

Maria Izabel de Oliveira

Historiadora pela UFRJ, com especialização em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas e em Arquivos pelo Arquivo Nacional da França. Coordenadora-Geral de Gestão de Documentos, do Arquivo Nacional. Coordenadora do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo (SIGA), da Administração Pública Federal. Professora da pós-graduação *lato sensu* da UFAL e da UFF.

Classificação e Avaliação de Documentos Normalização dos procedimentos técnicos de gestão de documentos

A classificação e avaliação de documentos de arquivos. Histórico dos arquivos e sua importância como instrumento de apoio à administração. O Código de Classificação de Documentos de Arquivo e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos, como instrumentos para facilitar a organização e o acesso aos documentos e às informações, e como padrões a serem utilizados pela Administração Pública Federal. As responsabilidades do Conselho Nacional de Arquivos na definição da política nacional de arquivos e do Arquivo Nacional, na sua implementação e supervisão.

Palavras-chave: classificação e avaliação de documentos; código de classificação de documentos; tabela de temporalidade; destinação de documentos.



The classification and evaluation of records. A historical briefing about archives, their importance as instruments of direct support to the administration. The Classification Scheme for Auxiliaries Activities and Records Schedule as instruments to facilitate the organization and access to documents and information, and as standards to be used by the Federal Public Administration. The responsibilities of the National Council of Archives, in the definition of the national archives policy and the National Archive, in its implementation and supervision. *Keywords: records classification; evaluation; classification code; records schedule; retention schedule; disposition.*

ASPECTOS HISTÓRICOS DA ARQUIVÍSTICA

Desde a Alta Antiguidade que o homem sentiu a necessidade de conservar a sua própria memória, primei-

ro sob a forma oral, depois sob a forma de *graffiti* e de desenhos e, finalmente, graças a um sistema codificado, isto é, com símbolos gráficos correspondentes a sílabas ou letras. A memória assim registrada e

conservada constituiu e constitui ainda a base de toda e qualquer atividade humana: a própria vida não existiria, pelo menos sob as formas que conhecemos, se não houvesse o ADN, isto é, a memória genética registrada nos 'arquivos' primordiais.¹

Em meados do século XIX, aumentou o interesse pelo valor histórico dos arquivos, até então conservados em função de seu caráter administrativo, legal ou fiscal. Essa tendência refletiu-se no desenvolvimento da disciplina arquivística e no modelo de arquivo público, que, no Brasil, se constitui a partir de 1838, quando foi criado o Arquivo Público do Império, hoje Arquivo Nacional.

A consolidação do modelo de arquivo histórico tem como um dos resultados a formação de arquivistas historiadores, especializados no tratamento dos documentos como testemunho histórico, não se atentando para o fato de que os documentos são constituídos em razão das necessidades de uma administração.

A reação a essa orientação que limitava a função dos arquivos ocorre após a Segunda Guerra Mundial, quando um grande aumento da produção documental prejudicou a capacidade gerencial das organizações governamentais. Nesse cenário, desenvolve-se a teoria das três idades e a gestão de documentos nos Estados Unidos, Canadá e em alguns países europeus, africanos e asiáticos. Tal situação levou as instituições arquivísticas a reverem suas funções exclusivas de arquivos históricos, desassociados dos interesses da administração pública.

Em 1974, os arquivos são considerados, pelo Conselho Internacional de Arquivos (CIA), como um serviço de apoio à administração e fonte essencial à pesquisa e ao desenvolvimento cultural.

No Brasil, a partir de 1980, teve início a modernização do Arquivo Nacional, com a mudança gradativa do modelo de arquivo histórico tradicional, ao se adotar, entre outras ações, a inclusão dos arquivos correntes e intermediários da administração pública federal na sua órbita de atuação. Ao mesmo tempo, arquivos públicos estaduais, municipais e do Distrito Federal começaram a desenvolver programas semelhantes.

O Arquivo Nacional intensifica os contatos com a administração pública federal por meio de cursos, seminários, mesas redondas, publicação de manuais e do desenvolvimento da enquete denominada Identificação de Fundos Externos, atividade que objetivava reunir informações sobre os serviços arquivísticos dos órgãos e entidades federais, no Rio de Janeiro e Brasília, e seus respectivos acervos, visando à elaboração de um diagnóstico de situação que indicasse quais acervos deveriam ser recolhidos ao Arquivo Nacional. Ainda no final dos anos de 1980 e início dos de 1990 esta atividade foi complementada e ampliada pelo Cadastro Nacional de Arquivos Federais.

