional, pelos demais arquivos públicos do país, pelas universidades, pelas organizações da sociedade como a AAB e outros segmentos da comunidade científica. Como resultado, o insucesso do projeto não é sequer reconhecido sob a alegação de que o Sistema não foi ainda testado.

Apesar de a iniciativa de 1978 confundir-se com o projeto de uma profissão à procura de espaços cognitivos e institucionais liderados pela AAB, o Sistema Nacional de Arquivos é essencialmente um projeto de exclusiva autoria do Arquivo Nacional, concebido no interior de suas fronteiras. Sua concepção não inclui os demais segmentos previstos na ordem imaginária. Talvez porque tais segmentos sejam mais *imaginados* que *conhecidos* e, desta forma, tão familiares à ordem pretendida pelo seu autor, que se torna dispensável ouvi-los quanto à proposta. A tradição centralizadora e autoritária do Governo Federal parece ter facilitado esta postura. Da mesma forma, possibilitou negligenciar-se a distinção entre a *vocação federal* e uma eventual *vocação nacional* do Arquivo Nacional. A *vocação federal* diz

respeito às funções intrínsecas ao Arquivo Nacional em relação ao universo arquivístico do Governo Federal como, por exemplo, a gestão, o recolhimento, a preservação e o acesso a documentos produzidos nesta órbita da federação. A *vocação nacional* relaciona-se às possibilidades de o Arquivo Nacional promover iniciativas que favoreçam o desenvolvimento arquivístico do país, considerando a autonomia dos poderes públicos e dos distintos níveis da federação, além do universo privado.

Mesmo no âmbito federal, onde o Arquivo Nacional procurou ampliar seu raio de ação nos últimos anos, limitações jurídico-institucionais lhe têm sido impostas, dificultando a sua “desperiferização”. Tal ocorreu, como mencionado no capítulo seis, pela ação contrária do DASP à permanência dos arquivos correntes federais no Sistema Nacional de Arquivos de 1978 e, atualmente, pela ação da Secretaria da Administração Federal (SAF) da Presidência da República, ignorando os poderes conferidos ao Arquivo Nacional pela Lei nº 8.159.

Por outro lado, a vocação nacional do Arquivo Nacional foi ampliada, até final dos anos 80, conforme abordado anteriormente, sem que o Sistema Nacional de Arquivos referenciasse as ações desenvolvidas junto a arquivos estaduais e municipais.

Não menos contraditório é o fato de a “modernização” do Arquivo Nacional nos anos 80 ter prescindido do projeto de Sistema Nacional de Arquivos. Durante dez anos, o Arquivo Nacional foi liderado por Celina Vargas do Amaral Peixoto, um membro da elite política brasileira, reconhecível no centro da ordem na qual a instituição encontra-se periférica. Considerados outros fatores, mostra-se significativo que, durante este período, o Arquivo Nacional tenha se fortalecido em seu lócus periférico, sinalizando até um possível deslocamento desta posição. Sua fragilidade institucional não resistiu, no entanto, ao seu reencontro, nos anos 90, com o significado desqualificante que lhe tem sido historicamente atribuído pelo próprio Estado. A sociedade, distanciada ou, talvez, mantida à distância, pouco atua na produção de demandas que rompam essa periferação, inclusive a própria comunidade científica, beneficiária dos serviços que o Arquivo Nacional lhe oferece.

Ao contrário de Dorothy que, mesmo maravilhada com as aventuras da Terra de Oz, pretende voltar ao Kansas, o projeto de Sistema Nacional de



Arquivos prossegue apontando para uma ordem imaginária, acima do arco-íris.

## 8.2 A ORDEM E OS OUTROS ATORES

Reconhecida nos relatos dos atores, a *ordem imaginária* produzida pelo Arquivo Nacional ganha uma diversidade de representações sem que, no entanto, sejam operadas alterações essenciais nos termos da sua composição inicial. As falas dos outros que não os autores da *ordem imaginária* imprimem, porém, ao seu desenho, traços que o complexificam e demonstram as distâncias entre ambos segmentos e, com certa frequência, deles em relação ao Estado e à sociedade.

O perfil dos entrevistados abrange um conjunto de profissionais cuja maioria tende a ser considerada parte da elite profissional da área no país. Os diversos indicadores abordados no capítulo anterior apontam para tal. Neste sentido, ganha relevo a escassez de reflexões sobre o tema da pesquisa, tendo em vista as implicações inerentes à proposta de Sistema Nacional de Arquivos e o lugar que ocupa na Arquivologia em curso no Brasil. Da mesma forma, verificam-se lacunas quanto a alguns parâmetros teóricos, capazes de nortear conceitos, noções e questões abordadas como, por exemplo, sistema de arquivos, sistema nacional de arquivos, política nacional de arquivos etc. É possível observar, neste sentido, elementos de uma cultura profissional cuja dicotomização entre saber e fazer parece apoiada na hipertrofia de uma dimensão prática das ações de controle e ordenação. Ações estas, por sua vez, mais localizadas nas falas do que, por exemplo, o acesso à informação.

A experiência internacional de 58,8% dos entrevistados não se expressou em reflexões sobre experiências de sistemas ou políticas nacionais de arquivos em outros países.

A incidência de graduação (42,8%) e pós-graduação (45,4%) na área de História pode ter sustentado, em algumas falas, um acento menos dirigido a uma abordagem informacional que patrimonial. Assim sendo, o sistema é “encabeçado” pelo arquivo permanente para garantir arquivos permanentes devidamente estruturados e organizados.

Como evidenciado mais adiante, os três segmentos (dirigentes de instituições arquivísticas públicas, lideranças da AAB e professores universitários

de Arquivologia) partilham, no âmbito desta pesquisa, representações comuns, mas tendem a construí-las a partir de suas singularidades.

### 8.2.1 *O tamanho da totalidade: a abrangência do Sistema*

Todos os entrevistados tinham conhecimento do projeto de 1978, enquanto cinco (29,4%) conheciam o de 1962 e dois (11,7%) o de 1993. Apenas um entrevistado tinha conhecimento dos três projetos. Presume-se, assim, que o Sistema Nacional de Arquivos de 1978 foi a referência fundamental nas reflexões dos entrevistados. Embora a discussão sobre Sistema Nacional de Arquivos tenha ocupado, nos últimos trinta anos, reuniões, congressos e manifestações de profissionais da área, pareceu tratar-se de um percurso pouco conhecido.

O fato de 83,3% dos entrevistados não conhecerem o projeto oficializado em 1994, evidencia a sua escassa publicidade pelo Arquivo Nacional e, como tal, a ausência de debates a respeito na comunidade profissional. Por outro lado, indica o grau de exclusão de segmentos da área na concepção de um projeto que, em diversos casos, toca-os diretamente.

Os relatos permitem constituir um vasto mosaico de idéias e noções sobre o sistema nacional de arquivos. Nenhum conceito a respeito emerge, porém, dessas falas.

“Talvez não tivesse definido bem o que se quer porque é muita gente pensando, muita gente falando, cada cabeça uma sentença. Isso dilui um pouco, talvez. Talvez um tema para um Congresso fosse esse: discussão sobre o que é, o que se deseja, o que deve ser um Sistema Nacional de Arquivos.”(E10)

*O Sistema Nacional de Arquivos* é o *Sistema Nacional de Arquivos* e aí se encerram os variados e contraditórios desenhos e objetivos que pode adquirir, dependendo muitas vezes não apenas de quem fala, mas do momento em que ocorre a fala. Alguns desses desenhos mutantes aparecem mais freqüentemente nos relatos, configurando as seguintes alternativas, sugeridas pelo conjunto das falas:

1. O Sistema Nacional de Arquivos é imprescindível e deve abranger todos os arquivos públicos e privados do país: 35,2% dos entrevistados, sendo um dirigente (16,6%), três líderes da AAB (60%) e dois professores (33,3%);

2. O Sistema Nacional de Arquivos é imprescindível e deve abranger apenas os arquivos públicos do país: 23,5 % dos entrevistados, sendo dois dirigentes (33,3%), um líder da AAB (20%) e um professor (16,6%);
3. O Sistema Nacional de Arquivos é imprescindível e deve abranger apenas a Administração Pública Federal: 17,6% dos entrevistados, sendo um dirigente (16,6%), um líder da AAB (16,6%) e um professor (16,6%);
4. O Sistema Nacional de Arquivos não é imprescindível; cada instância da federação deve dispor do seu próprio sistema e se fazer representar num Conselho Nacional de Arquivos: 17,6% dos entrevistados, sendo um dirigente (16,6%) e dois professores (33,3%).

Entre os seis *dirigentes* de instituições arquivísticas públicas, a opção pelas quatro alternativas encontra-se diluída, tendo dois (33,3%) preferido o Sistema Nacional de Arquivos abrangendo apenas os arquivos públicos e outros três optado, cada um, pelas demais alternativas. É significativo que 83,4% não optem pelo modelo de Sistema Nacional de Arquivos em vigor.

Das *lideranças* da AAB, três (60%) consideram que o Sistema Nacional de Arquivos deva envolver todos os arquivos públicos e privados do país.

Dois *professores* (33,3%) sugerem que o Sistema Nacional de Arquivos não é imprescindível, nos termos da quarta alternativa, enquanto dois (33,3%) enquadram-se na primeira e os outros dois, respectivamente, na segunda e terceira alternativas.

Observa-se, portanto, que, no universo pesquisado, o segmento mais próximo da proposta do Arquivo Nacional é o das *lideranças* da AAB. Entre outras razões, é possível que a ordem imaginária ofereça a este segmento a consolidação de uma profissão ainda emergente no Brasil, em termos cognitivos, institucionais e mercadológicos. Além disso, entre os três segmentos, é provavelmente o de maior proximidade política com o Arquivo Nacional nos últimos vinte anos.

A diluição de preferências por diversas abrangências de Sistema Nacional de Arquivos, ou até por sua rejeição, sinaliza a inexistência de um projeto político definido entre os *dirigentes* de instituições arquivísticas públicas. A defasagem entre as suas opções e a proposta do Arquivo Nacional mostra-se também, neste caso, evidente.

A opção pela proposta do Arquivo Nacional por apenas 33,3% dos professores parece expressar a ausência de relações sistemáticas entre esta instituição e as universidades envolvidas com o ensino e, teoricamente, a pesquisa em Arquivologia. É expressivo, neste sentido, que as universidades não se encontrem representadas no atual Conselho Nacional de Arquivos. Cabe assinalar que 33,3% dos professores entrevistados não consideram o Sistema Nacional de Arquivos imprescindível, sugerindo um órgão como o Conselho para fórum de mediação dos diversos setores arquivísticos do país. Outros 33,3% dividiram-se, respectivamente, pela segunda e terceira alternativas.

A *totalidade* que sustenta a ordem imaginária, anunciada pelo Sistema, não encontra espaço em 64,8% das falas. Visualiza-se, neste sentido, indícios da defasagem entre o discurso do Arquivo Nacional e a perspectiva dos demais segmentos considerados no universo desta pesquisa.

A perspectiva sistêmica predomina, no entanto, em qualquer das quatro alternativas, sustentada por 94,1% dos entrevistados. A primeira alternativa sugerida pelos entrevistados aproxima-se do projeto de Sistema Nacional de Arquivos de 1994 e, a segunda e a terceira, do projeto de 1978. Neste caso, o sistema não seria *nacional* e sim *federal*. Na quarta alternativa, uma ordem sistêmica em nível nacional estaria implicitamente garantida pela reunião dos diversos Sistemas estaduais, municipais e o federal em torno do Conselho Nacional de Arquivos. A ordem imaginária é assim preservada, sem dispensar a totalidade que lhe é inerente. Em nome da necessidade de absorção de singularidades das partes do todo, (os subsistemas municipais, estaduais e federal) rompe-se com o modelo de Sistema Nacional de Arquivos em vigor para erigir-se um formato mais flexível, sem o grau de institucionalização atual, tendo como ponto de aglutinação o Conselho Nacional de Arquivos.

Considerando as duas primeiras alternativas, constatamos que a idéia de um Sistema Nacional de Arquivos, abrangendo todos os arquivos públicos do país, alcança 58,7% dos entrevistados.

A exclusão dos arquivos privados do Sistema Nacional de Arquivos fornece-lhe uma outra escala, menos totalizante, mas ainda assim uma ordem

imaginária, se consideradas a extensão e especificidade do Estado brasileiro.

Apenas um entrevistado mantém ao longo de seu relato a postura de que o Sistema não é necessário, citando como alternativa a elaboração e execução de projetos como, por exemplo, guias de fontes, envolvendo a rede de arquivos do país.

“Se vier um projeto do Arquivo Nacional para o município, eu vou pressionar a administração porque é um pedido do Arquivo Nacional e nós temos de entrar nessa. Então vai haver todo um trabalho, no município em função desse grande projeto. (...) Agora, será o que o Arquivo Nacional lutaria na órbita do Governo Federal para conseguir? Tenho minhas dúvidas. (...) O Conselho Nacional de Arquivos deveria pensar esse projeto e o Arquivo Nacional seria o órgão operacionalizador. Acho que é a única maneira. Isso não é sistema porque é uma coisa quase que espontânea. O sistema me dá a sensação de que um vai mandando e os outros vão cumprindo. (...) Eu não considero isso sistema, mas também não sei como classificar isso, não. São projetos agregados que, num certo sentido, fazem os arquivos produzirem.” (E16)

Entre os que consideram o Sistema Nacional de Arquivos imprescindível ao país, com exceção dos que o situam apenas no âmbito federal, a maior parte sugere que a adesão deve ser voluntária e não obrigatória. Na verdade, a forma de adesão parece não suscitar maiores questionamentos na medida em que, nos relatos acima mencionados, a composição do Sistema encontra-se naturalizada, qualquer que seja a sua abrangência.

Em suas diferentes acepções, criticado ou não, o Sistema é abordado exclusivamente nos seus aspectos operacionais. Apenas um dos entrevistados buscou analisá-lo num plano mais conceitual, remetendo-se, neste caso, à Teoria Geral dos Sistemas.

Ainda que em níveis operacionais, os relatos não mencionam possíveis estratégias para implantação de um Sistema Nacional de Arquivos.

Em quase todos os relatos favoráveis a qualquer um dos desenhos do Sistema, este é tido como um *órgão*.

Além de sinalizar o desconhecimento dos elementos teóricos básicos do enfoque sistêmico, esta representação inclui ainda o Sistema Nacional de

Arquivos como algo que ora se confunde com o Arquivo Nacional, ora com o Conselho Nacional de Arquivos.

Um aspecto presente na quase totalidade das falas é a legislação como a fonte de poder inerente ao sistema. O Sistema é necessariamente uma configuração jurídica. Sem lei não há Sistema.

“O rádio é o sistema. A legislação é a bateria.” (E9)

O Sistema não é, porém, problematizado como estratégia política, permanecendo como algo latente, nas falas, o poder de ordenar e controlar. Neste caso, trata-se de um poder ao qual se atribui neutralidade porque calcado num conjunto de técnicas garantidas por uma Arquivologia que não é menos neutra.

A opção pelo Sistema não contempla o usuário da informação, seja o administrador público ou o cidadão. Apenas um dos relatos menciona esta possibilidade. O controle dos arquivos parece, neste caso, justificar-se em si mesmo ou, no máximo, como instrumento do arquivista governamental, vale dizer, do Estado.

Território privilegiado do Sistema, o Estado encontra-se ausente como categoria na maioria das falas. Naturalizado, o Estado não se discute. O Estado é.

O mesmo ocorre em relação ao conceito de Nação. Optando ou rejeitando o Sistema Nacional de Arquivos, não se encontram sinalizadas nos relatos reflexões sobre os atributos do *nacional*, contido no projeto.

### 8.2.2 *O Arquivo Nacional como epicentro*

Os três segmentos parecem produzir um Arquivo Nacional também imaginário, expressando a expectativa de que, na condição de uma instituição “forte”, situada no Governo central, possa prover as demandas dos que, numa concepção hierarquizada do Estado, consideram-se mais abaixo.

Referência absoluta como epicentro de qualquer projeto de porte nacional na área dos arquivos públicos, as relações dos entrevistados com o Arquivo Nacional tendem, porém, a ser ambíguas e contraditórias.

Em seguida ao trecho citado anteriormente (p. 109), o mesmo entrevistado ilustra este quadro quando reflete sobre o Arquivo Nacional.

“Fica o Arquivo Nacional lá no alto e um vazio entre ele e a própria Administração Pública Federal nos estados. (...) O Arquivo Nacional quer atuar como o Arquivo Nacional do Império. Só que ele tinha funcionários nas províncias e nem isso ele tem mais. (...) Há uma tendência em ver no Arquivo Nacional o paizão. Eu acho até que se a gente chamasse todos os diretores de arquivos municipais e estaduais, todo mundo ia dizer: ‘não, o Arquivo Nacional é que vai nos salvar’... É paizão. No fundo, no fundo, nós temos um complexo, né? Eu acho que tem que se romper isso. Eu acredito até que nessa de trabalhar via projeto, eu acho uma experiência muito boa. (...) Um trabalho, um projetão em que o Arquivo Nacional, estados e municípios trabalhem conjuntamente é muito mais importante que aquela coisa que vem lá de cima, aquela idéia de cascata que o Sistema traz.”(E16)

Representado diversas vezes como pai, espera-se do Arquivo Nacional, no âmbito de uma relação nem sempre harmoniosa, que algo seja feito. Algo que tende a ser o Sistema Nacional de Arquivos, em diferentes graus de totalidade, mas que pode ser também um “projetão” agregador dos arquivos públicos do país. Algo que pode ser o Conselho Nacional de Arquivos ou normas capazes de oferecer a solução para o caos documental.

“Ah, o Arquivo Nacional é a grande figura, é o grande pai — não posso dizer mãe — mas é o grande pai de todos nós. A grande política nacional cabe ao Arquivo Nacional porque é ele que tem também o poder de tentar conseguir essa legislação.” (E13)

Um outro exemplo evidencia como a expectativa em relação ao Arquivo Nacional situa-se contraditoriamente nas falas, variando em função dos rumos tomados pelas reflexões do entrevistado.

“A gente sempre espera que o Arquivo Nacional, que é o mantenedor da tradição arquivística no país, esteja à frente das coisas e jogue tudo isso ao redor no universo arquivístico dos estados. Nós ficamos sem receber *orientação* (grifo nosso) do Arquivo Nacional durante muito tempo. Nós sentimos muita falta mesmo. Agora até que nós estamos tendo uma boa convivência com o Arquivo Nacional em questões as mais básicas, as mais delicadas. Eu vejo um papel muito importante do Arquivo Nacional nesse sistema.”

“Num rompante eu te digo que a coisa é importante, mas à medida em que se vai trabalhando esse assunto, a gente vai se encaixando e vai dizendo: poxa, mas até agora eu sobrevivi, a documentação sobreviveu organizada

e dentro de um padrão. Eu acho então que eu não necessito assim tanto de um Sistema, que o estado não necessita tanto de uma assessoria do Arquivo Nacional ou coisa que o valha. (...) É o desamparo, é o desconhecimento. Eu acho que a gente ainda precisa de um pai. Eu tenho impressão que o Sistema representa bem a figura de um pai. Sabe aquela coisa, assim, grande, que espalha ainda o seu saber, talvez. É insegurança, falta de conhecimentos e também de se impor. Um Arquivo Público de estado tem necessidade de se impor na sua área e o Arquivo, com seus objetivos, abrange várias áreas.”(E4)

Alguns entrevistados atribuem ao Arquivo Nacional a função de órgão central do Sistema. Vale lembrar que 15 entrevistados (88,2%) desconheciam o projeto de 1993, aprovado posteriormente, no qual esta função cabe ao Conselho Nacional de Arquivos.

