

PLANOS DE CLASSIFICAÇÃO E TABELAS DE TEMPORALIDADE DE DOCUMENTOS PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS

Daise Aparecida Oliveira

I – Diagnóstico da Situação dos Arquivos Municipais:

A publicação de Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade de Documentos para as Administrações Públicas Municipais, pelo Arquivo Público do Estado, através do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP, como uma iniciativa para o aperfeiçoamento de políticas públicas nos municípios paulistas, surgiu no momento em que os municípios enfrentam o aumento vertiginoso da produção documental, provocada pela crescente demanda de serviços públicos essenciais à população, especialmente nas áreas da Saúde, Educação, Ações Sociais e Cidadania. A municipalização de tais serviços gerou uma crescente necessidade de acesso à informação e, conseqüentemente, de modernização e de aperfeiçoamento em todas as áreas de atuação municipal. Infelizmente, porém, os arquivos municipais, que inexistem legalmente ou ocupam uma posição hierárquica inferior, sem pessoal e infra-estrutura, não estavam preparados para atender os serviços arquivísticos.

A legislação brasileira é clara sobre a responsabilidade e dever dos Municípios quanto à proteção, guarda e gestão de documentos públicos, na esfera de sua competência, porém, dificuldades de toda natureza dificultam o seu cumprimento.

No Estado de São Paulo, por exemplo, dos 645 municípios existentes, menos de 10% deles possuem arquivos municipais legalmente instituídos e, em seu lugar, encontram-se depósitos desorganizados, repletos de documentos, sem controle e identificação, apontados frequentemente, como verdadeiros obstáculos ao atendimento da população e à eficiência e transparência da administração pública. Infelizmente, porém, essa não é uma prerrogativa paulista. É a realidade brasileira.

Diante do diagnóstico da situação dos documentos públicos municipais entendeu-se que a melhor maneira de contribuir para que os municípios pudessem criar, organizar seus arquivos e recorrer a tecnologias da informação, pelo menos em patamar mais confortável e criterioso, seria adotar estratégias para conduzir os arquivos à uma posição de liderança na implantação de política de **gestão sistêmica de documentos e informações municipais – GSDIM** –integrando solução tecnológica aos princípios arquivísticos, através da aplicação de instrumentos padronizados, como planos de classificação e tabelas de temporalidade, para a **Avaliação de Documentos Públicos Municipais**.

II - Fundamentos teóricos para a aplicação de instrumentos padronizados nos municípios brasileiros

Os municípios são as instituições brasileiras mais antigas, que transplantadas da Península Ibérica, desde o início de nossa colonização, permaneceram inseridas no mesmo arcabouço jurídico, no mesmo contexto normativo e mantiveram *funções e competências das quais resultaram séries documentais* idênticas produzidas e acumuladas, nos municípios de grande, médio ou pequeno porte.

Mantiveram-se funções básicas relacionadas à administração de um território, além de serviços relacionados à higiene, abastecimento, obras públicas, ordenamento do solo urbano, serviços de polícia, entre outros serviços públicos, como elementos tão similares, que possibilitam a aplicação de instrumentos padronizados para a classificação e avaliação de documentos públicos municipais, mesmo considerando as peculiaridades e diversidades, que fazem os municípios diferentes entre si. É uma contradição que não anula os fundamentos teóricos e lógicos, com aplicação prática nos municípios brasileiros, de um único conjunto de *Planos de Classificação de Fundos Funcional e de Tabelas de Temporalidade de Documentos*, com a flexibilidade necessária para adaptar-se à realidade local brasileira, com incessante possibilidade de atualização.

Se é verdade que nenhum município é igual ao outro, contudo todos se aproximam nas formas de sua evolução institucional. Não há nada mais igual a um Arquivo Público Municipal do que outro Arquivo Público Municipal.

