

POLÍTICA DE GESTÃO DOCUMENTAL

Ieda Pimenta Bernardes

Diretora Técnica do Departamento de Gestão do
Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo
Arquivo Público do Estado
Casa Civil

Gestão documental, democracia e modernização da gestão pública

As diretrizes traçadas na Constituição Federal de 1988 e na Lei federal de arquivos nº 8.159/1991, têm orientado as administrações públicas brasileiras, em todos os níveis, a formular políticas de arquivo e gestão documental. A Lei nº 8.159/1991 se constitui em marco jurídico de fundamental importância, pois regulamentou a Constituição e reafirmou princípios importantes quanto ao dever do Estado em promover a gestão dos documentos públicos, bem como o acesso às informações.

No ambiente democrático, os arquivos passaram a desempenhar uma função social cada vez mais relevante, responsáveis que são, em grande medida, pela efetividade dos princípios constitucionais da participação, transparência, responsabilidade e controle social, bem como do direito social de acesso à informação.

Contudo, muitos ainda ignoram as interfaces entre as políticas de arquivo, a consolidação da democracia e a modernização da gestão pública. Na perspectiva de uma retórica modernizante já bastante desgastada, os arquivos e os documentos, de forma geral, são associados ao atraso, à lentidão de procedimentos, à burocracia e formalidades inúteis. Nesse discurso, se propugna “acabar com a papelada”, na mesma medida em que se promove a mistificação das tecnologias da informação como solução instantânea para os grandes volumes de documentos acumulados nos depósitos, sem tratamento técnico.

No mundo contemporâneo, o resultado de diversas experiências vem demonstrando que as políticas de arquivo se constituem em recursos estratégicos para a modernização da gestão pública e para o fortalecimento de sociedades democráticas. As informações registradas em documentos públicos e colocadas em circulação são, de fato, os insumos básicos para as melhores decisões, para a celeridade dos processos de trabalho e para a qualidade dos serviços públicos.

É inegável que as tecnologias da informação têm sido fortes aliadas na busca da eficiência organizacional, mas a informação pública que se constitui em ferramenta gerencial é aquela registrada, dotada de contexto e rastreabilidade; e essa “informação de qualidade” tem a sua origem nos arquivos e nos documentos públicos. Logo, nenhum sistema informatizado, por melhor que sejam as técnicas utilizadas no seu desenvolvimento, dará conta da gestão, preservação, segurança e disponibilidade das informações ao longo do tempo se não for orientado por parâmetros, critérios e requisitos definidos pelo conhecimento arquivístico.

Nos últimos tempos, o problema tornou-se mais complexo, pois as administrações públicas estão gerando cada vez mais arquivos híbridos, compostos de documentos convencionais, principalmente

em papel, e documentos digitais. Ainda assim, apesar de suas peculiaridades, os documentos digitais preservam características inerentes a todos os documentos arquivísticos, uma vez que se originam no exercício de funções e atividades institucionais. Por essa razão, mesmo incorporando maciçamente as tecnologias da informação e gerando progressivamente documentos digitais, as administrações públicas precisam, necessariamente, formular e implementar políticas de arquivo e gestão documental para resguardar a autenticidade, o valor de prova, a confiabilidade e a acessibilidade dos documentos que geram, recebem e acumulam no decurso do tempo.

Vale ponderar que a alimentação de sistemas de informação para subsidiar a implementação de políticas públicas não depende somente de infra-estrutura tecnológica, mas principalmente de arquivos institucionalizados e de documentos organizados tecnicamente, acessíveis e preservados. Por isso, não restam dúvidas: sem arquivos e documentos não há sistemas de informação consistentes e confiáveis, mesmo com o emprego de tecnologias sofisticadas. Razão pela qual, a eficiência e eficácia dos serviços de informação dependem de trabalho integrado e colaborativo de profissionais com conhecimento arquivístico e de profissionais de informática.

No entanto, o que se observa, em geral, é a baixa confiabilidade de sistemas de informação constituídos à margem dos arquivos, o que compromete a qualidade das decisões gerenciais, tomadas a partir de um conjunto de dados e informações pouco precisas sobre a realidade.