“Por quê? Porque no final das contas ele é aquele órgão que fica no fim da linha. Todos os arquivos correntes vão acabar batendo nele. Então, se todos vão pra lá, é justo que aquele que fica no final da linha diga pra ele ‘olha, você tem que se arrumar assim pra quando chegar em mim, a coisa já vem com uma certa uniformidade, com o tratamento adequado etc.’ Por isso, esta idéia de cabeça do Sistema. Então, seria o arquivo permanente. No caso, o Arquivo Nacional.” (E15)

Em termos conceituais, o relato mencionado sugere uma concepção de Sistema cujo objetivo é gerenciar as fases corrente e intermediária dos documentos produzidos por um universo organizacional específico, atribuindo a função de “cabeça” à fase permanente. Nesta perspectiva, a gestão de documentos correntes e intermediários parece visar, prioritariamente, à formação de arquivos permanentes. Para tanto, a implementação de uma política de gestão de documentos cumpriria o objetivo, além de subsidiar o processo decisório na organização

No relato acima, evidencia-se, portanto, o Arquivo Nacional como “cabeça” de um Sistema, abrangendo apenas os órgãos do Poder Executivo Federal, dada a autonomia dos demais poderes e unidades da federação em relação à sua produção documental. O depoimento reflete, na verdade, o modelo de Sistema Nacional de Arquivos de 1978. Alguns entrevistados reconhecem a função do Arquivo Nacional como “cabeça” de um Sistema Nacional de Arquivos cuja abrangência envolva todos os arquivos públicos e privados do país. As possíveis razões desta liderança não são, porém, abordadas.



Outras entrevistas lamentam que a condição do Arquivo Nacional, como órgão central de um Sistema, seja comprometida pela sua subordinação ao Ministério da Justiça e não à Presidência da República, alternativa freqüentemente mencionada.

A expectativa em relação à atuação do Arquivo Nacional, como centro articulador das questões arquivísticas do país, via sistema ou não, encontra-se, sobretudo, em relatos que criticam o seu isolamento ou reclamam uma atuação mais agressiva por parte da instituição.

“Eu ouço muito — toda vez que a gente encontra as pessoas — é a falta de presença do Arquivo Nacional. Quem é o Arquivo Nacional hoje diante dos arquivos estaduais e municipais? Nada. Ele não se articula conosco em coisa nenhuma. Ninguém sabe o que o Arquivo Nacional faz. Ninguém sabe o que o Arquivo Nacional pretende transmitir aos demais. (...) Como é que o Arquivo Nacional quer lançar uma política nacional se ele não está discutindo essa política nacional? Ele não discute com os menores, com os diretores de arquivos e mesmo arquivos de regiões mais fortes. (...) O Arquivo Nacional não poderia ter ficado no Rio de Janeiro telefonando para os congressistas, telefonando para os ministros. Ele tinha que fazer parte do poder. Segundo: se regionalizar. (...) Eu não sei se isso irá resolver essa questão maior de estabelecer uma política nacional de arquivos, mas eu acho que a cúpula do Arquivo Nacional tem que ir pra Brasília. (...) A gente está percebendo que o grupo do Arquivo Nacional precisa ter poder político. Se ele não tiver, ele vai ser um grande técnico, vai fazer um belíssimo trabalho interno, mas não vai passar daí. (...) Como é que você vai fazer que as pessoas percebam a importância da política nacional de arquivos?” (E5)

“Um dos problemas mais sérios com o Arquivo Nacional é essa falta de comunicação. Nós não temos nenhuma comunicação do Arquivo Nacional. Nós sabemos que ele existe mas pra nós não chega absolutamente nada. Se ele tem pretensões de ser cabeça do sistema deveria se chegar a nós. Nós não temos absolutamente conhecimento de nada. A coisa se resume exclusivamente ao Rio de Janeiro.” (E16)

“Há muita reclamação dos arquivos estaduais de que o Arquivo Nacional já não exerce aquelas funções que exercia de treinamento de pessoal. Há muita reclamação nisso. Não sei ainda se por falta de adequação dentro da administração estadual, local, se por falta de vontade política dos arquivos públicos de organizar os arquivos, parece que boa parte dos arquivos estão

procurando um pai, uma mãe. E julgam ainda o Arquivo Nacional como capaz de reassumir esse papel.” (E17)

Poderoso ou criticado em sua fragilidade, o Arquivo Nacional tende a ser visualizado de baixo para cima, onde, num lugar imaginário, a História teria lhe reservado um papel de liderança sobre os arquivos do país.

### *8.2.3 As partes e o todo: federalismo e centralização*

As formas de interação das partes do Sistema aparecem contempladas, na maioria das falas, apenas no que se refere à linearidade das relações no âmbito de uma cadeia hierarquizada envolvendo, no seu ápice, o Arquivo Nacional, seguido respectivamente pelos arquivos estaduais e os municipais.

O federalismo não aparece como categoria nestas falas nem, portanto, as suas implicações na montagem de um Sistema Nacional de Arquivos. Como tal, a representação mais freqüente do Sistema é a de uma pirâmide resultante de relações verticais sem formas horizontais de interação.

Em relação a um Sistema Nacional de Arquivos, que incluía também os arquivos privados de pessoas físicas ou jurídicas, conforme a versão atual, os relatos não apontam para nenhuma alternativa quanto à inserção e interação destes nesta concepção piramidal do Sistema.

Como já tangenciado em relatos anteriormente citados, a compatibilização da autonomia dos poderes e do pacto federativo com o pacto de relacionamento sugerido nas concepções de Sistema Nacional de Arquivos, como as de 1962 e 1994, remete a diversas perspectivas. Um aspecto fundamental é a procedência constitucional do órgão central do Sistema estabelecer normas arquivísticas a serem seguidas, no plano federal, não apenas pelo Executivo como também pelo Legislativo e Judiciário e, nos planos estadual e municipal, pelos respectivos arquivos públicos.

“(…) Por pressuposto, embora federação, acho que o Arquivo Nacional deveria se preocupar com a memória do país inteiro, embora administrativamente ele não tenha condições de fazer isso nem deve ter.” (E17)

Outra questão, de caráter político, diz respeito ao Sistema Nacional de Arquivos como um projeto resultante da vocação centralizadora do Governo Federal, em detrimento das especificidades locais e regionais. Mais

especificamente, o Sistema seria um projeto do Rio de Janeiro, capital arquivística do país.

“Com relação ao nosso estado, posso te dizer que aqui não se participa dessas coisas. É aquela coisa anquilozada e vai continuar anquilozada em que não vejo nenhuma perspectiva disso ir pra frente. Agora, te digo com sinceridade: eu acho que essa coisa é muito do Rio de Janeiro, é uma coisa que está dentro da cabeça das pessoas que dominam a arquivística dentro do país. Tentar insistir nisso ... Elas não querem uma mudança. Eu não acredito nisso. Não acredito mesmo. (...) O Rio era capital política do país. No Rio está a sede da Associação dos Arquivistas Brasileiros. No Rio está o Arquivo Nacional. No Rio estão duas Universidades com cursos de Arquivologia. É um peso muito grande do ponto de vista arquivístico. Então achar que o que o Rio de Janeiro decide, o Brasil inteiro tem que aceitar e incorporar ... E não vai haver nada disso. Tê garantido.” (E 16)

Em uma das entrevistas, a discussão sobre o pacto federativo levou a uma proposta de descentralização dos acervos arquivísticos públicos, tendo como base os arquivos públicos municipais.

“Essa idéia de abranger outras unidades do Estado sempre foi polêmica. (...) A própria prática do Arquivo Nacional em relação a uma política que, portanto, saía da sua esfera de jurisdição, nos pareceu uma questão complexa. (...) É como se o Arquivo Nacional pudesse ter tentáculos estendidos por todas as esferas de poder. (...) Estaria sendo contraditória se dissesse pra você que não concordo com isso. O meu entendimento de sistema sempre foi a junção de pessoas desiguais, do ponto de vista administrativo ou jurídico, para uma finalidade comum. Eu poderia admitir, portanto, que o Sistema Nacional de Arquivos comportaria os desiguais com as suas autonomias garantidas pela Constituição. (...) Eu poderia, do ponto de vista lógico, admitir essa possibilidade, mas eu sempre pensei mais nesse aspecto mais empírico ou imediato, sempre voltado pra uma instituição que é a instituição que recolhe. (...) A *descentralização* (grifo nosso) possível na área de arquivos e que viabilizaria, na minha opinião, este entendimento de sistema, diferente do outro — daquele que leva em consideração o domicílio legal na área de intervenção — era que, uma vez criadas instituições arquivísticas em todos os municípios brasileiros, eles poderiam sediar a documentação estadual e federal acumuladas regionalmente, sem que isso configurasse uma apropriação indébita ou coisa assim. (...) Eu queria entender o que é esse novo projeto de Sistema Nacional de Arquivos. Ele seria um organismo que supervisionaria as

políticas estaduais de arquivos que, por sua vez, por delegação, fariam isso em relação aos municípios do estado? E o que seriam essas políticas?” (E1)

A idéia do município como base para uma ação política “de baixo para cima” é colocada, inclusive, como alternativa a uma tendência do Governo Federal, considerada centralizadora, expressa na consecução de um Sistema Nacional de Arquivos totalizante como os de 1962 e 1994.

“Eu não vejo assim. O que eu vejo é uma impossibilidade prática de funcionamento. A minha visão é oposta. A minha visão é: vamos começar do pequeno para chegar ao maior. Com base na política nacional de arquivos, cada município teria o seu conselho coordenador e supervisor para atender o que é a administração municipal. (...) Se cada município desenvolve e aperfeiçoa este seu Sistema, os problemas comuns, discutidos pelos representantes desses conselhos, isto seria levado ao Conselho Nacional de Arquivos como resultado. (...) O universo do Sistema Municipal de Arquivos é o nível de cada município. O universo do Sistema Nacional é o que está no projeto de Sistema Federal de Arquivos. A dimensão nacional eu reconheço no plano da *política* (grifo nosso) e não no Sistema.” (E2)

#### 8.2.4 *A produção do consenso: o Conselho Nacional de Arquivos*

A maioria dos relatos considera relevante um Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) no plano federal, embora não chegue a definir sua vinculação e composição. Suas funções são apresentadas como eminentemente técnicas e voltadas para a produção do consenso normativo. Para alguns, trata-se de mais um “Conselhão” do governo federal que já nasce inviabilizado pelas suas dimensões. Para outros, um CONARQ seria o verdadeiro centro de um Sistema Nacional de Arquivos nos moldes das versões de 1962 e 1994. Em alguns relatos, o CONARQ mostra-se mais visível que o Sistema. Em outros, parece confundir-se com o Sistema nos seus objetivos, quando este é também considerado um *órgão* provedor de normas.

Conforme o relato a seguir, a concretude do Sistema reside no CONARQ que o corporifica.

“O Sistema não é algo concreto. É um meio de disseminar determinadas informações de diversos níveis. Pode ser um seminário, uma diretriz, uma portaria, uma ordem, o que seja, veiculado através desse sistema. Agora, esse Sistema é um meio. Quem deve ser concreto é o Conselho.” (E8)

Se o Sistema é um meio, o CONARQ parece ser o território a partir do qual emergem seus objetivos e suas ações são supervisionadas. Composto por representantes dos membros do Sistema, não se visualiza, nas falas, o exercício de relações mais horizontais entre as partes no âmbito do CONARQ, condição inerente a um conjunto sistêmico.

Um CONARQ independente, política e administrativamente, do Arquivo Nacional é sugerido por alguns entrevistados. Mesmo na inexistência de um Sistema Nacional de Arquivos, é atribuída importância a um CONARQ como mediador dos sistemas de cada órbita da federação.

“O Conselho Nacional de Arquivos teria que criar condições para a existência de fóruns de discussão. Ele vai materializar condições para discussões técnicas e aí, através desse consenso geral, que se chegue a todos os municípios. (...) O Conselho Nacional de Arquivos teria que ser pensado para traduzir as normas em nível nacional.” (E2)

Um dos relatos ressalta a importância de um CONARQ, externo ao Sistema, porém regulando-o.

“A idéia de sistema é essa: é uma coisa que se entrelaça e uma idéia. Se não, tende à morte. Quer dizer, tem que tocar a parte externa que poderia continuar CONARQ, tipo um organismo que seria superior à cabeça no sentido de fazer valer ou seja, caberia a ele a fiscalização. (...) O Arquivo Nacional agiria como um grande comando de onde os princípios, normas e metodologias partiriam. Aí, entra na rede do Sistema, sofre toda a operacionalização, volta até com censuras e sugestões porque isso ou aquilo não está funcionando. Aí, a cabeça fica autônoma no sentido de trocar? Não. Aí, deveria existir um cara, um organismo regulador, onde essas grandes questões poderiam ser discutidas e melhoradas. (...) A regulação é fora. O CONARQ não seria um órgão do Sistema. Ele seria um órgão autônomo com uma legislação que amparasse. Estaria fora do Sistema, embora voltado para o Sistema. (...) Para o sistema funcionar o CONARQ não pode ter envolvimento. (...) Veja bem, o CONARQ é uma composição completamente fora do perfil dos caras que estão no Sistema, um pessoal com perfil heterogêneo pra pensar heterogeneamente. Mas o pessoal do Sistema, não. Esse pessoal não pode abrir mão de um perfil semelhante, senão o Sistema, em algum lugar, vai capengar.” (E9)

Um outro entrevistado questiona o CONARQ como órgão central do Sistema na sua versão de 1994. Ao fazê-lo, ressalta a possibilidade de conflitos entre o Sistema e o Arquivo Nacional, e deste com o CONARQ.

“Eu não acredito nisso. Primeiro, porque eu acho que vai entrar em choque o Sistema Nacional de Arquivos com o Arquivo Nacional. Se fosse o Arquivo Nacional o cabeça, ainda poderia se impor, mas no momento em que são duas cabeças, jamais isso vai funcionar. Vai haver um conflito eterno.” (E16)

Como em outros relatos, fica assim evidenciada uma intrincada teia de relações entre órgãos considerados mais ou menos concretos, às vezes precisados num plano imaginário onde se define o que é o sistema, quem o integra, quem o coordena.

### 8.2.5 *A organização do sistema: o poder das normas*

Todos os entrevistados reconhecem as normas como um aspecto fundamental para o funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos, em qualquer das suas concepções, conforme Anexo 1. Mesmo nos casos em que o Sistema Nacional de Arquivos não é considerado uma opção, espera-se que um Conselho Nacional de Arquivos, situado no Governo Federal, promova normas gerais para o país.

Quando a opção é pelo Sistema Nacional de Arquivos, considera-se que estas normas gerais podem ser detalhadas por cada uma de suas partes em suas respectivas órbitas de atuação. Para alguns, só nestes casos seria possível falar em *normas*, sendo as normas gerais consideradas *diretrizes*. Esta distinção, porém, não é esclarecida ao longo dos relatos.

A maioria dos entrevistados concebe a norma como a razão de ser do Sistema Nacional de Arquivos, independente do seu grau de abrangência. Em alguns relatos, esta relação entre a norma e o Sistema parece implicitamente justificar a necessidade deste ou seja, o Sistema é o requisito para a normalização.

“Será que o Sistema possibilita, como se fosse um *kit*, um conjuntinho de instrumentos? É como se as normas que saem do sistema, elas já se tornam obrigatórias.” (E6)

A capacidade homogeneizante da norma num país de dimensões continentais “e com visões tão diferenciadas, em níveis técnicos diferenciados” (E8) parece prometer uma ordenação entre os arquivos

públicos e privados do país. Esta possibilidade de ordenação uniformizadora, através da norma, é extremamente cara à maioria dos entrevistados.

“Sistema ou rede, a questão de normas é necessário para suprir os ‘carentes’.” (E17)

O caráter uniformizador da norma parece garantir-lhe um poder capaz de ultrapassar as diferenças abrigadas pelo Sistema Nacional de Arquivos, como na sua versão de 1994: estados, municípios, Poderes Públicos, setor privado, pessoa física etc. Assim, nos diversos relatos, as normas são mencionadas como plenas de tecnicidade, desprovidas de qualquer implicação política.

A obrigatoriedade do cumprimento das normas pelos membros do Sistema Nacional de Arquivos é considerada importante em alguns relatos, enquanto outros situam a adesão à norma como algo inevitável, sobretudo as que venham a ser viabilizadas no âmbito do Governo Federal. Para tal, bastaria que o Arquivo Nacional, órgão central do Sistema Federal de Arquivos (SIFAR), proposto subsistema do Sistema Nacional de Arquivos, veiculasse normas para a administração federal. Nesta perspectiva, o Sistema Nacional de Arquivos, na sua versão de 1994, não seria necessário nem tampouco o Conselho Nacional de Arquivos.

“Os arquivos estaduais estão na expectativa de que saia um código, que saia uma temporalidade de documentos. (...) Eles vão tentar se valer do SIFAR. (...) A tendência é os arquivos estaduais adaptarem normas do SIFAR.” (E8)

A possibilidade de que o Governo Federal, através de um Conselho Nacional de Arquivos ou o Arquivo Nacional, garanta ao país as normas para a superação do caos documental apontado por vários entrevistados, não se traduz nas falas em demanda por *conhecimento*. É como se a Arquivologia, periférica nas falas, se resumisse a normas que indicassem uma rotina técnica para muitos (“os carentes”) que se encontram desprovidos de conhecimento arquivístico não apenas para operacionalizá-las, mas também criticá-las ou sugerir outras.

Ao concluir o seu relato, um dos entrevistados buscou analisar a norma como sucedâneo do conhecimento, bem como os limites de sua produção e a viabilização no âmbito do Sistema.

“Nós não temos o conhecimento necessário pra que ele possa ser traduzido de forma conseqüente em práticas que dêem conta dessas diferenças todas (do sistema). As pessoas sabem repetir os princípios arquivísticos, mas o próprio entendimento dessas coisas não é simples. Eu tenho procurado, mas eu não encontro. (...) É uma questão de conhecimento. Não adianta a gente fixar tantas normas. Agora, existe um momento em que ele não se autocontempla e se traduz numa prática. É aí que eu vejo perfeitamente cabível — porque assentado num conhecimento sólido, embora não definitivo porque nenhum é — a possibilidade de você ter um grau de intervenção nos arquivos públicos, respeitadas as diversidades todas, que podem ser colocadas como meta em alguma instância ou desse Conselho ou em alguma coisa chamada política, a forma eu não sei qual seria. Ou então alguma coisa que, à semelhança do Manual do CPDOC, se imponha não exatamente porque virou uma lei, uma norma que o governador mandou fazer, mas que acaba se impondo naturalmente. (...) Agora fechou. A norma, por si só, enquanto uma regra que todos devem acompanhar, dificilmente tem o resultado que a gente espera. Se ela não estiver embasada em conhecimento, não se impõe ...” (E1)

Nas falas dos atores, a *organização*, garantida pela vocação homogeneizante atribuída à norma é, portanto, menos absoluta que a projetada pelo Arquivo Nacional. Mostra-se também mais valorizada que a *totalidade*. Ao contrário da ordem imaginada pelo Arquivo Nacional, a *totalidade* parece se definir em função da abrangência garantida pelo poder da norma. Neste sentido, o tamanho do Sistema pode se limitar à sua capacidade de gerar normas e implementar a homogeneidade. Além de certos limites, o Sistema pode não mais se justificar em função de suas limitações para corrigir desvios.

#### 8.2.6 *A política nacional de arquivos e o sistema nacional de arquivos*

Após as abordagens sobre o Sistema Nacional de Arquivos, os entrevistados foram solicitados a comentar os aspectos conceituais e operacionais que envolveriam a *política nacional de arquivos*. Anteriormente a esta solicitação, o tema não foi contemplado espontaneamente em nenhum dos relatos.

Conforme trechos das entrevistas citadas no Anexo 1, a política nacional de arquivos tende a ser mais discutida a partir dos seus aspectos operacionais sem atingir uma dimensão de caráter mais teórico. Ainda que em termos operacionais, os relatos não apontam para eventuais estratégi-



as de formulação e implementação dessa política. Em alguns casos, atribui-se esta missão ao Conselho Nacional de Arquivos ou ao Arquivo Nacional.

A política nacional de arquivos, tal como o Sistema Nacional de Arquivos e o CONARQ, é visualizada como “um órgão com força política”. Em outros relatos, equivale a “uma terminologia única com métodos assemelhados” e instrumento de conscientização da população e do administrador público sobre a importância dos arquivos. Prevalece, porém, a visão dessa política como uma instância — muito semelhante àquela atribuída ao Sistema Nacional de Arquivos — de apoio aos arquivos do país, garantindo a sua dinamização e funcionamento técnico adequado. Este aspecto é também expresso em termos de proteção ao patrimônio documental brasileiro e da “questão da informação como um todo” (E5). Em uma das falas, a política nacional de arquivos pressupõe resultados anteriores à sua definição, a fim de tocar o governante “já que, se ele não quiser, não sai nada” (E7). Depende, tal como no Sistema, de legislação, mas é subjetiva, “está na cabeça de cada um”. Considera-se pouco clara a distinção entre metas, programas e políticas, mas espera-se que daí possam surgir recursos financeiros.