Os documentos públicos resultam do exercício de funções, atribuídas legalmente a um organismo estruturado. O contexto da produção documental é o elemento que fundamenta o princípio básico da Arquivologia, o respeito à proveniência dos documentos. Com o princípio de respeito à origem funcional,

reafirma-se o princípio de respeito ao fundo - como um princípio renovado, que se poderia qualificar como novo *princípio de funcionalidade*.

A legislação brasileira foi o fundamento de longa pesquisa, que permitiu estruturar os Planos de Classificação em ordem decrescente, a partir de *macro funções (grupo funcional)*, *grandes funções (subgrupos funcionais)* *funções*; *subfunções* e *séries documentais*. A legislação permitiu identificar o contexto da produção documental e confirmar o *aspecto científico do princípio de funcionalidade*, que transcende os órgãos produtores, em benefício das funções que desempenham. As funções refletem, ainda, as necessidades da sociedade e a realidade local que nos rodeia. É o *contexto da produção documental* o elemento determinante da autenticidade, integridade e originalidade do documento arquivístico, inclusive de documentos digitais.

O Plano de *Classificação Funcional* resultou, portanto, de pesquisa sobre as funções comuns aos municípios brasileiros. É constituído de 05 (cinco) Grupos Funcionais, 08 (oito) Subgrupos Funcionais, 77 (setenta e sete) Funções, 78 (setenta e oito) Subfunções e cerca de 1.900 (um mil, novecentas) Séries Documentais. O plano é aplicável em qualquer município, flexível para a realidade local, a partir dos documentos atualmente produzidos, até alcançar o acervo documental antigo acumulado. As *Tabelas de Temporalidade*, para todos os documentos produzidos, inclusive os resultantes de atividades-fim estão fundamentadas na legislação em vigor, atualizadas até quanto aos prazos de prescrição definidos no novo Código Civil, que entrou em vigor em janeiro de 2003. Foram elaborados também, instrumentos padronizados para eliminação, transferência, empréstimo e recolhimento de documentos municipais.

Serviui-nos de embasamento teórico o Plano de Classificação de Fundos para Arquivos Municipais elaborado pela Mesa de Trabalho sobre Organização de Arquivos Municipais, publicado na Espanha em 1996, mas, foi a legislação brasileira que permitiu estruturá-lo em seu formato original e adaptá-lo à realidade local com pouquíssimas alterações, a partir das funções estabelecidas e os correspondentes documentos produzidos. São assim identificadas as *macro funções (grupo funcional)*, *grandes funções (subgrupos funcionais)*, *funções*, *subfunções* e *séries documentais*.

O critério funcional impõe a identificação de cinco grupos funcionais (macro funções):

- 1.0 Governo
- 2.0 Administração
- 3.0 Finanças
- 4.0 Serviços jurídicos
- 5.0 Serviços públicos

O Grupo “Serviços Públicos”, por sua vez, está subdividido em oito subgrupos funcionais:

- 5.1 Gestão territorial e ambiental
- 5.2 Saúde
- 5.3 Educação
- 5.4 Cultura e turismo
- 5.5 Esporte, lazer
- 5.6 Ações sociais e cidadania
- 5.7 Abastecimento
- 5.8 Segurança pública

Pretende-se que os Planos de Classificação Funcional e as Tabelas de Temporalidade de Documentos publicados sirvam como modelos padronizados a serem aplicados, com as necessárias adaptações à realidade de qualquer município brasileiro e como importante ferramenta para a implantação de sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos e, conseqüentemente, para o aperfeiçoamento de políticas e serviços públicos municipais.

III – A Seção de Arquivos Municipais do Conselho Internacional de Arquivos – CIA/SMA

O Conselho Internacional de Arquivos criado em 1948, como organização não governamental, vinculado à Organização das Nações Unidas - UNESCO conta hoje com mais de 1.750 (Um mil setecentos e cinquenta) membros associados, em diversas categorias Arquivos Públicos: (Nacionais, Estaduais e Municipais), Associações, membros individuais, entre outros. O CIA representa os interesses dos Arquivos e de seus profissionais, que congregam profissionais do mundo inteiro, através de Comitês, Comissões e várias “Ramas”, “Braços” ou “Seções” .