A propósito, os próprios administradores, que são os usuários preferenciais das informações registradas nos documentos, muitas vezes não percebem a importância dos arquivos no processo gerencial, como fundamento para suas decisões. A sociedade como um todo, que involuntariamente consome e reproduz o conceito distorcido de arquivos como “depósitos de papéis velhos sem utilidade prática”, também tem suas dificuldades em reconhecer nos arquivos instrumentos imprescindíveis para a defesa de seus direitos, para fiscalizar e exercer controle social das ações do poder público, para a construção de conhecimento e para a preservação da memória. Essas são, aliás, razões suficientes para que a atuação dos arquivos assumam contornos de atividades típicas de Estado, uma vez que tangenciam questões fundamentais como a construção de nossa identidade e a defesa de nossa soberania.

A tradicional indisposição com os arquivos traduz-se, nas administrações públicas brasileiras, de forma geral, no descaso, no abandono, na falta de recursos e na ausência de políticas públicas para a área. Frequentemente, o gestor público se esforça por ocultar ou se esquecer da existência dos arquivos: eles são escondidos em porões escuros, depósitos abandonados, galpões afastados ou em empresas terceirizadas, ainda que o custo dessa delegação seja elevado e comprometa o exercício pleno do direito fundamental do cidadão de ter acesso às informações públicas.

A associação dos arquivos com o atraso e a burocracia, em seu pior sentido, inicialmente promovida no campo da política, se consolidou e se reproduziu nos meandros da cultura organizacional e da tradição administrativa, e continua a ser praticada pelas novas gerações. A distorção do conceito de arquivo, por essa contaminação semântica, segue operando seus efeitos no campo das mentalidades, dificultando a defesa de direitos individuais e coletivos, a apuração e punição de delitos, bem como impedindo o acesso à memória e a construção de identidades. Esse fenômeno explica, de certa forma, a inclinação das instituições em utilizar, como eufemismo, em lugar de “arquivo”, a denominação “centro de documentação” ou “centro de memória”.

Nesse contexto, a prática arquivística tem papel estratégico no campo das políticas públicas, pois deve desconstruir conceitos e valores consolidados por certa tradição administrativa que resiste em atualizar-se. É preciso demonstrar aos gestores e à sociedade que os arquivos são instrumentos essenciais para que o Poder Público cumpra o seu dever de transparência, responsabilidade e eficiência. Comprometidos com sua vocação original de facultar o acesso aos documentos e às informações públicas, os arquivos se constituem em pilares do Estado Democrático de Direito. Por conseqüência, a formulação e implementação de políticas públicas de arquivos e gestão documental representam o passaporte da gestão pública para a modernidade democrática.

Os Arquivos e a gestão de documentos

O termo "gestão de documentos" ou "administração de documentos" é uma tradução do termo inglês "records management". O primeiro é uma tradução dos franco-canadenses *gestión de documents* e o segundo é uma versão iberoamericana do conceito inglês. Entre essas duas variantes, o primeiro parece ser o mais difundido entre nós.

O **Dicionário de terminologia arquivística** editado pelo Conselho Internacional de Arquivos em 1984, define gestão de documentos como um aspecto da Administração geral relacionado com a busca de economia e eficácia na produção, manutenção, uso e destinação final dos documentos.

O **Dicionário de Terminologia Arquivística**, publicado em São Paulo, em 1990, e reeditado em 1996, define gestão de documentos como o "Conjunto de medidas e rotinas visando à racionalização e eficiência na criação, tramitação, classificação, uso primário e avaliação de arquivos".

No ordenamento jurídico brasileiro, notamos que o conceito está consolidado:

"Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem" (Constituição Federal de 1988, art. 216, § 2.º)

"É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação". (Lei federal nº 8.159/91, art. 1º)

"Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente" (Lei federal nº 8.159/91, art. 3º)

Considerando, portanto, que a gestão pressupõe um efetivo controle do *ciclo de vida dos documentos* desde sua produção até serem eliminados ou recolhidos para guarda definitiva, percebe-se que uma política de gestão compreende todas as atividades inerentes às idades *corrente* e *intermediária* de arquivamento, bem como os procedimentos que regulam as transferências, recolhimentos para guarda permanente e eliminações de documentos.