Os resultados da enquete e do Cadastro Nacional de Arquivos Federais foram semelhantes às informações apresentadas no relatório final da Comissão Especial de Preservação do Acervo Documental

(CEPAD),² aprovado em 24 de março de 1987: inexistência de diretrizes, padrões, rotinas e procedimentos técnicos de classificação e avaliação documental; grande volume de documentos acumulados; carência de recursos humanos, materiais e financeiros e a certeza de que ações urgentes teriam que ser implementadas visando salvaguardar documentos e informações produzidas e recebidas pela administração pública federal.

Reconhecida a importância e a necessidade de um arcabouço jurídico que garantisse ao cidadão o direito à informação governamental e, por outro lado, estabelecesse o dever da administração pública em praticar a gestão e garantir o acesso aos seus documentos, os constituintes aprovaram dispositivos constitucionais, na nova Constituição Federal de 1988, que dispõem, através do § 2º do art. 216, que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”. Em 8 de janeiro de 1991, foi publicada a lei nº 8.159, que dispõe sobre a política de arquivos públicos e privados.

O CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ)

Criado pelo artigo 26 da lei nº 8.159, vinculado ao Arquivo Nacional, o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), como órgão central de um sistema nacional de arquivos (SINAR), tem a finalidade de definir a política nacional de arquivos.

Instalado em 1994, o Conarq, por intermédio de seu plenário, deliberou sobre a constituição, dentre outros órgãos, de Câmaras Técnicas, de caráter permanente, com a função de elaborar estudos, normas, procedimentos técnicos e administrativos necessários à implementação e consolidação da política nacional de arquivos. Dentre essas Câmaras Técnicas, cabe destacar a Câmara Técnica de Classificação de Documentos (CTCD), criada pela portaria nº 2 do Conarq, de 24 de abril de 1995, “com finalidade de elaborar e/ou analisar planos de classificação de documentos de arquivo, objetivando a organização sistemática dos acervos arquivísticos, rapidez na recuperação das informações e a correta destinação final dos documentos”, e a Câmara Técnica de Avaliação de Documentos (CTAD), criada pela portaria nº 3, de 12 de maio de 1995, “com a finalidade de propor critérios de avaliação de documentos, elaborar e/ou analisar planos de destinação e tabelas de temporalidade, objetivando a racionalização da produção documental e a redução de custos operacionais com vistas a garantir a preservação de documentos e agilizar a recuperação de informações”.

As Câmaras tiveram como tarefas iniciais proceder à revisão e à complementação do Código de Classificação de Documentos de Arquivo e da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos para a administração pública federal, relativos às atividades-meio, instrumentos de gestão elaborados por técnicos do Arquivo Nacional, cabendo assinalar que a tabela contou, também, com a partici-

pação de técnicos da extinta Secretaria do Planejamento (SEPLAN). Além desses instrumentos arquivísticos, foram analisados, ainda, instrumentos, normas e legislação das esferas estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como atos legais e instrumentos técnicos internacionais, visando reunir subsídios de caráter genérico e específico que contemplassem as necessidades dos arquivos públicos em relação à classificação, à temporalidade adequada e à correta destinação dos conjuntos documentais.

Os referidos instrumentos técnicos, o Código e a Tabela, possuindo os mesmos códigos numéricos e os mesmos descritores para as funções e atividades, decodificadas em assuntos, e um índice, amplamente discutidos e complementados pela CTCD e pela CTAD, e submetidos ao plenário do Conarq, foram analisados e aprovados por meio da resolução nº 4, de 28 de março de 1996, emendada pela resolução nº 8, de 20 de maio de 1997.

Em 1999, atendendo solicitação do secretário executivo do Ministério da Justiça, ao qual o Arquivo Nacional era subordinado, órgãos e entidades da administração pública federal encaminharam sugestões de alteração e complementação aos referidos instrumentais técnicos.

Em 24 de outubro de 2001, a resolução nº 14 do Conarq

Aprova a versão revisada e ampliada da resolução nº 4, de 28 de março de 1996, que dispõe sobre o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Ativi-

dades-Meio, a ser adotado como modelo para os arquivos correntes dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), e os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às Atividades-Meio da Administração Pública, revogando as resoluções nº 4, de 1996, e nº 8, de 1997.