Durante os Congressos Internacionais realizados em Londres (1980) e em Bonn (1984) arquivistas municipais reivindicaram maior possibilidade de participação e de atenção do CIA para seus problemas e necessidades comuns. Dessa reivindicação surgiu a Seção de Arquivos Municipais do Conselho Internacional de Arquivos – **CIA/SAM**. Seu estatuto, elaborado pelo arquivista municipal de Zurich, Dr. Frédéric Lendenmann, foi aprovado em Assembléia Geral realizada em Tel- Aviv, em 1988.

A nossa participação nas atividades do CIA/SAM, como membro do Comitê Diretor do CIA/SAM, na condição de representante da América Latina abriu a possibilidade de apresentar o projeto “Cooperação entre os Arquivos Municipais da Ibero América” e discutir os fundamentos teóricos e aplicação prática do **Plano de Classificação Funcional e Tabelas de Temporalidade para as Administrações Públicas Municipais**.

Os relatórios anuais do projeto foram discutidos pelo Comitê Diretor e aprovados em reuniões anuais e Assembléias Gerais realizadas em Moscou (1997), Tel - Aviv (1998), Lübeck (1999), Sevilha (2.000), Rio de Janeiro (2.002), Valladolid (2003) e Viena (2004).

É nosso propósito elencar, apenas, os resultados alcançados no desenvolvimento do projeto de **Cooperação entre Arquivos Municipais Latino-Americanos**, com a implantação da **GSDIM** nos municípios brasileiros e aplicação do **Plano de Classificação Funcional e Tabelas de Temporalidade**.

IV - Circunstâncias favoráveis marcam novos rumos para os arquivos municipais brasileiros.

Elencamos algumas circunstâncias atuais favoráveis ao aperfeiçoamento de políticas públicas nos municípios brasileiros:

1. A publicação da obra **Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade para as Administrações Públicas Municipais** e sua disponibilização pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo aos municípios brasileiros, como instrumento de consulta e de trabalho.

2. A aprovação do Plano de Classificação Funcional e das Tabelas de Temporalidade, pelo Comitê Diretor da Seção de Arquivos Municipais, Conselho Internacional de Arquivos, CIA/SAM, em Viena, (2004), como parte do projeto de Cooperação entre Arquivos Municipais da Ibero - América, aprovado em Moscou, em março de 1997.

3. O interesse e o apoio do Comitê Diretor do CIA/SAM possibilitaram uma ampla discussão acerca do plano de classificação funcional e respectivas tabelas de temporalidade de documentos em congressos, encontros, eventos nacionais e internacionais, em suas reuniões anuais e assembléias gerais, até a aprovação da versão final, em Viena, em agosto de 2004. O projeto foi considerado prioridade para a América Latina durante a Conferência Internacional Table Ronde – CITRA, realizada em Marselha, França, de 12 a 15 de novembro de 2002, sob a responsabilidade do CIA/SAM.

4. Os resultados positivos alcançados em municípios escolhidos como centros irradiadores, para a implantação de política de Gestão Sistemática de Documentos e Informações Municipais – GSDIM e aplicação do plano de classificação funcional, tabelas de temporalidade de documentos e formulários padronizados para a avaliação e destinação final de documentos. Esses instrumentos foram oficializados por decreto municipal, portanto inseridos à política municipal e rotinas administrativas, nos municípios de São José dos Campos (SP), Barueri (SP), Guarulhos (SP) Uberaba (MG) e Uberlândia (MG).