No setor público, observa-se um certo padrão na formulação e implementação de políticas no campo da gestão documental, que prevê a responsabilidade dos Arquivos Públicos para exercerem, em nível central, a coordenação dos Sistemas de Arquivo, bem como para desempenharem atribuições

normativas. Nesse sentido, podemos observar dois processos distintos, porém integrados e complementares e, muitas vezes, simultâneos e interdependentes:

Processo de formulação

Compreende a realização de pesquisas, diagnósticos e censos sobre a produção documental, a estrutura e funcionamento de protocolos e arquivos. Nessa fase, é fundamental a institucionalização e organização dos Arquivos Públicos e dos Sistemas de Arquivo, que tornem oficiais as atribuições dos órgãos e as competências dos agentes. É importante também a realização de estudos para a proposição de princípios, diretrizes, normas e métodos sobre organização e funcionamento das atividades de protocolo e arquivo. Nessa fase, deve-se propor a edição de normas legais, regulamentares e instruções normativas que se fizerem necessárias, visando disciplinar a recepção, produção (convencional ou em meio digital), tramitação, arquivamento, avaliação, (transferência, recolhimento e eliminação) e acesso aos documentos públicos. Importante também é a definição de requisitos, padrões, normas e procedimentos arquivísticos a serem cumpridos por sistema informatizado de gestão de documentos, a fim de garantir sua consistência, segurança e confiabilidade. Nesse sentido, a incorporação de modernas tecnologias da informação nas atividades de protocolo e arquivo deve ser realizada em conformidade com a política de arquivos e gestão documental.

A formulação de política pública de gestão documental requer competência técnica dos agentes envolvidos para redigir e propor os atos normativos, bem como habilidade política para sensibilizar a superior administração em apoiar e fazer aprovar o conjunto de normas disciplinadoras da gestão sistêmica de documentos. Vale lembrar que, normalmente, essas decisões têm impacto orçamentário, razão pela qual a habilidade de convencimento e negociação dos formuladores é decisiva para o êxito das propostas.

Processo de implementação

Nesse processo, são indispensáveis as ações de assistência técnica, capacitação de recursos humanos, acompanhamento da execução e ação fiscalizadora. A implementação deve ser orientada por um plano de ações estratégicas que permita a efetiva resolução de problemas ou, então, o seu melhor encaminhamento. No processo de implementação, a quantidade de mudanças propostas é proporcional ao grau de conflito ou consenso em torno de metas e objetivos. É altamente desejável a participação dos formuladores no processo de implementação, pois o conhecimento e o compromisso com cada uma das etapas do processo aumenta a clareza dos objetivos e reduz as resistências.

Por essa razão, os Arquivos Públicos devem contar com unidades técnicas específicas para prestar orientação aos órgãos setoriais e subsetoriais do Sistema de Arquivos, analisar e propor adequações às propostas de planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos e acompanhar a execução dos procedimentos de eliminação, transferência e recolhimento de documentos.

Nesse processo, é de importância estratégica que as instituições arquivísticas promovam cursos, palestras e seminários destinados aos responsáveis pelos órgãos setoriais/subsetoriais do Sistema de Arquivos e para os integrantes das Comissões de Avaliação de Documentos. Também integra esse trabalho pedagógico a elaboração de manuais técnicos e manuais de normas e procedimentos, visando à disseminação do conhecimento.

O acompanhamento da execução de atividades se faz com a realização de visitas técnicas, reuniões periódicas, bem como com análise e elaboração de pareceres sobre trabalhos executados. A atividade fiscalizadora é essencial para assegurar que as normas e procedimentos oficiais sejam efetivamente cumpridos. Nesse sentido, é recomendável a realização periódica de avaliação documentada e sistemática das instalações e práticas operacionais e de manutenção das unidades de protocolo e arquivo. Igualmente importante, é o monitoramento da implementação das diretrizes e normas emanadas do órgão central do Sistema de Arquivos e da execução de programas de gestão e preservação documental, visando ao contínuo aperfeiçoamento das atividades de arquivo e protocolo. Por fim, a atividade de fiscalização deve contribuir na elaboração de dados gerenciais e para a apuração e reparação de atos lesivos à política de arquivos e gestão documental.

A fase de implementação deve contar com um amplo trabalho de difusão da legislação e normas técnicas, inclusive em páginas da Internet. Esse trabalho de comunicação é essencial para demonstrar a posição estratégica dos arquivos na administração e a importância dos documentos públicos para a análise retrospectiva, o planejamento estratégico, bem como, para a eficiência e eficácia dos atos administrativos. Por outro lado, é previsível, porém, de difícil mensuração, a economia de recursos públicos que a gestão de documentos pode proporcionar ao possibilitar acesso rápido às informações, localização imediata de documentos para constituir prova em defesa dos interesses da Administração, geração de séries históricas, preservação e disponibilidade de dados consistentes e confiáveis para realizar planejamento, transparência e controle das finanças públicas, agilidade no processo decisório e no atendimento ao cidadão, redução da massa documental acumulada e otimização dos espaços físicos dos arquivos... Tudo isso, sem mencionar que é incalculável, pois intangível o valor do patrimônio documental constituído pelos acervos permanentes que faculta à sociedade o acesso à memória e lhe assegura o direito de construir e fortalecer a sua própria identidade.