Em seguida, solicitou-se aos entrevistados que relacionassem a *política nacional de arquivos* com o *sistema nacional de arquivos*. Como pode ser observado no Anexo 1, a tendência do entrevistado é alocar-se no território do sistema que lhe é familiar para comentar a política, que lhe é algo distante, e então tentar estabelecer as relações entre ambos. Os relatos a respeito podem ser configurados no seguinte quadro:

<b>O SISTEMA</b>	<b>A POLÍTICA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>operacionaliza a política</li> <li>é o representante da política</li> <li>discute a política</li> <li>estabelece a política</li> <li>inclui a política</li> <li>é menos improdutivo implementá-lo sem a política</li> <li>é voltado para a ordenação, a guarda e recuperação da informação</li> <li>é tangível</li> <li>é o modo prático de se atingir a política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>tem que ser operacionalizada pelo Sistema;</li> <li>é voltada para os documentos</li> <li>é intangível</li> <li>são diretrizes que venderiam a idéia de arquivo</li> <li>é o ideal que se pretende atingir</li> <li>não existe sem o Sistema</li> </ul>

Considerando o conjunto de relatos, observa-se, portanto, que a noção de sistema nacional de arquivos é mais nítida e qualificada pelos entrevistados que a noção de política nacional de arquivos.

Historicamente, o Sistema Nacional de Arquivos não tem sido concebido como expressão de uma política pública. Isto parece se refletir na maioria das falas.

Conforme já mencionado, a tecnicidade imprime ao Sistema o seu estatuto. Talvez encontrem-se aí as razões da nitidez da noção de *sistema nacional de arquivos* sobre a de *política nacional de arquivos*. Afinal, a técnica é visualizada como algo da esfera, do tangível e da prática, enquanto a política, “subjéctiva”, é o pensar sobre. Como tal, na maior parte dos relatos não existe a política sem o Sistema, embora este possa existir sem a política. Quando reconhecida a necessidade de uma política nacional de arquivos, privilegia-se o Sistema como forma de operacionalização. Por isto, em muitas falas, a política e o sistema nacional de arquivos confundem-se conceitualmente e inserem-se numa única demarcação de práticas governamentais.

### 8.2.7 *As razões do fracasso e da reiteração*

Consideradas as tentativas fracassadas de implantação de um Sistema Nacional de Arquivos em 1962 e 1978, os entrevistados foram questionados sobre as razões que impossibilitaram o sucesso de ambos projetos. Dado o desconhecimento dos entrevistados (70,6%) sobre o projeto de 1962, a maior parte dos relatos encontra-se relacionada com o Sistema de 1978.

Se, para um dos entrevistados, “a sociedade não entendeu o arquivo” (E7), um dos problemas mais destacados nos relatos foi a falta de sensibilidade dos governos e da administração pública.

“Atribuo aos interesses das pessoas com poder. A sociedade brasileira de vez em quando tem uns rasgos ... Na verdade, não há uma leitura dos governantes. Em todas as esferas, você observa isso. Ele ainda não tem bastante conhecimento da importância que tem o arquivo. Ele pensa no arquivo só como algo cultural. Como se fala muito de memória, os arquivos ficam na área cultural, quando ficam bem ... Mas no sentido do que o arquivo pode dar aos investimentos, isso ainda não entrou na cabeça dos governantes. É a falta de conhecimento. (...) O administrador, mesmo aquele mais bem intencionado, quando ele pensa em arquivo, em documento, ele pensa no espaço que ele quer. (...) O sistema, pra ele, é uma ação intelectual abstrata, uma bobagem — ‘Eu quero é saber o que eu vou guardar, o que eu vou botar fora. Me dá isso aí em termos de resultados’. (...) A biblioteca, o livro, é uma idéia que o administrador entende mais, talvez. Arquivo, então, é uma idéia muito retrógrada. Os governantes não

se interessam ou quando se interessam, as prioridades não são as do arquivo.” (E7)

Para outros, o problema reside nos profissionais: sua falta de amadurecimento, a organização incipiente, a dispersão e a necessidade de maior qualificação.

“Na verdade, nesses anos todos, por ‘n’ motivos, nós não conseguimos ter profissionais habilitados, capacitados pra realmente colocar em prática sequer as propostas do Arquivo Nacional. (...) Na verdade, como profissionais, a nossa ação tem sido muito dispersa. Talvez seja a própria Associação dos Arquivistas Brasileiros por ‘n’ dificuldades que todos nós sabemos (...) Nós temos meia dúzia de gatos pingados trabalhando aqui. Falta o profissional pra mostrar à administração pública que a ação arquivística é importante. (...) Não é que faltou apoio político porque o Governo não deu apoio político. Foi porque nós, como profissionais, não soubemos nos mobilizar no sentido de obter no momento certo o apoio político necessário.” (E4)

Diversos profissionais atribuíram o insucesso dos projetos ao Arquivo Nacional, seja pelas suas limitações como órgão do Ministério da Justiça, “sem poder interministerial” (E10), seja por incapacidade ou falta de empenho político.

“Quando se propôs o Sistema Nacional de Arquivos em sessenta e poucos, não se estava discutindo questões arquivísticas no Brasil. O Arquivo Nacional não tinha nem condições de se impor como cabeça do sistema, ainda estava trazendo Shellenberg ao Brasil pra se dizer o que era teoria arquivística. Logo depois se pensou nesse Sistema Nacional de Arquivos muito baseado em mudanças da própria administração pública. Eu acho que a gente se confundiu com a criação dos sistemas administrativos como um todo. Quem é que manda na documentação do Brasil? Quem é que tem documento? Ah, o Itamaraty tem, a Marinha tem ... Então, vamos reunir todo mundo, vamos criar um sistema e aí normalizar a ação.” (E5)

“Eu acho que talvez não tenha havido um interesse da administração que estava no Arquivo Nacional. Não houve interesse de retomar essa questão, tentar reavaliar, refletir, ver os erros, as falhas, refazer isso e colocar em prática. Não sei se foi por omissão ou se foi por falta de tempo ou porque estava preocupada com outras questões. O Arquivo Nacional já tinha massa crítica, dentro dessa área, no Brasil.” (E14)

“Se o Arquivo Nacional tivesse exercitado criticamente, ele poderia ir porque o SISG jamais, até hoje, fez absolutamente p... nenhuma. (...) Se a gente tivesse peitado assumir, mesmo capenga, ele tinha assumido um espaço que ele perdeu na época da reforma administrativa. Na época da reforma, se o Arquivo tivesse o espaço devido, eu acho que com mais facilidade, ele teria de uma certa forma neutralizado mais essa área de documentação. Quem sabe já não teria trazido para si. Eu acho que ali foi um erro de estratégia. Ao invés da gente criticar e, com isso, mostrando os males que ele (o Sistema Nacional de Arquivos) tinha, não exercitar... Eu acho que devíamos ter exercitado e ter modificado o decreto progressivamente na práxis. Eu acho que porque o Arquivo (Nacional) está num processo de seu autoconhecer, ele não se julgou suficientemente maduro pra atingir (...) e se priorizou como projeto da instituição a Lei de Arquivos na medida em que se julgava que a Lei de Arquivos seria ordenadora desse caos por parte do administrador.” (E8)

Além dos fatores já mencionados, outros relatos apontaram a dimensão hipertrofiada do Sistema, a falta de ação das instituições arquivísticas e, eventualmente, o modelo sistêmico, como aspectos decisivos para a não implantação dos dois projetos do Sistema Nacional de Arquivos de 1962 e 1978.

“Os sistemas, de uma maneira geral, estão quase fracassados. Eu não sei se é a questão dessa hierarquia, dessa coisa formal que constitui os sistemas ... A gente vê que a gestão participativa é uma coisa muito complexa porque quando você tem uma gestão participativa, você tem que ter que cada parte tenha a sua responsabilidade. Você tem que conhecer todas as partes e saber que tipo de proposta, quais são os elementos que existem realmente naquelas partes que vão participar de um sistema, vamos dizer, as condições de cada uma daquelas partes e como é que elas vão participar dessa coisa mais global, como é que elas vão contribuir e quais as responsabilidades de cada uma. Talvez quando se começa um Sistema, não se tenha muito claro essa realidade de cada componente e você começa a querer responsabilizar cada um desses componentes com situações que estes componentes não têm a menor condição de responder. Talvez comece por aí.” (E5)

Conforme um dos entrevistados, a falência não se deve ao modelo sistêmico e sim à falta de maturidade das instituições arquivísticas para garantir a sua viabilização.

“Eu não vejo nesse ato de não deslanchar uma inviabilidade do Sistema em si mesmo. Eu não vejo deslanchar uma não capacidade de mobilização dos elementos que integram o Sistema. Eu acho que as instituições estão tão envolvidas com problemas de si mesmas — não que esse quadro tenha melhorado substancialmente — mas acho que você tem dentro dessas instituições, um quadro de técnicos com reflexões muito mais amadurecidas para que se fortaleça um conjunto de ações. (...) então eu acho que o sistema não faliu porque o modelo é obsoleto ou o sistema faliu porque as instituições não estavam suficientemente engajadas, amadurecidas ou engajadas num espírito comum. (...) Eu tenho uma visão mais de que o não ter dado certo não é bem o modelo porque não foi exercitado.”(E8)

Após o questionamento sobre as razões do fracasso dos projetos de Sistema Nacional de Arquivos, procurou-se discutir com os entrevistados os motivos da reiteração dessas propostas, considerando que quase todos admitiam o seu insucesso. Neste caso, as reflexões ocuparam menos tempo dos entrevistados, gerando um aprofundamento menor que na questão anterior.

As respostas sinalizaram diversas possibilidades que explicariam a reiteração da proposta de Sistema Nacional de Arquivos: a perspectiva de auxílio financeiro por parte do Governo Federal; resquício de autoritarismo do Governo militar; ausência de estudos sobre as funções do Sistema e os motivos dos seus fracassos; o idealismo dos arquivistas, “lutando contra a omissão das autoridades”; a expectativa dos profissionais de que o Sistema vá salvar a documentação; a acomodação dos profissionais que preferem insistir no modelo etc.

Conforme um dos relatos, o sistema tem sido reiterado porque expressa uma esperança.

“Se insiste na esperança que um dia dê certo e que a coisa um dia vá se resolver, mas na verdade nada se resolve no estalar de dedos. As coisas se resolvem quando você pára, quando você discute, quando você apresenta ações. (...) Isso não está acontecendo. Então há uma esperança. No fundo fica aquela expectativa de que com a boa vontade tudo vai se resolver. (...) O Sistema está representando esse tipo de esperança falida.” (E14)

A reiteração da proposta é também associada à capacidade do Sistema oferecer uma referência vital aos profissionais da área.

“Só é uma coisa chamada necessidade. O grupo de profissionais sabe o que precisa. E precisa do Sistema. Eu acho que é uma coisa de vida ou morte. A falta desse Sistema faz com que as relações nas instituições arquivísticas, nas universidades, fiquem esquizofrênicas. Tem que haver o Sistema pra sistematizar essas coisas. É como se o Sistema fosse uma tábua. A tábua pode estar à deriva, mas ela existe, ela é real. A qualquer momento alguém perdido sabe que tem o Sistema funcionando. É uma tábua de salvação e mais nesse momento. Numa visão teórica, o Sistema não teria princípio e não teria fim porque ele seria a própria retroalimentação. Em todos os estados — com ou sem graduação em arquivologia — qual seria o referencial? O Subsistema. Se no estado tem graduação, tem um pessoal que tá amarrado formal ou informalmente. A Universidade, por exemplo, seria ambiente do Sistema. A coisa seria engrenadona, a Universidade no ambiente, retroalimentado o Sistema. O Sistema seria a coisa organizada, de baixo pra cima, de cima pra baixo, sem conflito de papéis. O Sistema é uma via de solução de conflitos, até para amenizar confronto.” (E9)

Numa outra perspectiva, o Sistema Nacional de Arquivos segue como uma opção para o país em função de um novo quadro, favorecido por avanços na década de 80, implicando maior amadurecimento das instituições para garantir o sucesso do projeto.

“Eu estou otimista. Eu acho que as instituições na década de 80 tiveram condições de uma reflexão maior no seu papel dentro dos estados. E vejo com uma perspectiva de atingimento também dos estaduais porque os estaduais estão vendo como um elemento fundamental que o CONARQ e o Sistema dêem certo para que isso sirva de anteparo de decisão político-administrativa dentro do seu âmbito de atuação. Hoje existe um ânimo pra que esse conjunto de ações dê certo. E dando certo a nível federal, eles terão um respaldo para atingir seus arquivos estaduais. Então, por isso, eu não vejo ainda como um caminho meio suicida para implantar alguma coisa que é grande mas não tenha dado certo. (...) Agora surge a oportunidade de, ao mesmo tempo, uma instituição mais amadurecida para atacar do que antes. A tentativa atual tem mais probabilidade de avanço em função dessa perspectiva... mas parece que a década de 80 foi também salutar para os arquivos públicos de uma maneira geral.” (E8)

Mesmo quando não-viabilizado, a mera existência do projeto de sistema é considerada como fator capaz de alterar positivamente uma realidade então mais adversa.

“Ruim com ele, pior sem ele ... Teve suas falhas mas dizer ‘vamos fazer tábula rasa’, nunca poderia ... Ele teve suas partes positivas. Ele existiu, pelo menos no papel. Durante décadas, não foi colocado em prática, nem podia, porque tinha suas falhas, mas pelo menos já foi um marco na História. (...) Historicamente, ele é a ponta de todo um processo que foi se desenvolvendo, que culminou. (...) Ainda não se tinha tido tempo. A Arquivologia, arquivo, essa preocupação, apesar de milenar, no Brasil, era super-recente. As pessoas ainda não tinham reflexão suficiente, bagagem teórica conceitual, tempo pra estudar, pra discutir, uma experiência mais larga pra se fazer uma coisa mais apurada. (...) Acho que houve um grande mérito, vendo por esse lado crítico as falhas de conteúdo, de elaboração, mas, por outro lado, muito importante, muito pertinente pelo momento que se estava atravessando. (...) Foi uma fase difícil. Então, esse grupo se empenhou, teve um mérito bastante grande. A Arquivologia teve uma mudança nos últimos 25 anos, teve uma guinada.”(E14)

“São passados dez anos e, se não fosse por aí, o Arquivo continuaria sendo ... Hoje, o Arquivo não é nada, porém, pelo menos e por incrível que pareça, passou a ser uma instituição com vida no âmbito do município. É incrível ... Pelo próprio projeto! O Sistema não existe, a avaliação está indo muito lentamente, os documentos continuam desorganizados e não se consegue o recolhimento. (...) Porém, uma coisa já se conseguiu. No âmbito do Gabinete do Prefeito até à Câmara Municipal, quando se trata de decidir sobre documento, imediatamente já telefonam pra cá, nem pra Secretaria de Cultura.”(E4)

A inexistência de literatura sobre o Sistema Nacional de Arquivos e sua história tende a expressar-se no teor das variadas reflexões sobre o seu insucesso e sua reiteração, veiculadas pelas falas dos atores. Estes relatos ressaltam, sobretudo, o caráter paradigmático de noção de sistema nacional de Arquivos. Assim, todas as razões apontadas para os insucessos das propostas de Sistema Nacional de Arquivos parecem menos nítidas que os poucos motivos que sustentariam a sua reiteração. Estes, por sua vez, também não se mostram evidentes. Prevalece, porém, a perspectiva de um Sistema Nacional de Arquivos como estratégia quase exclusiva de controle e ordenamento dos arquivos do país.

### 8.2.8 *O conceito de sistema de arquivos*

Ao se solicitar aos entrevistados que comentassem o conceito de *sistema de arquivos*, procurou-se encontrar nos diversos relatos não apenas os ele-



mentos básicos que pudessem esclarecer algumas lacunas teóricas encontradas a respeito na literatura brasileira. Esperava-se, a partir daí, visualizar alguns aspectos que emprestassem referências à noção de *sistema nacional de arquivos*. Este segundo objetivo não foi explicitado junto aos entrevistados.

Todos os relatos tendem a expressar a familiaridade dos entrevistados com a idéia de um *sistema de arquivos*, conforme o Anexo 1. Alguns tópicos predominam, privilegiando o aspecto funcional do conceito:

- órgãos dispersos integram o sistema mediante a relação estabelecida entre estes e um órgão central;
- este órgão central tem ascendência técnica sobre os demais órgãos, mas não administrativa;
- a integração dos órgãos dispersos gera um todo entrosado e coerente, garantido pela unidade de ação e homogeneidade técnica;
- o sistema é uma estratégia, um meio;
- o objetivo desta estratégia é possibilitar o fluxo dos documentos ao longo do seu ciclo vital.

Apenas um dos relatos inclui o acesso à informação como um dos objetivos do sistema.

O relato a seguir expressa o *sistema de arquivos* como “estratégia” para garantir a um serviço arquivístico as funções que lhe são teoricamente inerentes. No Brasil estas funções não seriam reconhecidas na prática, pelas organizações públicas e privadas segundo a maior parte dos entrevistados.

“Ninguém valoriza o arquivo, mas na hora em que você vai mexer com um arquivo qualquer, ninguém quer que você mexa. Então você tem um arquivo corrente dentro do órgão. O diretor daquele órgão geralmente não quer ingerência de fora. Quando muito, ele aceita isso, que você dê orientação técnica, que você trabalhe tecnicamente, mas administrativamente, ele é que manda. Se ele não aceitar o arquivista que eu indico, ele tem o direito de participar daquela seleção. Então era como a gente via o sistema: era você ter condições de administrar arquivos de vários órgãos, embora você não tivesse nenhuma ascendência administrativa hierárquica sobre esses órgãos. Naquela época, isso, pra gente, representava sistema. Então, quer dizer, você tinha o arquivo de pessoal, de material, mas tinha o chefe de pessoal, o chefe de material que mandava administrativamente

ali, mas tecnicamente ele saía e deixava a gente entrar. (...) A gente tinha que dar um nome a essa coisa. O nome, pra gente, pouco importava. Era mais a idéia. (...) E facilitava a relação com os administradores porque, naquela época, a grande definição de sistema era isso. Hoje em dia há mil definições, mudou muito, mas naquela época era essa. Então ele aceitava: 'bom, é um sistema ... ela não manda aqui, apenas vai trazer sua colaboração'. (...) Ultimamente, ninguém se preocupava em questionar ... O fato dos administradores (...) questionarem: 'sistema não é mais isso, sistema é aquilo...'. Eu também não me preocupava com a definição de sistema, eu nunca me preocupei. Era muito mais a coisa prática do que a teórica, a definição em si. Isso foi uma forma e uma brecha de poder entrar por aí. (...) Nunca me prendi a nomes, a definições. Minha preocupação era muito mais com as idéias, com a filosofia da coisa do que propriamente com o nome. Eu queria era implantar coisas, realizar." (E15)

Este quadro nos remete ao comentário de E12, sobre o conceito de *sistema de arquivos*.

"Nós tiramos uma coisinha daqui, uma coisinha dali, uma coisinha de acolá. Que eu saiba, não existe isso no resto do mundo, não. Na própria América, não há. É uma coisa que nós criamos. Foi-se formando com a nossa mentalidade. (...) Acho que brotou, se adaptou à nossa mentalidade."

A noção de *sistema nacional de arquivos* e o conceito de *sistema de arquivos* aproximam-se no que se refere à função de ambos como estratégia de ordenação e controle, na periferação do usuário da informação e na ausência de marcos teóricos explicativos. Enquanto o *sistema de arquivos* numa determinada organização visa assegurar o fluxo documental, a noção de *sistema nacional de arquivos* pode incluir este objetivo entre outros tantos que lhe são atribuídos. Assim, a noção de *sistema nacional de arquivos* não consiste na mera transposição para um universo mais abrangente do conceito de *sistema de arquivos*. Espera-se, no entanto, a operacionalização de *sistema de arquivos* nos órgãos componentes de um *sistema nacional de arquivos*.

### 8.2.9 A procedência do conceito de sistema na Arquivologia

Ao final da entrevista, buscou-se suscitar entre os entrevistados a discussão sobre a procedência do conceito de sistema na área de Arquivologia. Tratou-se de observar as possíveis *áreas do conhecimento* tidas como fontes

teóricas para o desenho, pelos entrevistados, do conceito de sistema de arquivos e da noção de sistema nacional de arquivos.