5. A constituição de grupos multidisciplinares em cada área de atuação do Poder Público Municipal, reunindo mais de uma centena de servidores municipais. Foram oficializados e nomeados os seguintes grupos de trabalho para cada município: **Coordenação da Gestão de Documentos e Informações Municipais - CGSDIM, Comissões Setoriais Especializadas CSES**, uma para cada macro função municipal (governo, administração, finanças e serviços jurídicos) e uma para cada grupo funcional, denominado serviço público (gestão territorial e ambiental, saúde, educação, cultura e turismo, esporte e lazer, ações sociais e cidadania, abastecimento, e segurança pública); **GT da área Jurídica** para propor rotinas e procedimentos para o controle de ações judiciais e para os documentos que as subsidiam, desde a propositura da ação, até o julgado definitivo; GT incumbido do estudo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos (definidos pela Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos - CONARQ) **GSDIM-SIGAD e o GT Protocolo** para promover a integração com a gestão de documentos e participar **da proposta de protocolo único**, para o Estado de São Paulo, em fase de análise e discussão pelo Arquivo Público do Estado.

6. Um novo conceito de Arquivo Público Municipal que ao ser instituído deverá assumir a coordenação da GSDIM e das atividades de todos os grupos de trabalho:

- Gestão de Expedientes – normas compartilhadas para as ações de atuação e tramitação realizadas pelo Protocolo e ações do Arquivo Público Municipal;
- Gestão de Documentos de Arquivo;
- Gestão de Informações Municipais – bancos de dados;

- Descrição de documentos, de acordo com a NOBRADE;
- Estudos de requisitos e metadados para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos (definidos pela CTDE- CONARQ) e com o Protocolo para a sua integração com a gestão de documentos.
- Estudos com a área jurídica para atender o Ministério Público e oferecer informações que subsidiam ações judiciais;
- Ações de suporte às decisões de Governo e acesso à comunidade;
- Proteção, Conservação, Divulgação do Patrimônio Documental.

IV - Aplicação do Plano de Classificação Funcional e das Tabelas de Temporalidade nos municípios de grande, médio e pequeno porte.

A metodologia explica o êxito alcançado na implantação de *Gestão Sistemática de Documentos e Informações Municipais* – GSDIM, através de vários grupos de trabalho constituídos, que se incumbem da atualização e aplicação prática do plano de classificação funcional, tabelas de temporalidade e de vários outros instrumentos arquivísticos padronizados, que oficializados passam a integrar as rotinas administrativas do Município. A metodologia da avaliação de documentos públicos (fundamentada em critérios funcionais e legais) possibilitou a elaboração de Plano e Tabelas - dois produtos que se complementam – e possibilitam a adoção de estratégias simples para atividades e tarefas práticas, desenvolvidas em grupo ou mediante atendimento individualizado de profissionais de todas as esferas da administração municipal. As instruções para a realização de tarefas em todas as etapas de desenvolvimento da GSDIM são disponibilizadas no Site da Prefeitura Municipal.

A criação da Coordenação da Gestão Sistemática de Documentos e Informações Municipais - GSDIM, junto ao Arquivo Público do Município, representa um avanço significativo no aperfeiçoamento de políticas públicas. À CGDIM compete a orientação, controle, supervisão e aplicação dos códigos de classificação funcional e dos prazos vigência, prescrição, precaução e arquivamento definidos nas tabelas de temporalidade, controle da destinação final de documentos: eliminação ou guarda definitiva, além da coordenação dos trabalhos dos demais grupos envolvidos no processo de gestão documental.

O Arquivo Público estabelece, através da CGSDIM, uma importante relação de trabalho com a área jurídica para atender a demanda e questionamentos do Ministério Público, além de localizar e oferecer informações sobre documentos que subsidiam ações judiciais. Intensificam-se também as relações do Arquivo Público com a área de Informática, para a descrição de documentos, de acordo com a NOBRADE, para os estudos de requisitos e metadados para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos (definidos pela CTDE- CONARQ) e com o Protocolo para a sua integração com a gestão de documentos.