Instrumentos da gestão documental¹

Os planos de classificação e as tabelas de temporalidade de documentos são os principais instrumentos técnicos da gestão documental, e para terem eficácia devem ser aprovados pelos Arquivos Públicos e oficializados pelos titulares de órgãos públicos.

¹ O Departamento de Gestão do SAESP, do Arquivo Público do Estado, aprovou junto à FAPESP um projeto de pesquisa dentro do Programa em Políticas Públicas, para realizar as pesquisas e estudos necessários à elaboração desses instrumentos de gestão. O projeto foi executado no período de 1999 a 2002, e o Decreto nº 48.898/2004 aprovou o **Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades-Meio**. A mesma metodologia vem sendo utilizada para a elaboração de planos e tabelas das atividades-fim dos órgãos e entidades da administração estadual paulista. Disponível em <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/saesppublicacoes.php>

O plano de classificação organiza de forma lógica (e física) a produção documental, de acordo com as funções e atividades que determinaram a sua produção. A elaboração de planos de classificação envolve estudos profundos sobre a estrutura e funcionamento do órgão produtor dos documentos a serem classificados.

No plano, os documentos estão agrupados em conjuntos (*séries documentais*) e podem ser analisados em seus respectivos contextos originais de produção, considerando-se sempre as relações orgânicas que mantêm entre si e entre as séries do mesmo fundo. Uma importante contribuição do plano de classificação é exercer rigoroso controle de vocabulário na nomeação dos documentos, evitando-se redundâncias e sinonímias. Com a efetiva aplicação de planos de classificação imprime-se agilidade e precisão na recuperação das informações.

A tabela de temporalidade é um instrumento que consolida todos os critérios construídos durante o longo e complexo processo de avaliação. Nela estão identificadas todas as séries documentais com seus respectivos prazos de guarda e destinação (eliminação ou guarda permanente). A aplicação de tabelas de temporalidade imprime racionalidade à gestão sistêmica, pois controla a passagem dos documentos de uma para outra fase do ciclo vital, regula a permanência dos documentos nos depósitos, autoriza a eliminação de documentos dentro dos prazos previstos e protege os documentos de guarda permanente, encaminhando-os para guarda definitiva.

Gestão documental e Sistemas de Arquivo

A concepção da gestão sistêmica foi trazida da área da Administração para a Arquivologia para promover a integração dos arquivos, de modo a preservar sua autonomia administrativa, e ao mesmo tempo, estabelecer um vínculo de natureza técnica entre as partes, e das partes com um órgão coordenador.

Para exercer suas atribuições referentes à gestão documental, as instituições arquivísticas estão adotando o modelo sistêmico, que prevê a criação de Sistemas de Arquivos com o objetivo de assegurar a integridade do ciclo vital dos documentos (idades corrente, intermediária e permanente), a integração das atividades de protocolo e arquivo, a padronização de normas e procedimentos técnicos, bem como o pleno acesso e proteção ao patrimônio arquivístico público. Essa abordagem prevê a criação e estruturação de um órgão central e de seus órgãos setoriais/subsetoriais. O modelo conta, ainda, com a atuação de Comissões de Avaliação de Documentos, grupos permanentes e multidisciplinares de trabalho, em cada um dos órgãos e entidades da administração pública. Da articulação e integração do todo com as partes, decorre a produção de conhecimento sobre os documentos públicos e a elaboração de critérios aderentes, consistentes e confiáveis para a sua preservação ou eliminação. Nesse sentido, o pleno funcionamento dos Sistemas de Arquivo é condição ao pleno êxito das políticas de gestão e preservação documental.

De forma geral, podemos afirmar 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, descrição e serviço dos documentos” (*Heredia Herrera, A. p. 207*).

Ou, como nos ensina o prof. Manuel Vásquez o "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". Ainda nessa direção, podemos perceber que "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" (*Camargo e Bellotto, 1996*).