A maioria refletiu silenciosamente antes de responder. Todas as respostas foram muito curtas, sem outros comentários que apontassem — como sugerido pelo pesquisador — para um aprofundamento a respeito.

As respostas obtidas permitiram destacar o seguinte quadro:

ÁREA DE CONHECIMENTO INDICADA PELOS ENTREVISTADOS	QUANTIDADE DE ENTREVISTADOS
Não sabe	4
Arquivologia norte-americana	4
Biblioteconomia	2
É um conceito brasileiro	2
Arquivologia européia	1
Administração	1
Decreto-Lei nº 200	1
Ciências Exatas	1
Regime militar	1

Cabe observar que nenhuma menção foi feita à Teoria Geral dos Sistemas, que encontra lugar em aplicações de algumas áreas mencionadas como, por exemplo, Administração e Biblioteconomia, ou mesmo no Decreto-lei nº 200 de 1967.

O quadro acima mostra-se bastante expressivo quanto à inconsistência teórica que caracteriza o conceito de *sistema de arquivos* e seus aplicativos bem como a noção de *sistema nacional de arquivos* e sua reificação. Sugere ainda as lacunas teóricas a partir das quais tende-se a utilizar o conceito de *sistema*. Estas mesmas lacunas são encontradas, a seguir, na abordagem do conceito de rede.

#### 8.2.10 O conceito de rede

Embora não constasse do roteiro de entrevista, em alguns relatos o conceito de *rede* foi espontaneamente abordado pelos entrevistados. Nestes casos, o conceito de *rede* parecer ter sido introduzido como forma de

elucidar a discussão sobre o Sistema Nacional de Arquivos, não como alternativa a este. Assim, se para E15, o sistema é uma grande rede de informação, os arquivos que o compõem “trabalham de forma integrada como conjunto que atua em *rede*” (grifo nosso, E4).

A diferenciação entre sistemas e redes sugeriu o seguinte quadro, na perspectiva de E 13:

<b>REDES</b>	<b>SISTEMAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• não implica poder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• o sistema envolve poder em vários níveis</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• complementa o sistema</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• não tem uma “cabeça”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tem “cabeça”</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• é mais horizontal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• é mais hierárquico</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• é mais fácil de ser instalada</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• lida com mais informação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lida mais com normas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• tem mais agilidade</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• sua estrutura é muito complexa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• é menos complexo</li> </ul>

O relato a seguir explora esta distinção, destacando outros aspectos:

“A rede é o emaranhado, a inter-relação, o grande conjunto de todos os elementos interagindo. É o desenho do sistema: os sinais partem de onde, vão pra onde, essa coisa toda pra sinalização de quem fala com o quê, aquela coisa do usuário. (...) Eu sou usuário da rede, você também é, mas como eu te reconheço? Eu te reconheço porque você tem um papel na rede e eu tenho um papel na rede. Que a cabeça promova o máximo de encontro que puder entre essas pessoas. O sistema é a estrutura, é a hierarquia, é o esqueleto da coisa. A rede é a coisa bem decompostinha,

bem esmiuçadinha. O desenho de uma rede de um Sistema Nacional de Arquivos é alguma coisa como se a gente olhasse uma placa de computador. Tem aquela mais visível, tem a invisível, sabe como é que é? O sistema é o computador. (...) Todo o sistema traz em si a rede formal ou informal mas nem toda a rede tem um sistema infelizmente. Uma rede não está dentro do sistema quando ele caducou, quando ele começa a esperar muito a coisa temporal.” (E9)

### 8.2.11 *A Universidade e o conhecimento arquivístico no Brasil*

Alguns entrevistados dos três segmentos destacaram aspectos relacionados à Arquivologia no Brasil. O aprofundamento das reflexões sobre o Sistema Nacional de Arquivos durante a entrevista provocou esta abordagem.

“Construir um sistema teórico eu acho fundamental até porque as nossas experiências erradas acabam levando à formalização. Na empiria a gente erra e aí, pela repetição do erro, a gente cria um ato, até jurídico, pra fortalecer o erro. *Tá faltando a discussão teórica* (grifo nosso). A gente não é Canadá, a gente não é França, onde existe uma consciência documental, onde existe prioridade para a cultura. A gente tem abordado a coisa no plano operacional, sem discussão, sem conscientizar as pessoas. Isso acontece porque os profissionais da área, ultimamente, estão muito acanhados. Eu acho que, na verdade, a coisa é até fisiológica. A insatisfação, o descaso, essa coisarada toda, acabam influenciando essa postura da gente em mostrar realmente a que viemos. Então, no final, uma coisa justifica a outra e a coisa vai tendendo pra uma coisa que eu acho até que vai chegar num ponto de irreversibilidade. Tá errado? Ou pára tudo ou ... Vamos louvar as pessoas que lutaram até esse ponto porque se não fossem essas pessoas nem esse ponto a gente teria conquistado. Vamos virar a página. Nada de apagar a folha que a gente já escreveu. A gente já viveu, a gente vira mesmo porque não tem como apagar a folha. A gente vira a folha, faz uma discussão teórica, pega os grandes exemplos, mas a gente não pode ficar com a cabeça no primeiro mundo e os pés enfiados no terceiro ou quarto mundo. Eu nem sei mais onde a gente tá. A gente tem que se voltar para as reflexões dos caras mais adiantados, mas não é botar sapato 38 num pé 42. A crise é realmente teórica. *A nossa área nasceu de uma coisa empírica* (grifo nosso). Os estrangeiros chegavam na casa maior, o Arquivo Nacional, e lá desfilavam suas experiências fantásticas. (...) Eu não estou criticando o nosso caso porque eu estou nele com todos os neurônios que

tenho direito e não tenho direito. Mas a gente tinha que fechar o bote-  
quim, ver tudo que a gente já fez e passar a limpo. A crise é teórica, sim. A  
partir de uma reflexão teórica, a gente vai poder conceber um sistema que  
se adeque às nossas necessidades e peculiaridades porque a gente é um  
país muito diferente em tudo.” (E9)

“Quem tá se preocupando com teoria aqui no Brasil? É uma coisa que tem  
que ser resolvida. A nossa área é uma área em construção. Conceitos assim  
têm que ser muito trabalhados. Então, às vezes, a gente encontra uma  
dimensão tão pequena aqui no Brasil, na nossa área. Esse tipo de coisa  
deveria ser mais discutido ... Ninguém vai tirar emprego de ninguém e  
ninguém vai ser mais famoso que ninguém. Então por que as pessoas não  
discutem isso e trazem sua experiência pra aliar a teoria à experiência  
vvida? Esses conceitos são fundamentais e ainda não foram resolvidos.  
Agora, o que fico pessimista é que também não foram nos países de  
Arquivística avançada.” (E6)

A crítica à Universidade se expressa no questionamento aos cursos de  
Arquivologia, seus corpos docentes, currículos e perfil dos formandos.

“As pessoas que estão se formando em Arquivologia estão com uma visão  
muito pequena da coisa. Elas só se dedicam a arquivos correntes, de em-  
presas, de não sei o quê ... A Universidade é fundamental nisso aí. Começa  
por aí. Tem que se fortalecer estes departamentos, tem que se fortalecer  
esta área dentro da Universidade. Por que se respeita o Departamento de  
História? Por que se respeita o Departamento de Matemática, de Enge-  
nharia e não se respeita o Departamento de Arquivologia? Por que se  
escolhem pessoas medíocres para serem professores da Universidade?  
Por que essa discussão do currículo das Universidades não é uma coisa  
mais aberta? (...) Acho que tem que haver uma mobilização no sentido da  
gente dizer assim: onde estão as nossas mediocridades? Onde estão as  
nossas falhas? Onde estão as nossas fragilidades?” (E5)

“Uma outra coisa que está intimamente ligada aí: tudo nessa vida de  
Deus é gente. Não adianta você ter normas, regras. Se você não tiver gen-  
te, não vai adiantar coisa nenhuma. Então, você tem que trabalhar em cima  
das pessoas e os currículos que estão aí na Universidade. Eu estou profun-  
damente preocupada porque é uma crise universitária geral.  
Especificamente na nossa área de Arquivologia imperam, de um modo  
geral, por onde eu ando, a mediocridade. Quando você encontra uma pes-  
soa que pensa, que reflete, que sintetiza uma idéia, você fica até meio  
espantada porque normalmente as pessoas repetem tudo aquilo que vão

acumulando. Na nossa Universidade, ninguém gera conhecimento, os alunos também não refletem, o professor não reflete ...”(E15)

Em alguns casos, a Universidade seria diretamente beneficiada pelo Sistema Nacional de Arquivos.

“Universidade, participando de um processo desse, ela vai ser altamente beneficiada porque ela vai trazer essa realidade pra dentro dela e vai ter condições de retornar com um material trabalhado, um conhecimento trabalhado e lograr todo esse processo de círculo que vai-se encadear.”(E14)

Um dos relatos associa os problemas em torno do conhecimento arquivístico no Brasil à existência de uma profissão ainda recente e insuficientemente respeitada socialmente.

“O corpo profissional está muito dividido estes anos todos em fazer coisas assim muito elementares em matéria arquivística, pequenas coisas que faltavam. (...) A literatura nossa tem sido mais rica, os congressos também têm olhado mais esses aspectos. Por outro lado, os nossos professores de arquivo atualmente, nós temos pouca gente com pós-graduação. (...) Nós não temos ainda um contingente bem qualificado onde essas discussões teriam o seu fórum adequado. (...) Eu sempre comparei a minha profissão com outras profissões. No papel são consideradas como tais, mas o tratamento é muito diferente. Principalmente médicos e advogados levam uma série de vantagens. Um médico vem, senta-se no arquivo e começa a dizer: isso tem que ser assim ... E nada acontece com ele.” (E10)

Embora residual no conjunto dos relatos, as abordagens sobre o conhecimento arquivístico no Brasil e o papel da universidade sugerem representações cuja legibilidade vem de encontro ao tema central desta dissertação.

Ao analisar-se o conceito de *sistema de arquivos* e a noção de *sistema nacional de arquivos*, esbarra-se em limitações teórico-operacionais de natureza diversa, produtos de um quadro histórico específico, favorável à sua elaboração e reificação. No âmbito deste mesmo quadro, localizam-se as questões suscitadas pelas entrevistas acima citadas. Encontram-se também aí as condições de produção, difusão e ensino de Arquivologia no Brasil, nas quais inserem-se muitos dos mesmos atores e autores da ordem imaginária e seus subprodutos. As mesmas falas sinalizam uma dicotomia



inexistente entre as qualidades atribuídas ao conceito de *sistema de arquivos* e a noção de *sistema nacional de arquivos* e as deficiências reconhecidas no conhecimento arquivístico no Brasil e nos cursos de Arquivologia. Tais deficiências vicejam, porém, no mesmo campo onde equívocos teóricos asseguram estas qualidades.



## 9 CONCLUSÕES

“Quem não gostaria de conhecer tudo o que há no mundo e parar em cada lugar, saciado de tanto esforço e conhecimento? Mas não somos capazes sequer de percorrer o mapa inteiro, lendo o nome de cada lugar.”

*Harel Capek*

Reconhecido em três versões produzidas ao longo das últimas décadas, o Sistema Nacional de Arquivos constitui um único projeto, reiterado e reificado pelo seu autor, o Arquivo Nacional. Tratou-se, portanto, de projetar uma ordem imaginária na qual a *totalidade* dos arquivos públicos e privados da Nação encontra sua plena *organização*. A ordenação e o controle daí decorrentes garantem a unidade e a indivisibilidade do patrimônio arquivístico nacional. Alcançada esta ordem imaginária, o Arquivo Nacional desloca-se do ponto periférico que ocupa na ordem que o Estado tem lhe oferecido. Anunciada pelo Sistema Nacional de Arquivos, seu epicentro é o Arquivo Nacional.

Produzido e abortado no âmbito do Governo Federal, o projeto envolve outros segmentos do Estado e da sociedade, mas estes têm sido aliados da sua concepção. O cidadão encontra-se além das fronteiras do Sistema Nacional de Arquivos. Forjado como uma estratégia de controle e ordenação cujo fim em si mesmo parece constituir seu objetivo, o acesso à informação sequer é incluído na retórica em torno do Sistema Nacional de Arquivos.

O projeto de ordem imaginária procura no conceito de *sistema* o seu referente, mas não o encontra. E prossegue desconhecendo este desencontro, já que, na reiteração do Sistema Nacional de Arquivos, persistem as lacunas de aspectos teóricos caros aos sistematistas e se perpetuam os equívocos apontados pelos críticos do enfoque sistêmico.

Posterior à concepção de 1962, o modelo centralizador de sistema nacional de arquivos, decorrente do NATIS e promovido pela UNESCO, oferece referências e justificativas à versão de 1978. No mesmo período, o acento autoritário do Estado brasileiro encontra na abordagem sistêmica, legitimada pelo fascínio pela modernidade, a promessa de uniformidade em grande escala.

Projeto político, o Sistema Nacional de Arquivos não se explicita como tal, mas pela tecnicidade expressa em sua vocação homogeneizante assegurada pela norma técnica. Capaz de gerar a *organização* na *totalidade*, cabe à norma garantir ao Sistema a sua sobrevivência.

A esta pretensa neutralidade técnica são atribuídos poderes de eliminação das diferenças inerentes à organização do Estado. Assim, prevê-se que as normas emanadas do centro do sistema serão viabilizadas “sem prejuízo da subordinação e vinculação administrativa” dos órgãos que o integram. Aqui o reducionismo do sistema é uma das faces da mesma moeda; a outra é a despolitização relativa à ausência de conflito e a impossibilidade de desvio. Técnica e política parecem, portanto, tão opostas quanto ordem e caos, sistema e desordem. Sob tal perspectiva, raras são as reflexões sobre políticas públicas referentes à informação arquivística. Se a literatura arquivística não aponta os parâmetros de uma política nacional de arquivos, a Lei a respeito tampouco o faz.

Além disso, a falta de produção de alternativas ao projeto de Sistema Nacional de Arquivos parece justificar sua reiteração por um Arquivo Nacional ainda periferizado, no âmbito do Estado, apesar dos avanços conquistados nos anos 80.

A ausência de alternativas produz, não apenas a reiteração, mas também equívocos no objeto reiterado. É o caso da versão de 1994, cujo decreto atribui ao Sistema a finalidade de implementar a política nacional de arquivos, quando a lei da qual procede o ato regulamentar delega esta função ao Arquivo Nacional. O Sistema adquire então contornos de um *órgão* responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas. No marco da ambigüidade jurídica e imprecisão teórica, criador e criatura parecem amalgamar-se.

No interior de uma dimensão histórica e de uma dimensão epistemológica se reconhece o Sistema Nacional de Arquivos como ordem imaginária e o seu fracasso. Conforme observado no início desta pesquisa, ambas dimensões não se excluem. Elucidam-se, indicando os contornos desta ordem e os sinais de sua reiteração.

O prosseguimento deste exercício cartográfico, iniciado na literatura e nos documentos sobre o tema, significou adentrar no território da ordem imaginária pela via teórica e metodológica das representações sociais. A partir

do mapeamento destas junto a um universo de atores que trafegam nas dimensões histórica e epistemológica, mostrou-se evidenciada no real uma ordem imaginária que o seu próprio autor parece desconhecer. A *totalidade* e a *organização* próprias do Sistema ocupam um território menos plano que na ordem projetada, revelando um território com espaços ignorados.

Visualizou-se entre os atores uma valorização da *organização* sobre a *totalidade*. A norma técnica justifica o Sistema. E, se necessário, o Conselho Nacional de Arquivos, o Arquivo Nacional, a política nacional de arquivos, enfim, qualquer instância capaz de prover as normas, requisito fundamental à ordenação do caos arquivístico do país. Normas dissociadas do conhecimento arquivístico do qual, no entanto, constituem o sucedâneo. À intensidade com que se mencionam as normas corresponde o silêncio sobre a Arquivologia. Este silêncio é eventualmente rompido quando a Arquivologia é buscada nas universidades que oferecem cursos na área. Ao contrário do Sistema Nacional de Arquivos, o insucesso destas é reconhecido de imediato. A Arquivologia “acadêmica” não atende às demandas as mais variadas, inclusive as da ordem imaginária, seus atores e autores.

A produção de conhecimento arquivístico no Brasil praticamente inexistente na universidade. O mesmo ocorre nas instituições arquivísticas públicas como o Arquivo Nacional. É daí, no entanto, que a maioria dos atores aguarda uma norma dicotomizada em relação ao conhecimento arquivístico. Reduzida a um conjunto de normas que norteiam as rotinas do Sistema, a Arquivologia parece prescindir da universidade para a produção do saber. Como tal, esta sequer encontrou lugar na proposta inicialmente consolidada de Conselho Nacional de Arquivos.

Do alto onde se produzem e escoam normas ordenadoras do caos, encontra-se um Arquivo Nacional não menos imaginário, o “pai”. Pai cuja ausência e falta de autoridade são reclamadas, mas que é legitimado como centro de qualquer projeto arquivístico nacional. Assim, ainda que 64,8% dos atores rejeitem o modelo de Sistema Nacional de Arquivos em vigor, isto não sinaliza um processo de deslegitimação do Arquivo Nacional. Até porque, historicamente, o Arquivo Nacional tem sido maior que o projeto de Sistema Nacional de Arquivos e seus insucessos.

Silencia-se sobre o Estado, *locus* do Sistema; a Nação, atributo que o dimensiona; sobre a sociedade em suas demandas de informação aos ar-

quívos da ordem imaginária. Também nas falas, o cidadão encontra-se ausente deste território.

As reflexões sobre a operacionalização de um Sistema Nacional de Arquivos parecem dispensáveis em face do enorme poder do imaginário projetado. Soma-se a este silêncio a escassa densidade teórica na abordagem de alguns tópicos. Tal ocorre, por exemplo, em relação às noções de Sistema Nacional de Arquivos, política nacional de arquivos e sistema de arquivos. Este último não adquire, na maioria das falas, a profundidade ausente na literatura revista. Mais que o dito fragmentado, os silêncios parecem constituir, nesta pesquisa, fontes significativas à reificação de alguns paradigmas conceituais da Arquivologia no Brasil.

Tais constatações não invalidam, por princípio, os sistemas de arquivos nos termos em que vêm sendo concebidos e implementados. Sugerem, no entanto, os riscos de utilização destas noções se destituídas de uma reflexão mais detida. Esta se faz necessária, inclusive ao reconhecermos os meritórios esforços de, pelo menos, duas gerações de arquivistas que vêm operando com tais noções. Ao menos no caso específico da noção de *sistema de arquivos*, é provável que uma das razões para a sua forte presença entre nós se dê em função de algumas soluções encontradas no plano empírico, o que não é o caso da noção de *sistema nacional de arquivos*. No entanto, tais soluções — mesmo quando consideradas satisfatórias — não se encontram ainda suficientemente analisadas de modo a garantir densidade teórica a esta noção.

À luz das experiências — bem-sucedidas ou não — de engenharia de sistemas arquivísticos, mostra-se urgente aprofundar a pesquisa a respeito, sob um quadro teórico consistente. Do contrário, tende-se a reduzir tais noções ao plano do senso comum. Isto significa promover a sua “naturalização” como se o *sistema de arquivos* fizesse parte do código genético do arquivista. Do arquivista brasileiro, é bom lembrar.

Ao se procurar as representações dos atores sobre o Sistema Nacional de Arquivos, emergiram outras que sinalizam alguns aspectos de uma cultura profissional na qual saber e fazer constituem mundos distintos e o plano teórico tende a ser secundarizado, apesar de 64,7% dos entrevistados serem pós-graduados. Saber e fazer não podem ser fracionados como se o caráter “prático” da Arquivologia prescindisse de uma abordagem teórica

sofisticada. Promover esta caricatura é, no mínimo, negligenciar a Arquivologia como disciplina científica.

O predomínio da graduação e pós-graduação em História, entre os atores, não pode ser desprezado. É possível que daí decorra uma visão da Arquivologia, “disciplina auxiliar da História”, como uma dimensão quase que exclusiva da práxis. Investigações futuras poderão aprofundar esta questão.