Um aspecto inovador é a participação oficial das Comissões Setoriais Especializadas – CSEs, em geral constituídas de diretores, assessores, especialistas que conhecem a legislação e os documentos que produzem na área de sua atuação São profissionais com facilidade de acesso e convencimento junto aos demais colegas e que tem poder decisório para agilizar o desenvolvimento dos trabalhos. Contribuem para que:

- Planos e Tabelas, atualizados de acordo com a realidade local, sejam aprovados por Secretários, Diretores e membros da CGSDIM e CSEs, através **da assinatura do Termo de Aprovação do Plano de Classificação Funcional e Tabelas de Temporalidade**

- Planos, tabelas e formulários padronizados para a destinação final de documentos **sejam oficializados por decreto municipal.**

Estes procedimentos simples, nada onerosos, são necessários para promover a integração entre os agentes públicos, disciplinando-os no uso de instrumentos padronizados para o desenvolvimento de ações prioritárias da gestão municipal e pleno cumprimento das funções do Arquivo Público Municipal: a gestão de documentos e a proteção, preservação e difusão do patrimônio documental.

A implantação da GSDIM estimula o intercâmbio entre os diversos grupos criados tanto no âmbito do próprio Município, como em nível regional. Surge da necessidade de ler, pesquisar, conhecer, atualizar informações e conhecimento. Esse intercâmbio acaba por transformar-se em parcerias mais sólidas, que se formalizam através da assinatura de termos de cooperação técnica envolvendo municípios brasileiros. É o caso de Barueri e Guarulhos no Estado de São Paulo, Uberaba e Uberlândia em Minas Gerais. Esses últimos firmaram convênio com o Município de Alcobendas - Espanha, e conseguiram bolsas de estudos naquele país europeu, graças aos resultados dos trabalhos que lograram alcançar. Formam-se assim, líderes locais com conhecimento e experiência.

Nesse contexto, muitos arquivos municipais brasileiros encontraram espaço para assumir a coordenação da implantação de política de gestão de documentos e informações municipais - GSDIM, inclusive de

documentos digitais com resultados surpreendentes. A integração da GSDIM com a solução tecnológica adequada levou os profissionais de arquivo a assumir um novo papel, com o propósito de incrementar a eficiência, economia e transparência da administração municipal, o fomento do planejamento e da governabilidade, bem como o respeito aos direitos dos cidadãos, especialmente daqueles que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social.

Organismos internacionais como o Conselho Internacional de Arquivos, através da Seção de Arquivos Municipais – CIA/SAM e organismos nacionais como Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ, através da Câmara Setorial de Arquivos Municipais, Arquivos Públicos, como o do Estado de São Paulo, e de várias outras entidades e grupos de trabalho estão interessados na inserção do arquivo municipal no processo de aperfeiçoamento de políticas públicas no Brasil.

V - Benefícios da aplicação de instrumentos arquivísticos padronizados para a modernização da gestão pública

O desenvolvimento de atividades voltadas à padronização e à produção de instrumentos arquivísticos como o plano de classificação funcional e tabelas de temporalidade de documentos com identificação das séries documentais, prazos de vigência, de prescrição e de arquivamento; planilhas de controle da eliminação, transferência e recolhimento de documentos podem ser consideradas avanços significativos para o aperfeiçoamento de políticas públicas, como fundamentos básicos para a modernização da Gestão Pública Municipal, ao integrar-se à implantação de tecnologias avançadas.

Os Planos de Classificação Funcional são o **espelho da administração pública municipal do poder executivo**, o que significa controle e acesso imediato aos documentos produzidos em todas as áreas de sua competência. As Tabelas de Temporalidade recapitulam códigos e identificação de documentos idênticos aos dos Planos de Classificação, com o acréscimo do registro de prazos de guarda e de destinação aos documentos públicos municipais. Planos e Tabelas são instrumentos muito úteis ao governo municipal e à administração pública para o desenvolvimento de trabalhos mais complexos, ou mesmo para a realização de tarefas ou atividades rotineiras, mas que significam o cumprimento de funções essenciais dos arquivos, especialmente quanto **à organização de documentos, acesso às informações públicas e ao mesmo tempo, preservação do patrimônio documental.**

O **Município de Uberaba**, por exemplo, através da Secretaria de Administração divulgou dados oficiais de suas atividades, bastante significativos porque são reveladores de muito trabalho: Vejamos os números da eliminação de documentos cujos editais de ciência e respectivas relações de eliminação foram publicados no período de julho de 2007 a maio de 2009.

AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS

RESULTADOS	TOTAL		PARCIAL POR SECRETARIA									
			ADMINISTRAÇÃO	FAZENDA	SESTRAN	CHEFIA DE GABINETE	PROGER	EDUCAÇÃO	SEDS	INFRA-ESTRUTURA	SAÚDE	MEIO AMBIENTE
DOCUMENTOS ELIMINADOS	Nº.CAIXAS	5.554 caixas	652	4.141	131	172	26	224	1	120	82	5
	METROS LINEARES	780,44 ml	91,28	582,62	18,34	24,08	3,64	31,36	0,14	16,8	11,48	0,7
	QUILOS	22.673 quilos = mais de 22 toneladas										
DOCUMENTOS RECOLHIDOS AO ARQUIVO PÚBLICO ^{1 2}	Nº. CAIXAS	335 caixas										
	METROS LINEARES	46,9 ml										

PERÍODO JULHO / 2.007 – MAIO / 2.009

Esses dados revelam um grande esforço conjunto para alcançar o aperfeiçoamento da gestão pública, principalmente na prestação de serviços ou desenvolvimento de funções essenciais à atuação municipal, tais como:

- Gestão do Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Sócio-Econômico (prioridades, planos, programas, projetos, ações e atividades, controle orçamentário, demandas reprimidas);
- Aperfeiçoamento dos Serviços Públicos;
- Gestão da Saúde Pública, Educação e Cultura;
- Centralização e Organização das Informações/ Implantação de Sistemas de Informação;
- Gestão do Aperfeiçoamento dos Servidores Municipais;

²⁶ – Trata-se de importante acervo documental constituído de projetos de edificações públicas e privadas, além de projetos de infraestrutura, e parcelamento do solo urbano, que são organizados, descritos e divulgados antes do recolhimento ao Arquivo Público.

² -Iniciaram-se também, as transferências de documentos das unidades para o Arquivo Administrativo de Uberaba.As caixas chegam “bufando” de tão cheias, segundo a coordenadora, porém logo os documentos são remanejados.Essa tarefa é facilitada pelo controle digital de caixas e localização de documentos, já em uso no Município.

- Cooperação entre as áreas de atuação municipal e outras esferas de poder nacionais e internacionais, universidades, associações, agências de fomento e de financiamento;
- Preservação do Patrimônio Documental (Constituição Federal e Lei nº. 8.159, de 8 de janeiro de 1991);
- Preparação da busca e certificação da ISO 9001;
- Acesso ao conteúdo probatório do documento para fins judiciais;
- Aumento das possibilidades de investimentos no Município;
- Economia e rentabilidade no Município.

As estratégias adotadas para a elaboração dos planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos e as parcerias que se consolidam entre municípios estão abrindo novas perspectivas para a valorização dos Arquivos, para o aperfeiçoamento profissional e tecnológico, bem como para a atualização e aperfeiçoamento de servidores municipais.

A administração pública municipal começa a preocupar-se com a questão da fidedignidade e autenticidade do documento arquivístico digital e com a proteção, integridade e preservação de documentos digitais autênticos de valor permanente. Esses aspectos são estudados em nível municipal, ao mesmo tempo em que são discutidos por um número considerável de profissionais, representantes de vários países, instituições e áreas do conhecimento.

Outro resultado, sem dúvida, é a formação de grupos multidisciplinares locais, que têm consciência da importância do trabalho que realizam na melhoria dos serviços do Arquivo Público Municipal e da rede municipal de arquivos. Acreditamos tratar-se de um processo irreversível que marca novos rumos e tendências para políticas públicas, aproximação entre instituições arquivísticas com áreas de atuação municipal e outras esferas de poder nacionais e internacionais, universidades, associações, agências de fomento e de financiamento, entre tantas outras instituições que têm interesses e objetivos comuns.