O modelo de gestão sistêmica de documentos é a opção adotada pelos profissionais da área arquivística, porém, não está plenamente consolidado no âmbito da administração pública brasileira. A gestão sistêmica se caracteriza, basicamente, pela existência de um órgão central, unidade administrativa especializada que coordena as atividades arquivísticas e exerce função normativa; pela existência nos órgãos e entidades de unidades setoriais e subsetoriais, que se vinculam do ponto de vista técnico ao órgão central, porém sem subordinação administrativa. Podemos citar como exemplos desse modelo de gestão sistêmica, ainda que guardem peculiaridades próprias, o Sistema Nacional de Arquivos - SINAR (criado em 1978, reestruturado pela Lei nº 8.159/1991 e pelo Decreto nº 4073/2002) e o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo-SAESP (instituído pelo Decreto nº 22.789/1984 e alterado pelo Decreto nº 54.276/2009).

Como nos orienta a profª Vicenta Cortés Alonso, para que "se possa desenvolver as atividades arquivísticas necessárias ao cumprimento do que for estabelecido pelo órgão central do Sistema é preciso conectar-se com todas as unidades arquivísticas do Sistema orientando as ações que contribuam para seu perfeito funcionamento e organização". Nesse sentido, para que o documento "cumpra a finalidade para a qual foi produzido, que é ser o suporte de informação para a Administração que o produziu, e posteriormente ser testemunho histórico para a cultura e para a investigação científica (pesquisa) é necessário que haja um sistema que permita a correta produção dos documentos e sua gestão nos seus três ciclos de vida: corrente, intermediário e permanente" (*Cortés Alonso, V., 1978*)

A regulagem dessa relação de interdependência entre a unidade central e os órgãos setoriais/subsetoriais é um ponto decisivo para o êxito da gestão sistêmica. Nesse sentido, é fundamental a estruturação dessas unidades setoriais nos órgãos que integram o Sistema de Arquivos, com competências bem definidas e padronizadas, bem como a capacitação de profissionais para ocupar os cargos diretivos. A atuação dos órgãos setoriais/subsetoriais é estratégica para o pleno funcionamento do Sistema, pois a eles cabem a execução direta das atividades técnicas e a observância das diretrizes, normas e procedimentos emanados do órgão central.

De fato, a implementação da gestão sistêmica de documentos encerra um grau elevado de complexidade, considerando-se os seguintes aspectos: a) cultura administrativa resistente às mudanças ; b) extensão, uma vez que é preciso integrar as inúmeras unidades dispersas e descentralizadas que devem executar as mesmas atividades; c) a forma híbrida de relação entre as partes: autonomia administrativa e vinculação técnica; d) a padronização em larga escala de normas e procedimentos técnicos; e) as diferenças de

contexto político que prevê prerrogativas para cada órgão ou entidade no planejamento e execução de seus respectivos programas de governo.

Como nos alerta o prof. José Maria Jardim "o alcance e sucesso de uma política arquivística encontram-se diretamente relacionados com a sua capacidade de contemplar a complexidade e cultura das organizações" (1995, p. 37). Por isso, para contornar resistências culturais e impactos decorrentes das relações de poder, a implementação da gestão sistêmica deve valer-se de *metodologia participativa*. O alcance e a abrangência das intervenções exigem que o trabalho seja realizado de forma multidisciplinar e com ampla participação de todos os agentes envolvidos. Nesse sentido, é de fundamental importância manter o nível de motivação, coesão e comprometimento das equipes de trabalho, pois a qualidade e aderência dos resultados decorre de uma produção efetivamente coletiva de conhecimento.

Avaliação: instrumento para preservação de documentos

O principal objetivo da avaliação é assegurar a preservação de conjuntos documentos que, por suas características formais e de conteúdo, são considerados imprescindíveis para a garantia de direitos e a reconstrução da memória institucional. Nesse processo, a eliminação de documentos desprovidos de valor é atividade decorrente e residual, embora de grande impacto na racionalização de espaços e na redução de custos operacionais.

Na avaliação, o eixo da reflexão deixa de ser "como preservar", preocupação tradicional das instituições de custódia, e se desloca para a questão "o que deve ser preservado"? Por essa razão, os critérios formulados no processo de avaliação atuarão como vetores na formulação de políticas de preservação documental.

Do ponto de vista jurídico, é dever do Poder Público promover a gestão e assegurar a preservação dos documentos de valor histórico e cultural. Contudo, a legislação define normas gerais, cabendo aos órgãos e entidades da administração pública, bem como às instituições arquivísticas realizarem os estudos necessários para responderem a essa pergunta: *quais* os documentos que o Poder Público *deve* preservar? A matéria torna-se mais complexa se considerarmos que no regime federativo os critérios devem ser formulados e aprovados oficialmente por cada um dos Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário), em todas as esferas (federal, estadual e municipal), por todos os entes federados.