O caráter multidisciplinar desta investigação foi um requisito imposto pelo tema, mas, sobretudo, uma opção do pesquisador, favorecida pela Ciência da Informação. A incipiente pesquisa em Arquivologia no Brasil poderá beneficiar-se significativamente de um espaço cognitivo e institucional deste teor. Trata-se de uma interlocução ainda em início de construção que, desde já, aponta para uma possibilidade bastante promissora.

O quadro teórico estabelecido desde a fase de projeto de pesquisa, sedimentado ao longo de sua execução, reuniu referências da História, da Ciência Política e da Administração, além da Arquivologia e da Ciência da Informação. No âmbito da teoria das representações sociais, privilegiando-se uma perspectiva antropológica, seguiu-se um conjunto de procedimentos metodológicos essenciais a esta pesquisa. Assim, o que parecia tão familiar foi estranhado, não sem dificuldades de diversas procedências. Este exercício delicado e, às vezes, árduo, favoreceu enormemente as abordagens que o tema sinalizava, a ida ao campo e a análise dos dados coletados. Como recurso teórico-metodológico talvez forneça elementos à Ciência da Informação como, por exemplo, nas análises de usuários da informação em diversas situações do espaço científico e social mais amplo.

Freqüentemente na área de Ciência da Informação, o enfoque sistêmico tem sido contemplado em vários trabalhos recentes, dos quais esta pesquisa beneficiou-se. Espera-se que esta investigação venha contribuir para ampliar tais reflexões, aproximando-as, como neste caso, de algumas facetas da Arquivologia. Neste sentido, seria oportuno a elaboração de pesquisas que aprofundassem a discussão sobre as aplicações do conceito de sistema de arquivos e suas interações com os de sistemas e redes de informação. Da mesma forma, caberiam reflexões sobre os estoques informacionais arquivísticos como objeto de políticas públicas de informação, além do uso

e recuperação da informação científica de caráter arquivístico. Mostra-se também relevante analisar o Estado como ente informativo e suas implicações políticas, sociais e tecnológicas.

Ainda quanto aos desdobramentos específicos desta pesquisa, parece premente que novas abordagens possibilitem analisar, sob ângulos diversos, os arquivos brasileiros. A ampliação qualitativa e quantitativa da produção e difusão do conhecimento arquivístico pressupõe, inclusive, considerar o exercício da Arquivologia como objeto de pesquisa. E, como tal, o ensino, o papel da universidade e outras instituições, de forma a colaborar na definição de novos padrões para o ensino de Arquivologia em níveis de graduação e pós-graduação.

Ficam evidentes as necessidades de pesquisa na área, até pela busca de alternativas que evitem a reiteração de projetos malsucedidos, apesar dos esforços mobilizados. Por outro lado, colocam-se demandas de soluções a dificuldades específicas do universo arquivístico brasileiro, não contempladas pela literatura internacional.

Embora não implantado, o Sistema Nacional de Arquivos encontra-se em vigor e traz em seu interior um Conselho Nacional de Arquivos. Apesar de seu perfil, atribuições e limitações, este fórum talvez possa redefinir-se, buscando novas alternativas junto às instituições arquivísticas, à universidade e à sociedade. Alternativas políticas e científicas, forjadas na produção do saber e fazer arquivísticos e nas suas implicações sociais. Alternativas que não gerem soluções órfãs do conhecimento. Alternativas que não sejam reféns de uma modernização sem modernidade. Alternativas que permitam às instituições arquivísticas públicas — o Arquivo Nacional, inclusive — romperem seu isolamento periférico no Estado, ocupando o centro de uma ordem não imaginária em cujo território seja possível cartografar também os relevos da cidadania.



## 10 BIBLIOGRAFIA CITADA

- ANTUNES, Gilson; SOLIS, Sydney S.F. . O cesarismo e os arquivos brasileiros. *Ciência Hoje*. Rio de Janeiro, v.12, n.69, p.16-20, dez. 1990.
- APPLE, M. *Ideologia e controle*. São Paulo : Brasiliense, 1982.
- ARCHIVO GENERAL DA LA NACIÓN. Colombia. *Dicionário de Terminologia Arquivística*. Bogotá : 1992.
- ARQUIVO NACIONAL. *Cadastro Nacional de Arquivos Federais*. Brasília : Presidência da República, 1990.
- ARQUIVO PÚBLICO.Canadá. Departamento de Administração de Arquivos Correntes. *Arquivos Correntes : organização e funcionamento*. Rio de Janeiro : Arquivo Nacional, 1975.
- ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS BRASILEIROS. Núcleo Regional de São Paulo. *Dicionário de Terminologia Arquivística*. São Paulo : CENADEM, 1990.
- ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS BRASILEIROS. 10. Congresso Brasileiro de Arquivologia. *Boletim da Associação dos Arquivistas Brasileiros*. Rio de Janeiro, v. 4, out./dez. 1994.
- ASSOCIATION DES ARCHIVISTES FRANÇAIS. *Manuel d'Archivistique : théorie et pratique des archives publiques en France*. Paris : Direction des Archives de France, 1970.
- ASSOCIATION FRANÇAISE DE NORMALISATION. *Dictionnaire des archives*. De l'archivage aux systèmes d'information. Paris, 1991.
- ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC. *Normes et procédures arxivísticas des Archives Nationales du Québec*. Québec, 1992.
- BECKER, Howard S. *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo : Hucitec, 1993.
- BELLOTTO, Heloisa Liberalli. *Arquivos permanentes : tratamento documental*. São Paulo : T.A. Queiroz, 1991.
- BERTALANFFY, Ludwig von. *Teoria dos sistemas*. Rio de Janeiro : FGV, 1976.

- BORGES, Jorge Luis. *El hacedor*. Buenos Aires : Emecé, 1971.
- BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. Dicionário crítico de Sociologia. São Paulo : Ática, 1993.
- BRASIL. Decreto n. 75.657, de 24 de abril de 1975. Cria o Sistema de Serviços Gerais. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, v.113, n. 77, p.4849-4850. set. 1975. Seção I.
- BRASIL. Decreto n. 82.308, de 25 de setembro de 1978. Cria o Sistema Nacional de Arquivos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, v.116, n. 184, p.15.555-15.556, set. 1978. Seção I.
- BRASIL. Lei n. 8.159, de 09 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*. 29, n.6, p.455, jan. 1991. Seção I.
- BRASIL. Decreto n. 520, de 14 de maio de 1992. Institui o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, v.130, n.91, p.6030, maio, 1992. Seção I.
- BRASIL. Decreto n. 173, de 29 de junho de 1994. Dispõe sobre competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, v.132, n.123, p.9665, jun. 1994. Seção I.
- BRASIL. Decreto n. 1.461, de 25 de abril de 1995. Altera os arts. 3º e 4º do Decreto 1.173, de 29 de junho de 1994, que dispõe sobre a competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, v. 133, n. 79, p. 5763, abr. 1995. Seção I.
- BUCKLEY, Walter. *A Sociologia e a moderna teoria dos sistemas*. São Paulo, Cultrix, 1976.

- CALDEIRA, Teresa. Memória e relato : a escuta do outro. *Revista do Arquivo Municipal*. São Paulo, v.200, p.65-76, 1991.
- CARUCCI, Paola. Les archives nationales/fédérales : systèmes, problèmes et perspectives. In : TABLE RONDE DES ARCHIVES, 26, 1989, Madri.
- CASTOR, Belmiro V.J., FRANÇA, Célio Francisco. Administração pública no Brasil : exaustão e revigoração do modelo. In : CASTOR, Belmiro V.J. et al. *Estado e Administração Pública* : reflexões. Brasília : FUNCEP, 1987.
- CASTRO, Astréa de Moraes et al. *Arquivística = Técnica; Arquivologia = Ciência*. Brasília : ABDF, 1985.
- CHARTIER, Roger. *A história cultural entre práticas e representações*. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1990.
- CHURCHMAN, C.W. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis : Vozes, 1978.
- CONTINOLO, Giuseppe. *Como organizar o arquivo*. Lisboa : Martins Fontes, 1975.
- COSTA, Frederico L., CAVALCANTI, Bianor S. Mudança organizacional no setor público. *Revista de Administração Pública*, Rio Janeiro, v.25, n.1, p.82-106, nov. 1990/jan.1991.
- COUTURE, Carol, LAJEUNESSE, Marcel. *Législations archivistiques et politiques nationales d'archives* : étude comparative d'impact. Montréal : Université de Montréal, 1991.
- \_\_\_\_\_, ROUSSEAU, Jean-Yves. *Les archives au XX<sup>e</sup> siècle* : une réponse aux besoins de l'administration et de la recherche. Montréal : Université de Montréal, 1982.
- DANNEMANN, Maria Luisa Stallard et al. Terminologia arquivística. In : CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUIVOLOGIA, 1., 1972, Rio de Janeiro. *Anais ...* Brasília : Senado Federal, 1979.
- DANIELS, Maygene E., WALCH, Timothy (Org.). *A modern archives reader basic readings on archival theory and practice*. Whashington : National Archives and Record Service, 1984.

- DELMAS. B., D'OLIER, J.H. *La planification des infrastructures nationales de documentation de bibliothèques et d'archives* : esquisse d'une politique générale. Paris : UNESCO, 1974.
- DREYER-EIMBCKE, Oswald. *O descobrimento da Terra* : história e histórias da aventura cartográfica. São Paulo : Melhoramentos, 1992.
- DURAND, Daniel. *La systémique*. Paris : PUF, 1992.
- DURKHEIM, E. *As normas elementares da vida religiosa*. São Paulo : Abril Cultural, 1978.
- ECO, Umberto. *O pêndulo de Foucault*. Rio de Janeiro : Record, 1989.
- ESPOSEL, José Pedro. Arquivologia e desenvolvimento : o desenvolvimento, a administração e o arquivo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.101, n.3/4, p.136-145, jul./dez. 1968.
- \_\_\_\_\_. José Pedro. A propósito do Sistema Nacional de Arquivos. *Arquivo & Administração*, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p. 15-16, abr. 1977.
- FERNANDES. M. C. S. M. O Sistema Nacional de Arquivos. *Arquivo & Administração*, Rio de Janeiro, v.7, n. 3, p. 7-15, dez. 1979.
- FOUCAULT, Michel. *As palavras e as coisas* : uma arqueologia das ciências humanas. São Paulo : Martins Fontes, 1990.
- FRANÇA. Direction des Archives de France. *La pratique archivistique française*. Paris : Archives Nationales, 1993.
- GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In : BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília : Universidade de Brasília, 1993.
- GOFFMAN, E. *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis : Vozes, 1975.
- GOMES, F. Araujo, HELLUY, Hâmida R. *Manual de arquivo e documentação*. Rio de Janeiro : Interciência, 1976.
- GORBEA, Josefina Q. de et al. *Sistemas de arquivos e controle de documentos*. São Paulo : Atlas, 1976.
- GRAWITZ, Madeleine. *Métodes des sciences sociales*. Paris : Dalloz, 1984.
- GUINCHAT, Claire. *Introduction générale aux sciences et techniques de l'information et de la documentation*. Paris : UNESCO, 1984.

- HEREDIA HERRERA, Antonia. *Archivística general: teoría y práctica*. Sevilla : Diputación Provincial de Sevilla, 1991.
- INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES. *Dictionary of archival terminology* : english and french with equivalent in dutch, german, russian and spanish. Paris (et al) : Saur, 1988.
- JARDIM, José Maria. Sistema Nacional de Arquivos : a saga e a sina. *Boletim do Centro de Memória da UNICAMP*, Campinas, v.1. n.2, p. 12-17, jul/dez. 1989.
- \_\_\_\_\_. José Maria. O problema dos arquivos administrativos na América Latina. In : SEMINÁRIO DE DESCRIÇÃO ARQUIVÍSTICA, 1, 1991, Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_. José Maria. Redes e sistemas de arquivos. In : CONFERÊNCIA NACIONAL DE ARQUIVOS PÚBLICOS, 4, 1993. Vitória, 1993.
- KETELLAR, Eric. Centralisation, décentralisation et archives. In : CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA TABLE RONDE DES ARCHIVES, 24, 1986, Helsinki. *Actes ...* Paris : Conseil International des Archives, 1987.
- KHOURY, Yara. Documentos orais e visuais : organização e usos coletivos. *Revista do Arquivo Municipal*. São Paulo, v.200, p.77-97, 1991.
- LAPLANTINE, François. *Aprender Antropologia*. São Paulo : Brasiliense, 1993.
- LEVI, Lucio. Governo. In : BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília : Ed. da UnB, 1993.
- LODONI, Elio. *Archivística* : principi e problemi. Milano : F. Angeli, 1990.
- LYOTARD, Jean-François. *O pós-moderno*. Rio de Janeiro : J. Olympio, 1993
- MACHADO, Helena. *Boletim da Associação dos Arquivistas Brasileiros*. Rio de Janeiro, n.3, jul./set. 1994. Editorial.
- MAGNANI, José Guilherme Cantor. Discurso e representação, ou de como os baloma de kiriwina podem reencarnar-se nas atuais pesquisas. In : CARDOSO. R. (Org.) *A aventura antropológica*. Rio de Janeiro : Paz e terra, 1988.

- MATTA, Roberto da. O ofício do etnólogo, ou como ter “anthropological blues”. In : NUNES, Edson de O. (org.) *A Aventura Sociológica*. Rio de Janeiro : Zahar, 1978.
- MAUSS, M. *Antropologia*. São Paulo : Ática, 1979.
- MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro : Zahar, 1972.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento : pesquisa qualitativa em Saúde*. São Paulo : Hucitec. Rio de Janeiro, Abrasco, 1992.
- MITRAUD, Alysso D. et al. Panorama da administração federal e reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.11, n.4, out./dez. 1977.
- MONTVILOFF, Victor. *Politiques nationales de l'information*. Manuel concernant la formulation, l'approbation, la mise en oeuvre et l'action d'une politique nationale de l'information. Paris : UNESCO, 1990.
- MORIN, Edgar. *O Método : a natureza da natureza*. Lisboa : Publicações Europa-América, 1981.
- MORIN, Edgar. *Science avec conscience*. Paris : Fayard, 1982.
- MOSCOVICI, S. *A representação social da psicanálise*. Rio de Janeiro : Zahar, 1978.
- NAGEL, Rolf. (Ed.). *Dicionário de termos arquivísticos*. Subsídios para uma terminologia arquivística brasileira. Bonn : Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional. Salvador : Universidade Federal da Bahia, 1989.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Permanência e mudança no setor público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.118, n.1, jan./jul. 1994.
- ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira : cultura brasileira e indústria cultural*. São Paulo : Brasiliense, 1988.
- PAES, Marilena Leite. O sistema nacional de arquivos e a memória nacional. *Arquivo & Administração*, Rio de Janeiro, v. 5, n.3, p.3, dez. 1977. *Editorial*.
- PAES, Marilena Leite. *Arquivo : teoria e prática*. Rio de Janeiro : FGV, 1991.

- PAOLI, M. C., SADER, E. Sobre “classes populares” no pensamento sociológico brasileiro (notas de leituras sobre acontecimentos recentes). In : CARDOSO, R. (Org.). *A aventura antropológica*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1988.
- PARKER, James. Archival systems. In : CONGRÈS INTERNATIONAL DES ARCHIVES, 12, 1992, Montreal. *Actes ...* Paris : Saur, 1994.
- PASTORI, Giorgio. Administração Pública. In : BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília : Ed. da UnB, 1993.
- PEIXOTO, Celina Vargas do Amaral. *Por um sistema nacional de arquivos*. Rio de Janeiro : [s.ed.], 1988.
- PINHEIRO, Lena Vânia. *Políticas públicas de informação para o novo século*. Rio de Janeiro : IBAC, 1994.
- PIZZA JUNIOR, Wilson. Considerações sobre a teoria geral de sistemas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 71-89, abr./jun. 1986.
- PORTUGAL. Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro. *Dicionário de terminologia arquivística*. Lisboa, 1993.
- PRADO, Heloisa de Almeida. *A técnica de arquivar*. Rio de Janeiro : Livros Técnicos e Científicos, 1977.
- RAMÍREZ DELEÓN , José Antonio. Sistema Nacional de Archivos : prioridades. *Foro Archivístico*, México, n. 3, p. 3-12, ene./jun. 1992.
- RIBEIRO, Leila Beatriz. *A incorporação do conceito de sistema na Ciência da Informação : um exercício metodológico para seu entendimento*. 1993. Dissertação (Mestrado em Ciência Informação). Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.
- ROBERGE, Michel. *La gestion de l'information administrative : application globale, systémique et systématique*. Québec : Documentor, 1992.
- RODRIGUES, José Honório. *A situação do Arquivo Nacional*. Rio de Janeiro : Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1959.

- SÁ, Celso Pereira de. *Representações e práticas sociais* : notas preliminares sobre a identificação dos fenômenos de representação social. [s.e., s.ed.], 1992.
- \_\_\_\_\_. *As representações sociais na perspectiva de uma psicologia do conhecimento* : conceituação e problematização [s.l. : s.n.], 1993.
- \_\_\_\_\_. *Representações sociais* : o conceito e o estado atual da teoria. [s.l., s. ed.], 1991.
- SANTOS, Laymert Garcia dos. *Desregulagens* : educação, planejamento e tecnologia como ferramenta social. Rio de Janeiro : Brasiliense; São Paulo : FUNCAMP, 1981.
- SANTOS, Maria Aparecida dos. Arquivos, viga mestre da informação. *Arquivo & Administração*, Rio de Janeiro, v.5, n.3, p.5-20, dez. 1977.
- SHELLENBERG, T. R. *Arquivos modernos* : princípios e técnicas. Rio de Janeiro : FGV, 1974.
- SCHWARTZMANN, Simon. A abertura política e a dignificação da função pública. In : CASTOR, Belmiro V.J. et al. *Estado e Administração Pública* : reflexões. Brasília : FUNCEP, 1987.
- SOUZA, Maria de Lurdes Costa e, DANNEMAN, Maria Luisa Stallard. Sistema Nacional de Arquivos. In : CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUIVOLOGIA, 1, 1971, Rio de Janeiro, *Anais ...* Rio de Janeiro, 1972.
- TRAGTEMBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo : Ática, 1974.
- UNESCO. *Conferencia Intergubernamental sobre el Planeamiento de las Infraestructuras Nacionales de Documentación. Bibliotecas y archivos*. Paris, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Étude sur la réalisation d'un système mondial d'information scientifique*. Paris, 1971.
- VASCO DE ESCUDERO, Grecia. Sistemas (recopilaciones) de archivos. Trabajar juntos al servicio da la sociedad. In : CONGRÈS INTERNATIONAL DES ARCHIVES, 12, 1992, Montreal. *Actes ...* Paris : Saur, 1994.



- VASQUEZ, Manuel. *Introducción a la archivología*. Guia de estudios. Mercedes : Asociacion Bonarense de Archiveres, 1994.
- VELHO, Gilberto. Observando o familiar. In : NUNES, Edson de O.(Org.). *A aventura sociológica*. Rio de Janeiro : Zahar, 1978.
- WALLISER, Bernard. *Systèmes et modèles* : introduction critique à l'analyse de systèmes. Paris : Editions du Seuil, 1977.
- WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro : Ed. Guanabara, 1979.
- ZALDÍVAR COLLAZO, Modesto. Importancia de una política de información. *Ciencias de la Información*, La Habana, v. 23, n. 1, p. 15-22, mar. 1992.



## 11 FONTES ARQUIVÍSTICAS CITADAS

ARQUIVO NACIONAL. *Minuta de Decreto que dispõe sobre a competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ*. Rio de Janeiro, 1993.

ARQUIVO NACIONAL. *Minuta de Decreto que dispõe sobre o Sistema Nacional de Arquivos - SINAR e dá outras providências*. Rio de Janeiro, 1993.

ARQUIVO NACIONAL. *Minuta de Decreto que institui o Sistema Federal de Arquivos do Poder Executivo - SIFAR*. Rio de Janeiro, 1993.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Relatório da Comissão instituída para elaboração de anteprojeto de Sistema Nacional de Arquivos*. Rio de Janeiro, 1961.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Criação e implementação do Sistema Nacional de Arquivos*. Brasília, 1977.

UNESCO. Fundo Conferência Geral. Série Resoluções. 1974/1991.