Ainda visando atender às necessidades dos órgãos e entidades da administração pública federal, a Coordenação Geral de Gestão de Documentos do Arquivo Nacional coordenou o Grupo Técnico que, integrado por seus técnicos e outros do Ministério da Defesa e dos Comandos da Aeronáutica, do Exército e da Marinha, estabeleceu os conjuntos documentais específicos à gestão dos recursos humanos da área militar, resultando na Subclasse 080 – Pessoal Militar, e nos respectivos prazos de guarda e destinação, aprovados pelo Conarq por meio da resolução nº 21, de 21 de agosto de 2004.

A aprovação da primeira versão e das subsequentes alterações dos instrumentos técnicos pelo plenário do Conarq foi a oportunidade de, com instrumentais adequados, se normatizar a classificação e a avaliação de documentos de arquivo, atividades técnicas básicas de gestão de documentos, desenvolvidas pelos serviços arquivísticos da administração pública federal.

Ressalta-se que tais atividades, quando implementadas, permitem que os órgãos e entidades da administração pública federal cumpram a sua missão, reavaliem

rotinas e procedimentos, bem como reformulem o seu fazer arquivístico de acordo com a nova realidade da administração pública federal, que tem como alicerce as boas práticas da gestão de arquivos, ou seja, um conjunto de procedimentos técnicos necessários para garantir a gestão, a preservação e o acesso aos conjuntos documentais em qualquer suporte.

Atualmente, o funcionamento das instituições depende do conhecimento e também da qualidade, da quantidade e da velocidade com que as informações contidas nos documentos são produzidas, processadas e transmitidas. A qualidade, mais que a quantidade das informações disponíveis nos arquivos, é fator importante e determinante para a tomada de decisão, o desenvolvimento da sociedade e a construção da memória individual e coletiva dos povos. Assim, por sua função administrativa, social e cultural, torna-se evidente a necessidade de se prover os arquivos dos órgãos e entidades da administração pública federal de recursos materiais, financeiros e humanos capazes de tratar tecnicamente as informações contidas nos documentos, tornando-as acessíveis a todos que delas necessitem.

CLASSIFICAR DOCUMENTOS DE ARQUIVO: POR QUÊ?

Os arquivos públicos têm como tarefa fundamental propiciar agilidade e suporte para as decisões político-administrativas do governo e garantir ao cidadão a comprovação de seus direitos e isso só é possível se a informação estiver tratada, podendo ser recuperada com facilidade e rapidez. Es-

sas responsabilidades estão explicitadas na Constituição Federal de 1988 e na lei nº 8.159, de 1991.

O reconhecimento de que os arquivos públicos são, efetivamente, instrumento e testemunho de gestão governamental tem direcionado os profissionais de arquivo a implementar uma renovação metodológica e organizacional cuja tendência é adequar os conceitos e as práticas arquivísticas ao novo entendimento que se tem da função dos arquivos. Esse foi o contexto que permitiu à gestão de documentos – “conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente e intermediária, visando à sua eliminação ou recolhimento para a guarda permanente”³ – se consagrar no Brasil como tarefa essencial, permanente e vital para os arquivos, controlando todo o ciclo documental e garantindo maior eficiência e economia.

Apoiar a Administração é o mister dos arquivos e a sua eficiência é mantida se eles forem providos de recursos humanos, financeiros e materiais, e elaborarem e promoverem a adoção de normas e instrumentos técnicos viáveis e convenientes ao desenvolvimento da gestão documental. É na fase corrente que se devem criar condições para que os documentos sejam organizados e controlados de forma sistemática, permitindo que os usuários tenham acesso rápido e preciso. Essas condições podem ser criadas a partir da adoção de procedimentos técnicos de gestão, entre os quais a classificação documental.