Os documentos de arquivo decorrem do exercício de funções e atividades, e a continuidade natural de tais atividades, no decurso do tempo, leva à produção de documentos que são únicos e singulares, porém, similares em sua formulação e muito parecidos quanto aos dados que registram, ocasionando a seriação. É dessa produção de conjuntos documentais repetitivos e semelhantes, com características formais e de conteúdo comuns, que surge a possibilidade da **avaliação documental** (Heredia Herrera, A., 1992, p. 117)

Os documentos de arquivo se tornam repetitivos exatamente por registrarem o exercício rotineiro de atividades institucionais. Essa redundância na produção documental permite sua redução ao mínimo essencial, com racionalidade técnica. O prof. Manuel Vásquez afirma que é preciso deixar informação reduzida, porém completa da realidade que nos cerca. Ele argumenta que a avaliação não é

manipulação, e compara o processo de avaliação à cura de um obeso, pois, nesse caso, a redução de peso é realizada proporcionalmente, sem mutilação de nenhum dos membros do indivíduo (Vásquez, 2006). Nesse sentido, a avaliação documental é acionada como o recurso técnico mais eficaz, e o único legitimado pela Arquivologia, para a seleção de documentos “históricos”, que deverão integrar o patrimônio documental de uma sociedade, em razão de sua capacidade para expressar a memória coletiva. (Jardim, *Ciência da Informação*).

É por essa razão que a avaliação é a mais estratégica das atividades de gestão documental, pois durante o processo de avaliação são construídos os critérios que deverão orientar a constituição de acervos permanentes. O processo de avaliação deve ser conduzido por Comissões de Avaliação de Documentos, grupos permanentes e multidisciplinares, instituídos oficialmente, responsáveis pela elaboração e aplicação de planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos. No Brasil, por determinação legal, as propostas de prazos de guarda e destinação final de documentos devem ser aprovadas pelas instituições arquivísticas públicas (*Lei federal de arquivos nº 8.159/1991, art. 9º*)

A redução da documentação produzida se faz por meio da eliminação, em conformidade com critérios técnicos oficiais e parâmetros legais, definidos durante o processo de avaliação, e com ampla publicidade em veículos oficiais de comunicação. Nesse sentido, o processo é revestido de legalidade, legitimidade e cientificidade, e não guarda nenhuma semelhança com ações lesivas ao patrimônio arquivístico, que devem ser apuradas e denunciadas pelo Ministério Público por meio de Inquéritos Cíveis e Ações Cíveis Públicas².

Na literatura arquivística, observa-se, com pequenas variantes, que os valores dos documentos podem ser identificados como *primários* ou *secundários*. Os valores *primários* ou *imediatos* (administrativo, jurídico-legal, fiscal) são aqueles que decorrem das razões pelas quais o documento foi gerado. Os valores *secundários* ou *mediatos* são aqueles que qualificam o documento como fonte de informação para a pesquisa em qualquer área do conhecimento, como prova de direitos e obrigações, e também como testemunho do exercício das atividades que registram.

Nota-se que são os valores que definem o tipo de guarda e a destinação final dos documentos de arquivo. Aqueles que encerram apenas valores primários terão guarda temporária e serão destinados à eliminação, após o cumprimento de prazos definidos nas Tabelas de Temporalidade. Os documentos que, além das razões que justificaram a sua produção, encerram valor informativo relevante ou probatório, terão guarda definitiva e serão destinados à preservação.

O que significa “valor histórico”?

A literatura arquivística mais tradicional refere-se a esse valor secundário dos documentos como “valor histórico”, da mesma maneira que a Lei federal nº 8.159/1991, ao definir como permanentes “os documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados” (art.8º, parag. 3º). Nota-se que a associação direta entre “valor secundário” e “valor histórico” tem

² A propósito, vale mencionar as ações integradas do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo com as Promotorias de Justiça para combater as ações lesivas aos documentos públicos, efetivadas ou potenciais de ocorrerem em todo o Estado de São Paulo. A parceria é fruto da celebração de Termo de Cooperação Técnica entre o Arquivo Público do Estado e o Ministério Público Estadual no ano de 2000, renovado em 2009. O Termo está disponível em http://www.arquivoestado.sp.gov.br/saesp_historico.php

causado alguns equívocos de entendimento. Um deles diz respeito à suposição de que os acervos permanentes servem preferencialmente aos historiadores e suas pesquisas, em detrimento de pesquisadores de outras áreas do conhecimento ou de cidadãos comuns. O outro equívoco diz respeito à idéia pré-concebida de que se o valor é “histórico” o historiador seria o profissional mais capacitado para reconhecê-lo e analisá-lo.