## 12 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- AMPUDIA MELLO, J. Enrique. *Institucionalidad y gobierno* : un ensayo sobre la dimensión archivística de la administración pública. México : Archivo General de la Nación, 1988.
- ATHERTON, Pauline. *Handbook for information system and sciences*. Paris : UNESCO, 1977.
- BOURDIEU, Pierre. *Ce que parler veut dire* : l'économie des échanges linguistiques. Paris : Fayard, 1991.
- BRASIL. Secretaria de Planejamento. Coordenadoria de Arquivo e Documentação. *Sistema de arquivos e controle de documentos*. Brasília, 1982.
- BRASIL. Secretaria de Planejamento. CNPq. *Ação programada em ciência e tecnologia*. Brasília, 1984.
- BRAUDEL, Fernand. *História e Ciências Sociais*. Lisboa : Presença, 1972.
- BUCHMANN, Wolf. National and federal archives systems, problems and perspectives. In : TABLE RONDE DES ARCHIVES, 26, 1989, Madri.
- CABRERA B. , M. E. Consideraciones en torno al sistema nacional de archivos. *Boletín del Sistema Nacional de Archivos*, México, n. 6. p. 22-26, jul. /ago. 1984.
- CAMARGO, Ana Maria de Almeida. Um sistema municipal de arquivos : Rio Claro (SP). *Cadernos Fundap*, São Paulo, n. 8, p. 26-30, abr. 1984.
- CAMARGO, Aspásia. O novo pacto federativo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 118, n. 1, jan. /jul. , 1994.
- \_\_\_\_\_. Os usos da história oral e da história de vida : trabalhando com elites políticas. *Dados*. v. 27, Rio de Janeiro, n. 1, 1984.
- CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação*. São Paulo : Cultrix, 1982.
- \_\_\_\_\_. Fritjof. *O tao da física* : um paralelo entre a física moderna e o misticismo oriental. São Paulo : Cultrix, 1982.
- CARNEIRO, Paulo. A UNESCO e a informação. *Ciência da Infomação*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 7, 1977.

- CARROLL, Michael E. Natis, an International Information System : impossible dream or attainable reality? *The American Archivist*, Chigago, v. 39, n. 3, p. 337-341, jul. 1976.
- CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982.
- CHACON DE UMAÑA, Luz Alba. Implantación del Sistema Nacional de Archivos en Costa Rica. *Anuario Interamericano de Archivos*, Córdoba, v. 11, p. 163-167, 1984.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia : o discurso competente e outras falas*. São Paulo : Moderna, 1980.
- COMISSÃO ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO DO ACERVO DOCUMENTAL. *A importância da informação e do documento na administração pública brasileira*. Brasília : FUNCEP, 1987.
- CORTES ALONSO, Vicenta. *Sistema Nacional de Archivos : informe para el Gobierno de Costa Rica por la UNESCO*. Paris : UNESCO, 1978.
- \_\_\_\_\_. *Sistema Nacional de Archivos y gestión de documentos : RAMP : proyecto piloto*. Paris : UNESCO, 1981.
- CRUZ-RAMOS, Rosalba, ZETTER-LEAL, Julio. Las políticas de información de la UNESCO y su repercusión en América Latina. *Revista Española de Documentación Científica*. Madri, v. 15, n. 4, p. 340-358, 1992.
- CUNHA, Leila G. C. Sistemas e redes de informação. *Ciência da Informação*. Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 33-43, 1977.
- DELMAS, Bruno. *Haiti : état des systèmes d'information des pouvoirs publics et propositions de reorganization et developpement*. Port-au-Prince : UNESCO, 1979.
- DELATTRE, Pierre. *Teoria dos sistemas e Epistemologia*. Lisboa : Regra do Jogo, 1981.
- DEPARTAMENTO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO (São Paulo, S. P. ). *O direito à memória : patrimônio histórico e cidadania*. São Paulo : 1992.

- DIRETRIZES básicas para a Implantação do Sistema Nacional de Informação Científica e Tecnológica (SNICT). *Ciência da Informação*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 69-72, 1973.
- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 118, n. 1, jan. /jul. 1994.
- DURAND FLOREZ, Guillermo. Sistema Nacional de Archivos. *Revista del Archivo General de la Nación*, Lima, v. 7, p. 11-47, 1984.
- DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. São Paulo : Abril, 1978.
- EASTON, David. (Org. ). *Modalidades de análise política*. Rio de Janeiro : Zahar, 1970.
- ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo : Perspectiva, 1989.
- EQUADOR. Creación del Sistema Nacional de Archivos : Ley n. 92, del 13 de mayo de 1982. *Anuario Interamericano de Archivos*. Córdoba, v. 11, p. 79-86, 1984.
- EUROPEAN ARCHIVAL CONFERENCE ON THE CREATTON AND ORGANIZATION OF CONTEMPORARY RECORDS, 1, 1985. Budapest. *Proceedings*. . . Paris : Internacional Council on Archives, 1985.
- EVANS, Frank B. La UNESCO y el desarrollo de los archivos. *Revista de la UNESCO de Ciência de la Información, Bibliotecas y Archivos*, Paris, v. 4, n. 3, p. 168-186, 1982.
- FÓRUM NACIONAL DE DIRETORES DE ARQUIVOS ESTADUAIS. *Seminários Nacionais de Arquivos Estaduais : recomendações*. São Paulo : Arquivo do Estado de São Paulo, 1987.
- FRANCO HUERTA, Eutiquio. El Sistema Nacional de Archivos en México. *Anuario Interamericano de Archivos*, Córdoba, n. 11, p. 169-72, 1984.
- FRANZ, Eckhart G. Federalisme, centralization et decentralization dans les archives in Republique Fédérale d'Allemagne. *La Gazette des Archives*, Paris, p. 119-130, 2/3 trim. 1983.
- GROLIER, Eric de. *The organization of information systems for government and public administration*. Paris : UNESCO, 1979.

- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. *Metodologias qualitativas na Sociologia*. Petrópolis : Vozes, 1990.
- HARVARD -WILLIAMS, P. *Natis Planning Information Manpower*. Paris : UNESCO, 1976.
- HILL, M. W. *National information policies : a review of the situation in seventeen industrialised countries with particular reference to scientific and technical information*. La Haye : FID : UNESCO, 1989.
- HOLGUIN QUINONES, Blanca. El Sistema Nacional de Archivos. *Boletín del Sistema Nacional de Archivos*, México, n. 6, p. 11, jul. /ago. 1984.
- INPE. *Engenharia de sistemas. Planejamento e controle de projetos*. Petrópolis : Vozes, 1974.
- JAPIASSU, Hilton. *Interdisciplinaridade e patologia do saber*. Rio de Janeiro : Imago, 1976.
- JARDIM, José Maria. Política Nacional de Arquivos. In : SOARES, Iaponan (Org. ). *Arquivos e documentos em Santa Catarina*. Florianópolis : Arquivo Público do Estado, 1985.
- \_\_\_\_\_. A universidade e o ensino da Arquivologia no Brasil. In : CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUIVOLOGIA, 10, 1994, São Paulo.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo : Perspectiva, 1982.
- LAKATOS, Eva, MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica*. São Paulo : Atlas, 1983.
- MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidades e controles. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 5-20, jan. /mar. 1989.
- MATTA CASTILON, José Manuel. Repercusion de la descentralizacion en las políticas archivísticas y administraciones de archivos, In : CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARCHIVOS, 10, 1984, Bonn. *Actes*. . . Bonn : Conseil International des Archives, 1984.
- MATTOS, Erotildes de Lima. *Estruturas sistêmicas em bibliotecas universitárias brasileiras : ficção ou realidade?* 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1992



- MEDEIROS, Antonio Carlos : BRANDÃO, Hugo Júnior. Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 4-53, mai. /jul. 1990.
- MÉXICO. Secretaria de Gobernación. *Los sistemas red de archivos del gobierno federal* : normas para la organización y el funcionamiento de los servicios archivísticos de la administración centralizada. México, 1984.
- MICELI, Sergio (Org. ). *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo : DIFEL, 1984.
- MONTEIRO, Norma de Góes. “El reto archivístico en los estados federales : el ejemplo de Brasil”. *Anuario Interamericano de Archivos*. Córdoba, v. 11, p. 40-47, 1987.
- NUNES, Geraldo. *O Sr. empresário e sua criada a constituição* : uma análise do discurso do empresariado brasileiro. Tese (Doutorado em Comunicação). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.
- OLIVEIRA, Daíse Aparecida de. Projeto de sistema de arquivos para o Município de São Paulo. *Cadernos Fundap*, São Paulo, n. 8, p. 31-39, abr. 1984.
- OLIVEIRA, Daíse Aparecida de. O sistema de arquivos para o município de São Paulo. *Revista do Arquivo Municipal*, São Paulo. v. 199, p. 113-143, 1991.
- ORLANDI, E. P. *A linguagem e seu funcionamento* : as formas do discurso. Campinas : Pontes, 1987.
- OROZCO BARBOSA, Jaime. El sistema nacional de archivos : situación actual y perspectivas. *Foro Archivístico*, México, n. 2, p. 3-9, jul. /dec. 1991.
- PALACIOS PRECIADO, Jorge. Archivos, investigación y el sistema nacional de archivos. *Revista Interamericana de Bibliotecología*. Medellín, v. 8, n. 1, p. 17-35, 1985.
- PEIXOTO, Celina Vargas do Amaral. Uma política de gestão documentos : preparar a documentação do século XX para o século XXI. *Cadernos Fundap*, São Paulo, n. 8, p. 17-20, abr. 1984.

- RAMÍREZ DELEÓN, José Antonio. El sistema nacional de archivos : evaluación y perspectivas. *Foro Archivístico*, México, n. 2, p. 11-16, jul. / dec. 1991.
- RHOADS, James B. *Le rôle de l'administrations d'archives et de la gestion des documents courantes dans les systèmes nationaux d'information : une étude RAMP*. Paris : UNESCO, 1991.
- RODRIGUES, José Honório. *A pesquisa histórica no Brasil*. São Paulo : Ed. Nacional, 1969.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro : Rocco, 1993.
- SANISCHI, Catherine, L'organization des archives en Suisse : un système federatif non centralisé. *La Gazette des Archives*. Paris, p. 175-181, 2/3 trim. 1983.
- SANISCHI, Catherine. Swiss Archives : a federal system. *Janus*, Paris, n. 2, 1986.
- SEMINÁRIO Internacional sobre Estratégia para el Desarrollo de los Archivos en el Tercer Mundo. *Boletín Interamericano de Archivos*, Córdoba, v. 7, p. 102-105, 1980.
- SHELLENBERG, T. R. *Problemas arquivísticos do governo brasileiro*. Rio de Janeiro : Arquivo Nacional, 1960.
- SILVA, Jaime Antunes. O Arquivo Nacional e a Política Nacional de Arquivos. In : SEMINÁRIO NACIONAL DE ARQUIVOS UNIVERSITÁRIOS, 1, 1991, Campinas. *Atas*. . . Campinas : UNICAMP, 1992.
- SOARES, Nilza Teixeira, Arquivos em sistemas nacionais de informação. *Arquivo & Administração*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 12-18, dez. 1978.
- SOUZA, Celina. A crise do Estado e do seu aparelho. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 17-30, jul. /set. 1991.
- SOUZA, Patrícia Balduino de. *Política de compartilhamento de recursos informacionais nas redes e sistemas de informação em instituições do poder brasileiro*. 1988. Dissertação (Mestrado em Biblioteconomia e Documentação). Universidade de Brasília, 1988.

- SPINK, Mary Jane (Org. ). *O conhecimento no cotidiano : as representações sociais na perspectiva da psicologia social*. São Paulo : Brasiliense, 1993.
- TANODI, Aurelio. *The status of archivists in relation to other information professionals in the public service in Latin America*. Paris, UNESCO, 1985.
- UNESCO. *Consultation on Development of Records and Archives Management Programme (RAMP)*. Paris, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Development of National and Regional Information Systems and Services*. Paris : 1975
- UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Núcleo de Documentação. *Manual de Normalização de Trabalhos Técnicos, Científicos e Culturais*. Niterói, 1992.
- VALETTE, Jean-Jacques. *O papel dos arquivos na administração e na política de planificação nos países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro : Arquivo Nacional, 1973.
- VASCO DE ESCUDERO, Grecia. El Archivo Nacional del Ecuador y el Sistema Nacional de Archivos : breve enfoque expositivo. In : DE ARCHIVOS y archivistas : homenaje a Aurelio Tanodi. Washington : OEA, 1987.
- VASQUEZ DE PARGA, Margarita. El Sistema Nacional de Información del Patrimonio Documental. *Boletín de la ANABAD*. Madrid, v. 36, n. 1-2, 1986.
- \_\_\_\_\_. Margarita. The role of National Archives in centralized countries. In : TABLE RONDE DES ARCHIVES, 26, 1989, Madri.
- WESLEY-TANASCOVIC, I. *Directrices sobre la política nacional de información : alcance, formulación y aplicación*. Paris : UNESCO, 1985.
- WITTER, José Sebastião. Leiloando nossa memória e criando um sistema estadual de arquivos em São Paulo. *Cadernos Fundap*, São Paulo, n. 8, p. 2, abr. 1984.
- ZALUAR, Alba (Org. ). *Desvendando máscaras sociais*. Rio de Janeiro : F. Alves, 1975.

ZAHER, Célia Ribeiro. Sistemas Nacionais e Internacionais de Informação. In : CONGRESSO BRASILEIRO DE BIBLIOTECONOMIA E DOCUMENTAÇÃO, 9, JORNADA SUL-RIO GRANDENSE DE BIBLIOTECONOMIA E DOCUMENTAÇÃO, 5, 1977, Porto Alegre. *Anais*. . . Porto Alegre : ARB, 1977, v. 2.

## 13 ANEXOS

### 13.1 ANEXO 1: OUTRAS FALAS DOS ATORES

#### *13.1.1 Os sistemas de arquivos*

(...) uma estratégia, uma forma de articular unidades que, por sua natureza, são desiguais em natureza administrativa, posições dentro da hierarquia, finalidades totalmente diferentes para a consecução de alguma coisa que se põe como comum entre elas. E, dentro disso, um órgão assume a coordenação... pra que possa falar de igual para igual com todos os elementos do sistema. (...) Sempre me pareceu uma estratégia necessária pra corrigir aquilo que poderia acontecer também sem essa estratégia se tivesse uma legislação que fizesse esse fluxo documental funcionar (...) um corretivo que pudesse estabelecer um fluxo regular entre as três idades dos documentos, dos órgãos produtores e o arquivo permanente. (E1)

O conjunto de partes ligadas por objetivos comuns — aquela definição clássica da própria administração — mas que tenham como fundamento uma legislação atualizada. (...) O tripé do sistema é a coordenação, a legislação, os arquivos. Nós criamos um conceito de sistema que é nosso. Eu acho que nós buscamos uma forma de garantir — e apesar disso com falhas — o ciclo de vida do documento. Eu acho que nossos arquivos eram — vamos dizer eram — tão desorganizados que precisava se garantir a identificação do seu ciclo de vida e a identificação das entidades produtoras e de promover essa integração entre essas entidades produtoras. Então se lançou como conceito o sistema. (E2)

O sistema seria um definidor das coisas de arquivos, definitivamente um definidor. Um sistema que vá definir o que é, o que não é, o que pode, o que não pode, como se faz e como o arquivo público não deva proceder em relação à sua clientela, aos órgãos que recolhem, que transferem a ele, que produzem etc. (E4)

Seria a congregação de diversos órgãos, não sei o que lá, tendo um sistema como cabeça. Eu acho que não é nada disso. Eu acho que teria de ser uma coisa muito mais participativa nas instituições e uma adoção de pleno acordo. (E5)

O sistema é um conjunto de normas que serve pra construir, pra fazer funcionar esse fluxo de maneira satisfatória, isto é, pertencem ao sistema os documentos desde a sua produção até a sua guarda nos diferentes níveis administrativos. (...) O conjunto dos arquivos setoriais usando o documento na razão de ser da sua criação. Depois, aquele prazo de retenção, de precaução, de guarda, até o expurgo do que não interessa. (...) E, aí, pra ficar completo, a atividade dos sistemas é tornar acessível. (...) Então termina assim a ação de supervisão que o sistema tem que ter em relação a esse conjunto. (...) Se existir sistema, eu vejo assim. Agora, se não existir — como a gente está dizendo em outros países e eu dei o exemplo da Espanha — ele funciona. (E6)

É o conjunto de órgãos dispersos mas que podem, unidos tecnicamente, integrados a um órgão de nível mais elevado de onde ele pode receber ajuda no sentido de como ele vai fazer — normativo — e a orientação e a metodologia a ser empregada. (...) Uma integração de órgãos da mesma natureza que desenvolvem ações iguais e que têm no seu próprio órgão maior alguém que dê normas. (...) Eu acho que ainda é um provedor se ele realmente funcionar, se ele der normas, se ele disser como vai fazer, se ele orientar as pessoas. (E7)

O sistema é um meio de organizar agentes, órgãos, entidades que tecnicamente tenham em comum e que possam se interligar e trocar informações. Eu monto uma tessitura e isso vai ser operacionalizado através de algo concreto. Tem que ter boletins, papéis que vão circular, mas para mim o sistema é uma malha de informações. Ele não tem alguma coisa corpórea. O corpóreo são os órgãos e entidades que estão interligados a um elemento comum. (E8)

É o interligamento de várias partes interagindo com um único objetivo ou seja, a guarda, o tratamento metodológico. (...) Não pode fugir a esse objetivo. Mudou o objetivo pra uma parte, tem que mudar pra todas as outras. Todo o mundo fazendo as mesmas coisas, dizendo as mesmas coisas, um não pode ser diferente do outro porque senão deixa de ser sistema. (E9)

O sistema seria um todo em que as partes estão vinculadas de uma maneira bastante coerente, bastante entrosada, cada qual cumprindo os objetivos que lhe sejam próprios e influir e tenha como escopo principal o resultado que se deseja. O sistema é uma aglutinação de órgãos, setores, do que for,

cada qual com contribuições próprias e trabalhando todos dentro de uma mesma música, dentro de uma mesma melodia, de uma mesma idéia, entrosadamente ...(E10)

Numa firma, quando você estabelece um sistema de arquivos, é uma coisa sistemática. São os arquivos sistematizados numa organização lógica. Tem uma cabeça e tem os órgãos operantes em várias escalas. (E12)

É você estabelecer dentro de um determinado nível administrativo uma unidade de ação dentro das diversas unidades arquivísticas, uma homogeneidade técnica de tratamento da documentação, normas também, procedimentos, uma coordenação e estabelecer para todas essas unidades em termos da sua similaridade. (...) Eu vejo que a atividade sistêmica vai muito por aí, numa parte de coordenação e cooperação visando também a preservação da vida institucional. (E13)

Algo integrado... com um órgão coordenador que vai trabalhar, vai conhecer toda a estrutura da instituição. Você vai ter um órgão coordenador que poderia ser um arquivo central ... vão ter os outros órgãos, os setoriais, que vão ter a sua autonomia, trabalhando com uma integração a esse órgão central, trazendo as realidades que não se adaptam àquele setor para uma discussão e todos esse órgãos trabalhando em prol de um objetivo comum que é atender a essa instituição ... atender a esse usuário interno ou externo. (E14)

O sistema era a possibilidade de você administrar tecnicamente vários arquivos que estavam subordinados a órgãos dentro de uma estrutura. Então você não tinha uma ascendência hierárquica sobre aqueles arquivos daqueles órgãos, mas você tinha uma ascendência técnica.(...) Havia um órgão ... foi a idéia de cabeça de sistema — quer dizer, é aquele órgão que é normalizador, é aquele órgão que vai pensar porque ele tem uma visão de conjunto. Por quê? Porque, no final das contas, ele é aquele órgão que fica no fim da linha, todos os arquivos correntes vão acabar batendo nele. Então, se todos vão pra lá, é justo que aquele que fica no final da linha diga pra ele “olha, você tem que se arrumar assim pra quando chegar em mim, a coisa já vir com uma certa uniformidade, com o tratamento adequado etc.”. Por isso, essa idéia de cabeça do sistema. Então, seria o arquivo permanente. (E15)

Seria a integração do arquivo corrente com o arquivo central do órgão. (E16)

Eu acho que é pura e fundamentalmente organizar-se a documentação dentro de determinados padrões que existem internacionalmente em arquivologia e procurar preservar aquilo que deve ser preservado. (E17)