Por essas distorções, que podem acarretar graves prejuízos ao processo de avaliação, seria mais apropriado que nos referíssemos aos documentos secundários como documentos de valor probatório e informativo relevante, fontes importantes para a cultura e o desenvolvimento científico.

Em verdade, no mundo todo, a análise de valores primários e secundários é realizada por equipes multidisciplinares, inclusive com a colaboração de historiadores, e com a indispensável participação de arquivistas e profissionais que atuam nas áreas-fim das instituições, a quem compete reconstituir e analisar o *contexto original de produção* dos documentos, bem como a sua *organicidade*, ou seja, a relação dos documentos com as atividades que registram, e o inter-relacionamento dos documentos dentro de uma série, bem como das séries dentro de um fundo.

A propósito, vale mencionar as observações da prof^a Luciana Duranti de que os documentos de arquivo são acumulados “de maneira contínua e progressiva, como sedimentos de estratificações geológicas”, o que “os dota de um elemento de coesão espontânea, ainda que estruturada”. Para a autora, os documentos de arquivo “estão ligados entre si por um elo que é criado no momento em que são produzidos ou recebidos, que é determinado pela razão de sua produção e que é necessário à sua própria existência, à capacidade de cumprir seu objetivo, ao seu significado, confiabilidade e autenticidade”. (Duranti, L., p.49-64)

No senso comum, o “valor histórico” vincula-se estreitamente ao “antigo”. Nessa perspectiva, a antiguidade (conferida, geralmente, aos documentos com mais de trinta anos) e as características materiais desses objetos físicos, que comprovam o decurso do tempo (cor amarelada, manuscrito, corroído por insetos, com autógrafa de pessoas ilustres), parecem emprestar aos documentos um valor (“histórico”) que, originalmente, eles não possuíam.

Na perspectiva da Arquivologia, a identificação e análise do “valor histórico, probatório ou informativo” de documentos é uma operação que deve ser conduzida com rigor científico durante a avaliação documental. A expressão é utilizada para designar o *potencial* informativo de um determinado conjunto de documentos como prova das atividades que registram, e também como fonte para a pesquisa retrospectiva e a produção de conhecimento. Esse potencial incide sempre sobre *conjuntos (séries)* e não sobre *documentos isolados*, por mais valiosas que possam parecer as informações individualmente registradas.

A análise é mais eficaz quando incide sobre os documentos *correntes*, pois se tornam mais evidentes as relações entre eles e as atividades em curso, que são responsáveis por sua produção. Nesse sentido, o documento não precisa “envelhecer” para receber o atributo de “histórico”. Esse reconhecimento se dá na origem, no momento de sua produção, quando se confirmar o mencionado *potencial* para a pesquisa.

Esse valor *mediato* pode ser *previsível e evidente* quando os documentos evidenciam a organização e o funcionamento do órgão produtor ou *não previsível*, que pode ser detectado por meio de critérios de importância e amostras complementares. O valor *previsível e evidente* é o que possui determinadas séries documentais, consideradas “imprescindíveis” ou “vitais”, que nos permite antecipadamente (previamente), reconhecer o seu interesse para a pesquisa desde o momento de sua identificação num plano de classificação e tabela de temporalidade, antes mesmo de sua produção e tramitação (pois esclarecem sobre a origem, o funcionamento e eventual extinção do órgão produtor) (Vásquez, 2006, p. 60). O critério de importância é o que supera o nível comum de interesse (a pessoa é muito conhecida, o fato é extraordinário, circunstâncias que transformam o rotineiro em anormal, repercussão no espaço e no tempo) (Vásquez, 2006, p. 85-89).

Arquivos e representação:

A propósito da representação do *espaço* e do *tempo* são muito conhecidos dois contos de Jorge Luis Borges. Quanto à representação do espaço, no conto “**Del rigor en la ciencia**”, Borges relata a história de um grande imperador que convoca os maiores cartógrafos do mundo para que fosse feito um mapa perfeito de seu império. Ao final do trabalho lhes entregaram um mapa tão exato que coincidia com o tamanho do império e que, sem utilidade, exposto ao sol e ao frio, foi destruído com o passar do tempo. Tomado por um realismo extremo, os cartógrafos abandonam a idéia da representação do espaço, pois desejam retratar a realidade em perfeita correspondência, sem nenhuma redução. Por isso, quando concluído, o mapa acaba por recobrir exatamente a extensão representada. O mapa tem a própria dimensão do terreno.