### *13.1.2 O Sistema Nacional de Arquivos*

Caberia ao Arquivo Nacional cuidar de todos os documentos dos órgãos federais. É preciso estabelecer uma disciplina desses órgãos para o intermediário e do intermediário para o permanente. Não é nada mais que isso. (...) Eu penso que o sistema seria isso: a tentativa de resolver uma questão que poderia ser também resolvida de outra maneira, alguma coisa que se conseguisse em termos de normas, uma força muito grande a que todos fossem obrigados ... . O meu entendimento do sistema foi sempre do ponto de vista operacional, pra resolver um problema da documentação que deverá, no seu estágio final, chegar ao arquivo do Estado. E sempre pensei o contraponto disso — que é o Sistema Nacional de Arquivos — para a esfera dos arquivos federais. (E1)

Os arquivos estaduais e municipais não entrariam no sistema. Eu vejo assim: os arquivos estaduais integrariam o sistema estadual de arquivos e cada município terá o seu sistema de arquivos. (...) Quando você falou no Sistema Nacional de Arquivos com o CONARQ, o Arquivo Nacional e todos os arquivos públicos como órgãos natos, eu morri de medo. (E2)

Seria a racionalização do processo de planejamento do patrimônio documental público, mas de forma plena e integrada; o controle de informações para uma rápida disponibilidade quando requerida, atendendo às necessidades tanto do corrente, do trâmite burocrático que é justamente a atividade-meio indispensável ao funcionamento de uma instituição e, nesse caso, para a consecução dos seus objetivos, que seria a eficácia administrativa para o conhecimento da história de uma entidade. Para isso, é imprescindível que todos os órgãos da administração sejam incorporados. Isso aí eu vejo uma complexidade monstruosa. (E3)

Teria como finalidade os mesmos objetivos que o sistema estadual de arquivos que nós já tentamos aqui e que infelizmente não saiu do papel: colaborar, traçar normas, ditar normas, traçar técnicas, enfim, tudo aquilo que no Brasil é muito carente. Os arquivos brasileiros são muito carentes e



eu tenho a impressão que o Sistema Nacional de Arquivos iria desempenhar esse papel, condutor num caminho meio obscuro. (E4)

Eu acho que é imprescindível. Eu acho que ele ainda é a égide da política nacional de arquivos. (...) O Arquivo Nacional seria ainda o cabeça do sistema porque é preciso uma instituição maior definindo tudo isso. O que me preocupa um pouco é que o Sistema Nacional de Arquivos, ao invés de ter vida própria, fique a reboque do Arquivo Nacional, que a coisa se inverta. (...) Ele não poderia ser uma extensão do Arquivo Nacional. (...) Há uma tendência natural que aconteça uma articulação do sistema com as instituições arquivísticas. Sem o sistema essa articulação não se dá. (...) O Sistema Nacional de Arquivos tem que ser aceito como o sistema maior. (...) A adesão ao Sistema sendo imposta, não vai conseguir deslanchar. Você não vai conseguir botar o Itamaraty e o SPHAN nunca debaixo de um sistema. ... Se você colocar o sistema militar, o eclesiástico, o Itamaraty, a SPHAN-Pró-Memória e pôr numa camisa-de-força os estados e municípios, eu acho que a gente não faz esse sistema, não. (E5)

O Sistema, na perspectiva que ele tem, ele atinge os arquivos de uma maneira geral com a mesma perspectiva que teve o sistema de 1962. Ele vai atingir, via Sistema, o Executivo, o Judiciário, o Legislativo, o Estadual, o Municipal e os arquivos privados que queiram fazer parte dos sistemas mediante convênio. São membros natos do Sistema ou através dos cabeças dos sistemas, um estado que já tenha o sistema estadual de arquivos delimitado e que dele façam parte os arquivos de outros Poderes, esses estados que se fazem representar via o cabeça dos sistemas nos seus estados. Através dele, todas as normas e diretrizes que emanem ou do CONARQ e que são escoadas via Sistema, vão estar sendo direcionadas a essa cabeça de sistema que, por sua vez, trabalha os seus congêneres. (...) Cada subsistema vai trabalhar o seu nível operacional. Esse nível de execução, cada subsistema vai destrinchar o seu abacaxi. (E8)

É fundamental. Sem o sistema a gente tende a um caos maior do que aquele que a gente está vivenciando, entendeu? É fundamental até em termos de organização. (...) As instituições arquivísticas, cada uma fica falando um dialeto. Moral da história: a nossa área que já é tão penalizada acaba sendo muito mais penalizada por falta dessa organização. (...) Diante dessa coisarada toda, a gente, quer como instituições acadêmicas quer como arquivísticas, se a gente não se envolver e fazer essa coisa realmente

funcionar, o caos vai ser bem pior. Se houvesse uma legislação, uma regulamentação, sempre na nossa visão, feita de cima para baixo, eu acho que nós, arquivistas, seríamos bastante competentes para botar esse sistema realmente pra funcionar de direito e de fato. (...) O Arquivo Nacional deveria gerenciar, mas isso muito em nível de estado e isso eu acho que deveria funcionar. (...) Um sistema, um macro e subsistemas. Os subsistemas deveriam ficar por conta dos estados, entendeu? Os estados, eles se remeteriam ao município ... essa coisa mesmo sistêmica ou seja, essa teia com retroalimentação, ou seja, com o Governo, não é verdade? (...) Pra participar do sistema, pra operacionalizar, tem que abrir mão das diferenças. Pra ser externo, pra criticar, tem que ser diferente. O sistema dá conta das suas diferenças nas discussões pra se chegar a um mesmo denominador comum. O que for diferente, discute-se. A tendência do sistema é homogeneizar as diferenças porque senão ele morre. O que é o sistema pelo nosso próprio organismo? Se você bota um vírus pra dentro o que acontece? Ou o vírus vence o sistema biológico ou a gente vence. No sistema tem que pensar igual, tem que fazer igual, senão ele tende a 'Ah, vamos sair dessa porcaria'. (E9)

O Sistema Nacional de Arquivos é imprescindível, sem dúvida, pela importância da documentação, por tudo o que representa. (...) Eu tenho aqui as funções que considero importantes no Sistema, funções essas levantadas nesta reunião patrocinada pela UNESCO em 1976. De lá pra cá, as coisas não mudaram muito. Significa que as questões ainda estão emergentes, ainda não foram solucionadas. Não digo agravadas, mas agora transformadas com toda essa tecnologia, todas essas modificações, novas unidades da federação, a discussão política, mas não foram ainda resolvidas as questões dos arquivos como eu acho que devia ser, não. (E10)

Não tenho uma opinião formada sobre isso, não. Pelo que sei do sistema, é um sistema bom, que poderia dar certo. A desorganização do Brasil é tamanha que eu não sei como nós poderíamos organizar toda a documentação. Se é imprescindível, acho que não. Se tiver sistemas estaduais, municipais, atuantes, bons, não precisa de um grande sistema, dada a extensão do nosso país. Acho a concepção do sistema uma coisa maravilhosa, bonita, mas acho até faraônica, uma coisa grande demais... Se você atuar hoje com pequenos sistemas estaduais, municipais — que já acho grandes — mais tarde você pode englobar a partir de uma atividade que já foi desenvolvida.

Agora, partir desse sistema grande para os menores, eu não sei se daria certo. (E11)

Eu sempre considerei o sistema que foi idealizado em 1962 uma coisa abrangente e completa. (...) Ao Arquivo Nacional, que era o cabeça do sistema, filiavam-se todos os arquivos federais porque era o que a lei poderia determinar. E abria a possibilidade de voluntariamente se inscreverem os governos estaduais, municipais, de instituições. (...) Todo mundo que não se podia obrigar a fazer parte do sistema seria atraído e teria condições de facilidade, de orientação, acompanhamento. Agora, uma vez que ele se inscrevesse, ele seria obrigado a cumprir as ordens do sistema. Eu acho que esse seria o modelo ideal. (E12)

É o estabelecimento por parte do que seria uma coordenação centralizada que iria na parte de mecanismos, de planos, de vinculação do que seria das várias unidades em seus diversos níveis, estabelecimento de normas, de procedimentos, tentando dar mais homogeneidade técnica às atividades dos arquivos. Uma desvantagem, além do descaso do Poder Público e a escassez de recursos humanos, é a falta de legislação específica e forte porque o sistema tem que ser ligado a uma legislação nos diversos níveis. (...) O sistema vai estabelecer o planejamento estratégico na coordenação das atividades. Ao estabelecer essas estratégias todas, ele vai equacionar a utilização de recursos humanos, dos recursos financeiros, dos recursos físicos também. O sistema, na realidade, pressupõe uma coordenação centralizada, mas pressupõe também uma operacionalização descentralizada. Isso é importantíssimo porque ele vai atuar em vários níveis da administração. O sistema proposto atualmente está se ligando à parte federal, estadual e municipal. Então, determinados níveis de administração, todos eles independentes. Portanto, não poderá deixar de haver uma descentralização de atividades e operacionalização. (E13)

Eu considero que é indispensável. Agora, um sistema nacional de arquivos com letras maiúsculas, grifado, em caixa alta, um sistema mesmo.(...) Ele deve integrar um conjunto com uma coordenação, com um objetivo comum, essa integração, visando os aspectos dos arquivos, dos documentos, da informação nas suas três fases, nas suas três idades. Estabelecer normas, procedimentos, uma orientação comum e também vendo as questões específicas. (...) Eu acho que deve abranger todo o sistema de arquivos públicos, privados, que haja uma integração. (E14)

Acho que aquela proposta antiga de um sistema, de você ficar muito ... querendo pegar arquivo do Executivo, arquivo do Legislativo, arquivo do Judiciário, uma coisa tão rígida. Eu acredito que modernamente essa coisa tem que ser repensada. Primeiro, porque o país é enorme. Segundo, porque o volume de documentação é imenso. As pessoas não dão conta nem daquilo que têm hoje, quanto mais você pegar essa documentação que está acumulada pra trás. Se um órgão como o Arquivo Nacional fivesse a tentativa de reunir isso, seria praticamente impossível. Eu acho que nesse ponto é que tinha que ser repensado o sistema nacional de arquivos. Talvez deixar cada um com o seu. (E15)

Hoje em dia eu acho que não é viável por uma razão muito simples. É um problema cultural. Nós não podemos de uma hora pra outra dizer que vai existir um sistema e que esse sistema vai funcionar. Eu acho que o máximo que pode haver é uma rede de arquivos e as informações circulando, mas um sistema dentro de um país federalista, acho muito difícil. Eu não acredito mais nisso. É uma coisa muito furada. Eu acredito nisso num país centralizado. Num país como o nosso — de uma tradição muito individualista ... É impossível, num país como o nosso, você ter todo esse controle sob a forma de sistema de um lado, da administração federal e, de outro, da estadual e municipal. (E16)

Honestamente, eu não saberia conceituar o Sistema Nacional de Arquivos. Eu preferia mais descrever o que eu imagino que ele deva ser. (...) Em termos de União, acho inteiramente válido. O Governo Federal está estabelecendo uma forma de organização sua. Eu acho que cada estado deveria estabelecer sua forma de organização. Se possível, padronizando suas formas de organização. Eu acredito que isso nos daria um sistema criado de baixo para cima e daí nós partiríamos para os entendimentos informais e depois formais. (E 17)

### *13.1.3 A política nacional de arquivos*

Eu vejo o CONARQ como o órgão que vai representar uma política nacional de arquivos, inclusive buscando o aperfeiçoamento dessa política. A política nacional de arquivos é, na verdade, pegar aquela Lei 8.159, discutir muito seriamente e, depois do seu aperfeiçoamento, colocá-la em prática. (E2)

A necessidade de consciência dos valores dos documentos, ou seja, a gestão documental. Ela é muito significativa, né? (...) Quanto ao exercício da competência para o exercício da política nacional de arquivos, pra mim ela é muito conflitante, pois estruturar e fazer funcionar uma regulamentação com estudos já definidos e integrados ... já definidos por uma comissão dentro do nosso Brasil pra ser cumprido, é uma complexidade muito grande. Agora, que é necessário, urgente, uma política nacional de arquivos, é. (...) O que nós verificamos freqüentemente? Perda total de informações por falta justamente de uma gestão documental que causa prejuízos das mais diversas formas, nas mais diversas áreas. (E3)

Seria a facilitação dos encargos públicos através de uma terminologia única, métodos assemelhados, talvez. Eu acho que seria, uma política que vá eleger as questões de arquivo no âmbito nacional pra ver o tal consenso em todos os estágios de arquivamento da documentação pública. (...) Não envolveria outros aspectos. Arquivos privados? No primeiro momento ou diria que sim, mas eu não sei ... (E4)

Você teria que estabelecer nos níveis macros toda a orientação, digamos assim, para a proteção do patrimônio documental brasileiro. Aí você tem que englobar tudo. Se você fala em política, você tem que estabelecer pra todos. Aí a dificuldade toda é estabelecer isso com as dificuldades internas que não temos. Primeiro: o que é o patrimônio documental brasileiro? Como é que a gente vai estabelecer uma política sem a gente definir a participação da administração pública nisso, a participação do poder público, a participação de outras áreas? Porque política nacional de arquivos não vai falar só de arquivos, não vai falar só de documentos. Tem toda a questão da informação. Como é que a gente vai discutir isso? (...) Eu acho que a gente está assim ... Sabe aquela coisa confusa e perdida que quando você depara com a realidade é que você vê o quanto você está precisando dessa coisa maior? A política nacional de arquivos tem que estar voltada para questões da informação como um todo. (E5)

Eu estou chegando à conclusão de que tenho que chegar a um resultado e depois estabelecer a política. Os resultados são ainda muito pequenos. Em cima de bons resultados é que nós temos que vender a política. (...) Eu não sei que mágica, mas qualquer coisa que a gente divulgasse conhecimentos para a 'plebe ignara', digamos, para os servidores, para aqueles que

trabalham nos arquivos. Eu verifico que o principal é fazer as cabeças, atingir governantes, é alguma coisa que eu não sei o que seja. Você pode ser muito inteligente e escrever aí a política perfeita, mas se essa política não tocar o governante, se ele não quiser, não sai nada. Então eu não sei se o que a gente tem que obter é mais resultados. (...) Vamos deixar de confabular, vamos fazer alguma coisa que se consiga realizar pra tocar corações e mentes. A partir daí, a política. (E7)

É um órgão com força política, com uma pessoa à frente dele com condições de se inserir no grande contexto conceitual, político. (...) Com força, emanar princípios, métodos, metodologias, etc. Do ponto de vista legal, tem que existir uma regulamentação pra existir essa coisa. Do ponto de vista operacional é as pessoas estarem imbuídas de atenderem alguma coisa que é superior a elas, de corresponderem àquela coisa que veio de cima para baixo, aquele comando. (...) Eu dou uma ordem e a ordem é executada em todos os níveis, chega à base e volta. A cabeça mais moderna que esteja comandando o sistema nunca vai prever todas as reações e todos os *feedbacks* que vão vir de baixo pra cima. Querendo ou não, tem que ser sistêmico isso. (E9)

Seria, assim, uma série de medidas, uma série de ações que resguardassem o patrimônio documental, dinamizassem e fizessem funcionar os arquivos com o mais amplo resultado que dele se possa esperar, as informações bem-controladas, difundidas, guardadas aquelas que têm maior valor, destruída toda a documentação de pouco tempo validade e tudo isso com muita racionalidade, com muita consciência, sempre pensando no bem estar econômico, social, enfim, do país, no progresso do país ... uma política que, olhando a documentação arquivística, dela tirasse os melhores frutos para o país. (...) Quando você falou a política, eu entendi o intuito, o ideal, não a 'política' entre aspas de políticos. (E10)

Eu vejo envolvida com a lei, com a 8.159, é isso? Eu penso que essa política está contemplada dentro da Lei 8.159. (...) Se é uma política nacional de arquivos, é uma orientação nacional, geral, para os arquivos. Acho que falei e não falei nada. (...) Eu acho que não entendo muito, não porque aí você esbarra com o Sistema Nacional de Arquivos. (...) Já existe uma concepção de política que os estados começam a desenvolver, os municípios, a universidade ... (E11)

A política nacional de arquivos tem uma lei que foi aprovada, mas não foi regulamentada. Não tem, no momento, não existe uma política que você possa chamar uma política nacional de arquivos. O que existe são atividades isoladas. (...) É ter uma legislação compatível para que todas as medidas e todas as ações voltadas para o desenvolvimento dos arquivos e das atividades arquivísticas tivesse um amparo legal. Não existe uma política nacional de arquivos porque não existe ainda uma legislação. (...) A política é uma entidade, digamos assim, subjetiva. Uma política é uma política. Ela é subjetiva. Está na sua cabeça, na minha. Você vai concretizar esta política através da implementação de ações concretas. (E13)

Sempre quando se fala em metas, políticas, programas, eu acho que não se tem muito claro o que é um, onde termina um, onde começa o outro. (...) Estabelecimento de políticas talvez esteja voltado assim para questões de apoio, de incentivo, vamos dizer assim, a nível decisório ... como que a administração superior vai pensar essas questões. Então, as decisões serão estas. Então, ela vai estabelecer políticas para implementar aquelas idéias. Acho que seria mais ou menos por aí. (E14)

Nunca pensei especificamente nisso. São várias idéias assim soltas que eu não sistematizei. (...) Eu acho que são critérios. E que está ligado à formação de pessoal, à classificação da documentação de arquivos e à avaliação. Eu tenho trabalhado com estas três coisas. Eu acho que são as coisas mais importantes. Quando eu faço uma abstração, eu penso estas três coisas: formação do pessoal, classificação e, na verdade, avaliação nem sempre é feita porque os arquivos não são classificados. (E15)

Essa política, ao meu ver, estaria relacionada muito mais aos procedimentos. (...) Talvez essa política fosse muito mais para crescimento dos arquivos através de projetos que todo o Brasil participasse, projetos de natureza arquivística com relação a arranjo, descrição. (...) Eu acho que o Arquivo Nacional tinha que fazer essa parte, mas não levar apenas sob a forma conceitual. Tinha de ter a prática também. Não sei como. Eu acredito que através de projetos. (E16)

Quando se fala em política nacional de arquivos, todo mundo fala logo em recursos. É estabelecer, na realidade, um programa nacional de arquivos públicos que permitisse logo iniciar o trabalho de tirar da cabeça da popu-

lação de que arquivo público é depósito de papel velho. (...) Esse programa seria formulado pelo CONARQ. (E17)

#### *13.1.4. A interação política nacional de arquivos e sistema nacional de arquivos*

Os itens dessa política acabam tendo um grau de generalidade tão grande que a tradução dessa política, uma delas talvez seria o sistema, quer dizer, dentro dessa política você tem vários pontos que se têm que se traduzir e se concretizar cada vez mais nos regulamentos etc. Eu não vejo a consequência de uma política se ela não for traduzida por determinadas coisas de natureza operacional. (...) Como é que isso pode mudar alguma coisa? Não imagino outro tipo de estratégia operacional que não o sistema. Nós podíamos chamar de outra coisa, mas eu não imagino algo diferente de um conjunto de normas que vão disciplinar essas operações todas. (...) Poderíamos pôr outra coisa nisso? (E1)

A política seria diretamente voltada à parte dos documentos. Já o sistema, o que é o sistema? O sistema é justamente a ordenação. Acho que caberia à política diretamente o documento e, ao sistema, a fase de como guardar e recuperar essa informação ... (E3)

Eu tenho a impressão que através de uma política nacional de arquivos o Sistema Nacional de Arquivos poderá desempenhar melhor um trabalho. (...) Eu acho que não seria interessante, seria menos improdutivo, implementar o sistema sem a política. Os definidores dessa política seriam profissionais renomados da área, sempre em contato com o que acontece lá fora, representantes de arquivos, principalmente administradores, a parte jurídica, historiadores, tudo isso.. (E4)

Uma coisa remete à outra. O sistema representa isso. O Sistema Nacional de Arquivos é a égide. Ele tem que ser o responsável por essa disseminação. Como isso vai acontecer, não sei. Por quê, por exemplo, o sistema se preocupou em colocar naquela camisa-de-força os militares e a área de informática não está, de informação? O sistema vai ser o grande representante dessa política. (..) Eu acho que o sistema pode discutir a política. O sistema pode discutir essas questões maiores pra que se estabeleça junto aos segmentos e diversas esferas essa política. (...) O sistema faz parte da política, mas eu acho que o sistema tem a responsabilidade de implementar



essa política. Se o sistema for realmente representativo, ele estabelece a política também. (E5)

Pra ter eficácia no sistema tem que ter uma política. De repente, eu estou me contradizendo, né? O sistema já seria ações, mas o sistema, engraçado, ele inclui a política, né? Não sei ... Política seria grandes diretrizes, amplas diretrizes que teriam que vender a idéia de arquivo, de se organizar, de se manter organizado de tal maneira que a gente pudesse atingir o poder decisório. (...) A política pode incluir o sistema para que essas diretrizes sejam melhor desenvolvidas. Serem desenvolvidas de forma sistêmica ou alguma coisa integrada porque você pode não usar a palavra sistema, pode usar rede, usar outras normas de aplicação... (E7)

O rádio é o sistema, a legislação é a bateria. O sistema é tangível, são as pessoas que estão executando os trabalhos, são as peças de engrenagem. O sistema é o conjunto de todas as peças, a política é a graxa. Essa política é uma coisa intangível. Tem todo um desdobramento ético, de inserção no grande conjunto das grandes discussões. A cabeça do sistema não pode estar desarticulada com o grupo que está comandando. E o grupo é político ... Quem deveria formular essa política são os arquivistas — pelo menos quem estivesse num *staff* superior — juntamente com todo mundo que mexe nas leis nesse País.(...) Não é possível a política sem sistema. Ele é que materializa, se complementam. Antes, vem a política. (E9)

A política é o ideal que se pretende atingir, essa filosofia, e o sistema já seria o modo pratico de se conseguir isso que se deseja...(E10)

O sistema é concreto, é uma coisa básica. A política é mais abstrata. O sistema seria resultado da política. (E12)

Eu acho difícil separar as duas coisas porque se o sistema não foi implantado ainda é porque não existe uma política nacional de arquivos. (...) A política vem antes. Ela é o sistema, mas ela vem um pouquinho antes porque a política envolve conscientização do Poder Público e a omissão que se encontra instalada começa a ser afastada. Ela é, digamos assim, um pouco prévia, embora o sistema já seja a própria política. É a própria política tornada realidade. A política é ainda a teoria, digamos assim, é a vontade de fazer e o sistema, é a política já se materializando. A política, antes, ela é irreal, está na vontade, na imaginação, está no papel, na teoria, nas discussões verbais, mas ao ser criado ou instalado o sistema, essa política

começa a tomar a forma e começa a se materializar. Ela começa a ser uma entidade palpável. As ações sistêmicas vão fortalecer o sistema e o sistema fortalecerá a política. Chegaria a uma simbiose que deverá ser permanente, uma vai alimentar a outra, vai haver sempre uma retroalimentação. (E13)

Essa questão pra mim está meio confusa. (...) A política teria que vir antes do sistema. Seria esse primeiro pensar sobre a questão. Estabelece essa política, esse primeiro pensar que é bastante confuso, que é bastante complicado. (...) Eu acho que você, tendo um sistema, e com essa integração, você tem condição de amarrar mais. Uma coisa assim alinhavada, você pode ter um controle maior. Políticas você vai delinear alguns aspectos, mas vai deixar muito solto. Com o sistema você tem como integrar, intercambiar... Política ou programa é a mesma coisa ou programa seria uma parcela dentro de uma política?.. A política seria você primeiro criar uma mentalidade arquivística. Depois que você criou essa mentalidade, aí você pode entrar com a preocupação de criar um sistema. (E14)

A política nacional de arquivos seria o *modus faciendi* desse sistema em termos de promoção, recursos humanos, recursos materiais, extensão. (...) o sistema é o elemento operacional da política. (E17)

### 13.1.5. *As normas do sistema*

Um órgão normalizador nesse plano é aquilo que nós precisávamos ter, que estabelecesse essa homogeneidade daquilo que depois vai ser recolhido aos arquivos, na própria gestão. É uma tarefa, à primeira vista, tão imensa, tão impossível, mas eu penso que com aquela projetada simplificação, desburocratização e uso do computador, eu acho que é por aí a chave da questão.(...) Eu acho que não é impossível pensar nos mecanismos legais possíveis pra firmar alguma obrigatoriedade neste sentido. Porque se não for obrigatório — esquecendo agora tudo o que nós pensamos daquilo que é o Estado autoritário etc.— dificilmente nós vamos ter alguma coisa em termos de padrão. (E1)

Eu vejo o CONARQ como um órgão normativo, mas como um órgão articulador pra que essas normas que fossem consensuais fossem traduzidas, fossem, na verdade, aplicáveis. (...) Eu acredito em normas para organização e descrição, para o processamento técnico arquivístico daqueles conjuntos documentais que sejam idênticos. (...) Morro de medo de ima-

ginar um Sistema Nacional de Arquivos de que, de repente, venham normas prontas que não correspondam sequer à minha realidade ou à minha necessidade. (...) Cada arquivo é um arquivo quando se vai definir esses princípios normativos. (E2)

As normas têm que ser basicamente a conscientização imediata dos administradores, recursos humanos bem favorecidos, recursos materiais valorizados para que pudesse atender às necessidades, uma obrigatoriedade de atendimento a essas necessidades e fazer cumprir aquela rotina de trabalho estabelecida, ou seja, a organização daquele arquivo. (E3)

Seriam baixadas pelo Sistema Nacional de Arquivos. Ele seria o órgão responsável por isso. (...) Haverá de ter alguma diferenciação levando-se em conta o âmbito nacional, estados e municípios. (...) O Sistema Nacional de Arquivos seria o irradiador dessa coisa, apesar do Arquivo Nacional ser a instituição arquivística maior no País. (E4)

Você não acha que isso é mais um papel do Arquivo Nacional? ... Eu acho que essas normas tinham que ser uma coisa muito ampla. O que partisse do Sistema Nacional de Arquivos teria que ser muito amplo pra dar mobilidade a todos aqueles que compõem porque se você começa a baixar normas detalhadas, vai bater de frente com os arquivos privados, com os arquivos eclesiais. (...) O Sistema Nacional de Arquivos passa mais pela questão legislativa que por essa questão normativa. (E5)

É fundamental. Seriam normas gerais que dessem embasamento para os arquivos estaduais. Não vai descer a detalhes lá no Estado. O órgão central diz o que tem de fazer de uma maneira geral ... normas gerais de recebimento, tramitação, arquivamento corrente, ações de destinação, tudo isso. (...) O Normalizador do órgão central vai dizer: 'o protocolo, desde a autuação à distribuição...'. Ele não desce a pormenores, diz as ações principais desse protocolo, desse arquivo corrente. Ele tem que nortear no sentido de dizer as ações que o outro tem que contemplar. O sistema atua por meio de normas, quer dizer, as normas chegam a todas as ramificações, é a razão de ser dele. Ele amarra tudo isso e torna semelhante e torna paralelo. (...) Ele iguala no bom sentido por causa das normas. (...) Estou falando assim, de repente, eu estou falando bobagem. (E7)

O CONARQ traça as diretrizes gerais e que seriam exercitadas. Cada órgão central de subsistema trabalharia o detalhamento e a parte operacional.

O que os arquivos estaduais e municipais estão pleiteando ao Arquivo Nacional não são diretrizes e sim normas... O arquivo estadual vai procurar no plano federal se há alguma atividade que possa lhe servir de paradigma. (...) Com essa dimensão desse País e com visões tão diferenciadas, em níveis técnicos diferenciados — mesmo depois de tantos congressos, tantos encontros — me parece que há necessidade de um sistema que agregue e que desse sistema maior saiam as diretrizes comuns que possam nortear esses subsistemas autônomos em sua área de abrangência. Me parece ainda, para situação brasileira, pertinente. Não que isso signifique uma visão paternalista nem autoritária, mas me parece que ainda há necessidade, através de um ponto de irradiação comum, saiam as diretrizes. (E8)

As normas deveriam emanar da cabeça do sistema no sentido de uma normalização até da própria aplicação da legislação que vai sustentar o sistema. Essas normas sofreriam evidentemente uma retroalimentação, uma resposta da base e vice-versa. Eles trocariam de cima para baixo, em todos os sentidos. (...) Em se tratando de arquivos, é a norma para todos, com certeza. Aí é que está o samba do crioulo doido. Porque aí entra um cara com formação “não sei o quê” e inventa uma norma do plano cognitivo dele e aí acontecem coisas ... . Se abrir para esse tipo de coisa — a norma genérica — o sistema mais uma vez vai para o beleléu. Ou se faz uma coisa homogênea, quadradinha, certinha, senão, vai virar uma confusão. É o mesmo dialeto. (E9)

Se nós fôssemos estabelecer normas particulares a cada caso, o ideal seria envolver as pessoas e que essas normas resultassem com uma supervisão de um técnico. No Sistema Nacional de Arquivos não se pode fazer isso. Então, temos que ter a coragem, a ousadia, temos que ter a consciência de, com a experiência que temos, saber o que é mais adequado, o que é melhor, o que é conveniente e fazer as normas coercitivas. (...) Você vai encontrar em cada esfera municipal, estadual e federal uma certa similitude. São serviços mais ou menos assemelhados. Eu acho que uma norma que valha para o sistema federal possa ser adaptada para o nível estadual e o nível municipal. Nessas adaptações serão incorporadas as características dos casos particulares. (...) Isso seria, senão de uma forma imposta, seria de uma forma, como eu disse a você, copiada. Dando certo no governo federal, copiada pelos estados e municípios. (E10)

O que puder ser unificado, eu acho importante porque facilita a vida de todos. Respeitando determinadas individualidades de arquivos, eu acho que, na medida do possível, o que puder ser uniformizado, eu acho que deve ser uniformizado. (E13)

A norma tem que ter aberturas. Você tem que deixar um canal aberto... Talvez seja estabelecer princípios gerais. A partir desses princípios e com a prática, a realidade, as experiências, estas normas, elas surgiriam. (E14)

Acredito que há necessidade de normas gerais para o País. As normas específicas ficariam a cargo de cada unidade federada ou de cada município. E mesmo nos municípios, nos poucos que têm arquivos, eu tenho visto diferenciações. (...) Então eu acredito que, em atendimento aos preceitos de arquivologia, haverá necessidade de alguém estabelecendo normas gerais para o País que seria o CONARQ. (E17)



## 13.2 ANEXO 2

LEI N. 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991

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

### O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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

#### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º — É dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico e como elemento de prova e informação.

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

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

Art. 4º — Todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos que serão prestadas no prazo da lei, sob penas de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Art. 5º — A administração pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma da Lei.

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

## CAPÍTULO II DOS ARQUIVOS PÚBLICOS

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

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

§ 2º — A cessação de atividade de instituições públicas de caráter público implica o recolhimento da sua documentação à instituição arquivística pública ou sua transferência à instituição sucessora.

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

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

§ 2º — Consideram-se documentos intermediários aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

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

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



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

### CAPÍTULO III DOS ARQUIVOS PRIVADOS

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

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

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

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

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

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

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

### CAPÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS PÚBLICAS

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

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

§ 2º. — São arquivos estaduais o arquivo do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 3º. — São Arquivos do Distrito Federal o arquivo do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo do arquivo do Poder Judiciário.

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

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

Art. 18. — Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos.

Parágrafo Único — Para o pleno exercício de suas funções, o Arquivo Nacional poderá criar unidades regionais.

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

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

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

## CAPÍTULO V

### DO ACESSO E SIGILO DOS DOCUMENTOS PÚBLICOS

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

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

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

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

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

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

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

### DISPOSIÇÕES FINAIS

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

Art.26. — Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos — CONARQ, órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de

arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos — SINAR.

§ 1º.— O Conselho Nacional de Arquivos será presidido pelo diretor-geral do Arquivo Nacional e integrado por representantes de instituições arquivísticas públicas e privadas.

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

Art.27. — Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art.28. — Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 8 de janeiro de 1991; 170º da Independência e 103º da República.

**FERNANDO COLLOR**

Jarbas Passarinho

### 13.3. ANEXO 3

DECRETO N. 1.173, de 29 de junho de 1994

*Dispõe sobre a competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) e dá outras providências.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição Federal,

DECRETA:

Art. 1º — O Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional, criado pelo art. 26 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, tem por finalidade definir a política nacional de arquivos públicos e privados, bem como executar a orientação normativa visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo.

Art. 2º — Compete ao CONARQ:

I — estabelecer diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivos;

II — promover o inter-relacionamento de arquivos públicos e privados com vistas ao intercâmbio e integração sistêmica das atividades arquivísticas;

III — propor ao Ministro de Estado da Justiça dispositivos legais necessários ao aperfeiçoamento e à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados;

IV — zelar pelo cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que norteiem o funcionamento e o acesso aos arquivos públicos;

V — estimular programas de gestão e de preservação de documentos públicos de âmbito federal, estadual e municipal, produzidos ou recebidos em decorrência das funções executiva, legislativa e judiciária;

VI — subsidiar a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo metas e prioridades da política nacional de arquivos públicos e privados;

VII — estimular a implantação de sistemas de arquivos nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como nos estados, no Distrito Federal e nos municípios;

VIII — estimular a integração e modernização dos arquivos públicos e privados;

IX — declarar como de interesse público e social os arquivos privados que contenham fontes relevantes para a história e o desenvolvimento nacionais, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991;

X — estimular a capacitação técnica de recursos humanos que desenvolvam atividades de arquivo nas instituições integrantes do SINAR;

XI — recomendar providências para a apuração e a reparação de atos lesivos à política nacional de arquivos públicos e privados;

XII — promover a elaboração de cadastro nacional de arquivos públicos e privados, bem como desenvolver atividades censitárias referentes a arquivos;

XIII — manter intercâmbio com outros conselhos e instituições cujas finalidades sejam relacionadas ou complementares às suas, para prover e receber elementos de informação e juízo, conjugar esforços e encadear ações;

XIV — articular-se com outros órgãos do poder público formuladores de políticas nacionais nas área de educação, cultura, ciência e tecnologia, informação e informática.

Art. 3º — O Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) é presidido pelo diretor-geral do Arquivo Nacional e constituído por quatorze membros conselheiros, sendo:

I — dois representantes do Poder Executivo Federal;

II — dois representantes do Poder Judiciário Federal;

III — dois representantes do Poder Legislativo Federal;

IV — um representante do Arquivo Nacional;

V — dois representantes dos arquivos públicos estaduais e do Distrito Federal;

VI — dois representantes dos arquivos públicos municipais;

VII — um representante da Associação dos Arquivistas Brasileiros;

VIII — dois representantes de instituições não-governamentais que atuam na área de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais;

§ 1º — Cada conselheiro terá um suplente.

§ 2º — Os membros referidos nos incisos II e III e respectivo suplente serão designados e nomeados pelo presidente do Supremo Tribunal Federal e pelos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, respectivamente.

§ 3º — Os demais conselheiros e suplentes serão nomeados pelo presidente da República, a partir de listas apresentadas pelo Ministro de Estado da Justiça, mediante indicações dos dirigentes dos órgãos e entidades representados.

§ 4º — O mandato dos conselheiros será de dois anos, permitida uma recondução.

§ 5º — O presidente do Conselho, em suas faltas e impedimentos, será representado por seu substituto legal no Arquivo Nacional.

Art. 4º — O exercício das atividades de conselheiro é de natureza relevante, não remunerado, e terá preferência sobre a função pública de que esteja investido.

Art. 5º — Caberá ao Arquivo Nacional dar o apoio técnico e administrativo ao CONARQ.

Art. 6º — O Plenário, órgão superior de deliberação do CONARQ, reunirá-se, em caráter ordinário, no mínimo uma vez a cada quatro meses e, extraordinariamente, mediante convocação de seu presidente ou a requerimento de dois terços de seus membros.

§ 1º — O CONARQ terá sede e foro onde for a sede do Arquivo Nacional.

§ 2º — As reuniões do Conselho poderão ser convocadas para local fora de sua sede, sempre que razão superior indicar a conveniência de adoção dessa medida.

Art. 7º — O CONARQ somente se reunirá para deliberação com o quorum mínimo de seis conselheiros.

Art. 8º — O CONARQ constituirá câmaras técnicas e comissões especiais com a finalidade de elaborar estudos e normas necessárias à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados e ao funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos.

Parágrafo Único. Os integrantes dessas câmaras e comissões serão designados por portaria do Presidente do Conselho, *ad referendum* do Plenário, sendo o exercício das atividades por eles desenvolvidas considerado relevante e não ensejará qualquer remuneração .

Art. 9º — O Regimento Interno do CONARQ será aprovado pelo Plenário.

Art. 10 — O Sistema Nacional de Arquivos — SINAR, criado pelo Decreto nº 82.308, de 25 de setembro de 1978, e de acordo com o art. 26 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, tem por finalidade implementar a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo.

Art. 11 — Sistema Nacional de Arquivos tem como órgão central o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ).

Art. 12 — Integram o SINAR:

I — o Arquivo Nacional;

II — os arquivos do Poder Executivo Federal;

III — os arquivos do Poder Legislativo Federal;

IV — os arquivos do Poder Judiciário Federal;

V — os arquivos estaduais dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

VI — os arquivos do Distrito Federal, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;



VII — os arquivos municipais dos poderes Executivo e Legislativo.

§ 1º — os arquivos referidos nos incisos II a VI, quando organizados sistemicamente, passam a integrar o SINAR por intermédio de seus órgãos centrais.

§ 2º — as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, detentoras de arquivos, podem integrar o Sistema mediante convênio com o órgão central.

Art. 13 — Compete aos integrantes do Sistema:

I — promover a gestão, a preservação e o acesso às informações e aos documentos na sua esfera de competência, em conformidade com as diretrizes e normas emanadas do órgão central;

II — disseminar, em sua área de atuação, as diretrizes e normas estabelecidas pelo órgão central, zelando pelo seu cumprimento;

III — implementar a racionalização das atividades arquivísticas, de forma a garantir a integridade do ciclo documental;

IV — garantir a guarda e o acesso aos documentos de valor permanente;

V — apresentar sugestões ao órgão central para o aprimoramento do Sistema;

VI — prestar informações sobre suas atividades ao órgão central;

VII — apresentar subsídios ao órgão central para a elaboração de dispositivos legais necessários ao aperfeiçoamento e à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados;

VIII — promover a integração e a modernização dos arquivos em sua esfera de atuação;

IX — propor ao órgão central os arquivos privados que possam ser considerados de interesse público e social;

X — comunicar ao órgão central, para as devidas providências, atos lesivos ao patrimônio arquivístico nacional;

XI — colaborar na elaboração de cadastro nacional de arquivos públicos e privados, bem como no desenvolvimento de atividades censitárias referentes a arquivos;

XII — possibilitar a participação de especialistas nas câmaras técnicas e comissões especiais constituídas pelo CONARQ;

XIII — proporcionar aperfeiçoamento e reciclagem aos técnicos da área de arquivo, garantindo constante atualização.

Art. 14 — Os integrantes do Sistema seguirão as diretrizes e normas emanadas do órgão central, sem prejuízo da sua subordinação e vinculação administrativa.

Art. 15 — Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16 — Revoga-se o Decreto nº 82.308, de 25 de setembro de 1978, que institui o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).

Brasília-DF, 29 de junho de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

### 13.4 ANEXO 4

DECRETO Nº 1.461, de 25 de abril de 1995

*Altera os arts. 3º e 7º do Decreto n 1.173, de 29 de junho de 1994, que dispõe sobre a competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição,

#### DECRETA:

Art. 1º — Os arts. 3º e 7º do Decreto nº 1.173, de 29 de junho de 1994, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º — O Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) é presidido pelo diretor-geral do Arquivo Nacional e constituído por quatorze membros Conselheiros, sendo:

I — dois representantes do Poder Executivo Federal;

II — dois representantes do Poder Judiciário Federal;

III — dois representantes do Poder Legislativo Federal;

IV — um representante do Arquivo Nacional;

V — dois representantes dos arquivos públicos estaduais e do Distrito Federal;

VI — dois representantes dos arquivos públicos municipais;

VII — um representante das instituições mantenedoras de curso superior de Arquivologia;

VIII — um representante da Associação dos Arquivistas Brasileiros;

IX — três representantes de instituições não-governamentais que atuem na área de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais;

.....  
“Art. 7º -O CONARQ somente se reunirá para deliberação com o *quorum* mínimo de dez conselheiros”.

Art. 2º — Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 25 de abril de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Nelson Jobim*