Em relação à representação do tempo, no conto “**Funes, o Memorioso**”, o personagem tinha uma memória tão perfeita que era capaz de reconstruir um dia inteiro em todos os seus pormenores, mas cada reconstrução requeria também um dia inteiro. Dizia ele que sua memória era como um *depósito de lixo*. Apesar de contar com uma memória prodigiosa, Borges demonstra por meio do absurdo, que Funes não era muito capaz de pensar, pois “pensar é esquecer diferenças, é generalizar, abstrair, classificar”, e no mundo de Funes havia apenas detalhes, quase imediatos.

Observa-se nos dois contos, respectivamente, as complexas relações entre a realidade natural e histórica e sua representação. Para os nossos objetivos, o curioso é perceber que a representação é uma operação que se faz com *redução*, de um lado, e de outro, com um pouco de *esquecimento*.

Quando falamos em arquivos, de forma geral, nos é permitido associá-los à idéia do “espelho”, como se houvesse uma perfeita coincidência entre a instituição (sua estrutura e funcionamento) e sua produção documental. O mesmo não ocorre quando tratamos de *acervos permanentes*, que resultam de arquivos “depurados”. Nesse caso, a avaliação promove uma redução da produção documental, e a parcela preservada (acervo permanente) deve ser capaz de representar o todo em seus mais diversos aspectos. Por isso, a avaliação documental pode ser compreendida como uma metodologia de representação da realidade institucional, ou então, apenas como uma das modalidades possíveis de representação social.

Ao pretender preservar todos os documentos de um arquivo, sem promover reduções, se renuncia à representação, e tal como o mapa de Borges coincidia com o terreno, pretende-se que o arquivo coincida perfeitamente com a realidade institucional. Nesse caso não falamos em escala, em proporcionalidade, em critérios qualitativos e quantitativos e nem em valores para se construir a representação. Tudo é perfeita coincidência, num fluxo contínuo e vazio do tempo, sem intervenções.

Assim como a representação do espaço exige o uso de escala, símbolos convencionais e projeções, a representação do tempo também recorre a critérios e parâmetros, vinculados a um espaço e tempo específicos, utilizados na construção da memória. Nesse processo, o sujeito está presente, com toda a bagagem de sua época (valores, visão de mundo, tradições).

Avaliação e historicidade: a objetividade possível

A avaliação documental é uma prática, dotada de historicidade, que opera com valores. Nesse processo, a construção do patrimônio documental é uma operação que pressupõe o manejo de valores que são historicamente situados e que norteiam a formulação de políticas públicas. Como diz o prof. Ulpiano Bezerra de Menezes "o trabalho documental não é uma atividade meramente especulativa, cognitiva, mas concreta, prática - política" (Meneses, U.B., 1992, p. 189)

Nesse sentido, a análise deve ser empreendida com rigor e realizada dentro de parâmetros internacionalmente reconhecidos, a fim de assegurar ao processo de análise a objetividade possível, bem como reduzir a níveis toleráveis as interferências da subjetividade. Por isso, observa-se, de um lado, a legalidade (a conformidade dos prazos de guarda com o ordenamento jurídico vigente) e, por outro, a legitimidade (a elaboração multidisciplinar e coletiva de critérios, bem como a sua ampla publicidade). Além disso, como o trabalho almeja um estatuto científico, deve ser conduzido por princípios, técnicas, conceitos e práticas consagrados pela ciência arquivística.

No mais, é preciso admitir que nossas certezas são provisórias, e que fazemos o melhor que podemos nos estreitos limites do conhecimento de nossa época, que vai se ampliando e se (re)construindo no fluxo dinâmico do tempo. Além do mais, os profissionais de qualquer área atuam a partir do conhecimento legado e de acordo com os valores e a visão de mundo predominantes em sua época. Nesse sentido, a avaliação permite a elaboração de critérios que podem e devem ser permanentemente revisitados para possíveis ajustes e aperfeiçoamentos.

Como dizia Walter Benjamin, a preservação é inseparável da análise crítica do processo de seleção e transmissão de bens culturais. Nesse sentido, as opções e escolhas presentes no processo de avaliação podem e devem ser continuamente revistas numa perspectiva crítica, mesmo porque o trabalho do historiador consiste em "escrever a história a contrapelo", ou seja, rever criticamente o processo de transmissão dos bens culturais. (*Benjamin, W. p. 225*).