Especialistas em arquivística destacam a importância da classificação de documentos correntes quando afirmam:

A classificação é tarefa básica na busca da eficiência na administração de documentos correntes. Todos os outros aspectos de um programa que vise ao controle de documentos dependem da classificação. Se os documentos são adequadamente classificados, atenderão bem às necessidades das operações correntes (...).⁴

(...) a gestão de documentos administrativos deve satisfazer em primeiro lugar as necessidades da administração, dando preferência ao quadro de classificação sobre outros sistemas administrativos, como o calendário de conservação (...).⁵

A classificação é, portanto, tarefa essencial para a obtenção de maior racionalidade e eficiência nos serviços arquivísticos, na medida em que sua adoção possibilita a operacionalização das tarefas subseqüentes, conforme ratificam Couture e Rosseau:

A classificação de documentos é uma técnica de identificação e agrupamento sistemático de artigos semelhantes, segundo as características comuns que depois podem ser objeto de uma diferenciação. Também pode dizer-se que é um conjunto de convenções, métodos e regras de procedimentos estruturados logicamente e que permitem a classificação dos documentos por grupos ou categorias. A idéia fundamental de um sistema de classificação é, portanto, a de

agrupar os documentos segundo uma estrutura. A implantação de um sistema de classificação em um órgão ou entidade constitui um desafio, pois implica a troca do conceito que os indivíduos têm da documentação, em seus costumes e comportamento no trabalho. O maior desafio não é conceber um plano de classificação, mas sim implantá-lo, pois a implantação do sistema implica a participação dos indivíduos que trabalham no órgão ou entidade. Se os indivíduos não sentem a necessidade de tal sistema ou não estão convencidos de sua importância e das vantagens que trará para o órgão ou entidade e não possuem motivação para estabelecê-lo ou mantê-lo, o sistema, neste caso, deve ser imposto.⁶

A classificação documental possibilitará o amplo conhecimento da administração produtora/acumuladora, a identificação dos documentos, a inter-relação entre os conjuntos documentais, os documentos recapitulativos, o contexto histórico-administrativo em que os documentos foram produzidos, a diminuição do impacto na mobilidade de pessoal, a agilidade na tomada de decisões, além de racionalizar a produção e o fluxo documentais, aumentar a estabilidade, a continuidade e a eficiência administrativa, facilitando a avaliação, a seleção, a eliminação, a transferência e o recolhimento, na medida em que a classificação documental garante a transparência do acervo, o princípio da organicidade dos arquivos e o acesso às informações.

AVALIAR DOCUMENTOS DE ARQUIVO: POR QUÊ?

É impossível preservar todos os documentos produzidos em função das atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades públicos. Por isso, é importante que a produção documental ocorra de forma ordenada, obedecendo a critérios de real utilidade e abrangência dos objetivos a serem alcançados pelos documentos, além de se investir nos recursos humanos, na infraestrutura, na preservação dos documentos de valor permanente, ou seja, aqueles que nos permitem obter informações, atestar fatos e comprovar ações de homens e de instituições em uma determinada época ou lugar.

A avaliação de documentos constitui atualmente o grande desafio a ser vencido pelos profissionais de arquivo, na medida em que envolve a necessidade de redução do índice de subjetividade resultante da aplicação de critérios de valor, na definição da destinação final dos conjuntos documentais, ou seja, a guarda permanente dos documentos de valor probatório e informativo e a eliminação dos destituídos de valor.

Avaliar é preciso, e o desejável é que a avaliação ocorra quando ainda exista a unidade do conjunto documental e quando a sua organização original é perceptível aos olhos dos técnicos. Quando se perde a unidade e a organização original, a tarefa de avaliar, que por si só é complexa, por exigir critérios técnicos seguros, torna-se mais onerosa em termos

de tempo, recursos humanos, financeiros e materiais e corre-se o risco da dispersão dos arquivos.

Avaliar documentos é tarefa essencial, permanente e vital para os arquivos e a fim de respaldar essa importante tarefa o artigo 9º da lei nº 8.159 faculta às instituições arquivísticas públicas, na sua específica esfera de competência, o poder de autorizar a eliminação de documentos, já selecionados para tal fim. Esse dispositivo legal garante ao órgão ou entidade produtor/acumulador o estabelecimento de parceria técnica com a instituição arquivística, a oportunidade de apresentar propostas de prazo de guarda e de destinação e amplia o debate acerca dos documentos destituídos de valor para a guarda permanente, garantindo que a eliminação ocorra somente após ampla análise dos documentos.

A avaliação de documentos também contribui para a racionalização dos serviços arquivísticos, pois reduz ao essencial a massa documental, aumentando o índice de recuperação da informação; garante condições de conservação dos documentos permanentes; controla o processo de produção documental; permite o aproveitamento dos recursos humanos, financeiros e materiais; garante a constituição do patrimônio arquivístico; beneficia a administração e a pesquisa histórica; e garante que as atividades de transferência, de recolhimento e de eliminação ocorram de forma criteriosa e sistemática.

A Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos é um instrumento arquivístico, resultante de avaliação, ela-

borado pela Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, que estabelece os prazos de guarda e a destinação dos conjuntos documentais em qualquer suporte, visando garantir o acesso aos documentos e às informações.

Tabela de Temporalidade é ferramenta resultante de uma avaliação administrativa e científica dos documentos que contêm os arquivos. É o ponto de junção que permite a arquivística contemporânea intervir sobre todos os documentos de arquivo, de sua criação até a sua eliminação ou guarda permanente. A utilização da Tabela de Temporalidade põe o arquivista como profissional, cuja área de atuação se estende sobre todo ciclo documental.⁷

OS PILARES DA CONSTRUÇÃO DO CÓDIGO DE CLASSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ATIVIDADES-MEIO

- estudo completo da legislação, visando à análise das finalidades, funções e atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades públicos;
- levantamento da produção documental, visando conhecer os documentos produzidos (objetivos da produção, apresentação formal, utilização, número de vias e cópias e frequência de uso);
- estudo das necessidades que devem responder à classificação, ou seja, identificar as necessidades dos usuários, garantindo que o sistema de classificação possa atendê-los satisfatoriamente;

- estudo das experiências externas (nacionais e internacionais), isto é, a análise de códigos já aprovados, com o objetivo de reunir subsídios, permitiu a elaboração de um modelo de uso garantido pelos órgãos e entidade públicos;
- arrolamento e estudo das características dos diferentes sistemas permitiram a escolha de um sistema de classificação decimal em que as informações e documentos sejam recuperados independentemente da espécie ou tipologia documental;
- identificação e análise das características do documento permitiram a criação de um sistema que reduz ao mínimo o trabalho do classificador;
- estudo da frequência de consulta aos conjuntos documentais garantiu a concepção de um sistema simples, mas que atende de forma satisfatória à consulta tanto dos documentos mais consultados quanto dos menos consultados;
- identificação do volume e estudo da existência de homogeneidade dos conjuntos documentais determinaram a concepção de um sistema de menor complexidade;
- estudo das especificidades e da complexidade das funções e atividades garante que o sistema de classificação se ajuste às peculiaridades/diversidades dos órgãos e entidades no desenvolvimento das atividades e, conseqüentemente, na produção dos documentos;
- estudos sobre a amplitude do sistema indicaram que o sistema abrangeria as atividades-meio;
- definição do status: optou-se por um

sistema que partisse do geral para o particular;

- garantia da integridade do sistema, isto é, o sistema escolhido buscou refletir todos os documentos correntes existentes nos órgãos e entidades;
- garantia da eficácia: o sistema buscou englobar todas as atividades cotidianas do órgão ou entidade e tem o objetivo de facilitá-las;
- manutenção da lógica: o sistema agrupa e subdivide de maneira lógica os conjuntos documentais que têm características comuns, além de favorecer a padronização da classificação, da codificação, da recuperação de documentos e informações, e do uso da terminologia usual;
- garantia da compatibilidade do sistema com as regras de preservação, permitindo o agrupamento de documentos com prazos de guarda e destinação idênticos.
- manual de procedimentos contendo a metodologia de construção do instrumento.

A ESTRUTURA DO CÓDIGO DE CLASSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ATIVIDADES-MEIO

O Código possui uma estrutura hierárquica e lógica que reflete as funções e atividades dos órgãos e entidades da administração pública federal. Em razão dessas funções são produzidos e recebidos os documentos. Adotou-se para Código o modelo de classificação decimal, em que as classes dividem-se em dez subclasses, estas em dez grupos, e estes últimos dividem-se em

dez subgrupos. As classes correspondem às grandes funções desempenhadas pelo órgão. A cada uma delas e às subdivisões foi atribuído um código numérico.

As dez classes são representadas por número inteiro composto de três algarismos, como indicado a seguir: classe 000; classe 100; classe 200; classe 300; classe 400; classe 500; classe 600; classe 700; classe 800; classe 900.

Para o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a administração pública relativo às atividades-meio foram construídas a classe 000 referente aos assuntos de Administração Geral e a classe 900 para Assuntos Diversos.

As classes 100 a 800 destinam-se aos assuntos relativos às atividades-fim do órgão ou entidade, cabendo-lhes a sua elaboração, segundo orientações do Arquivo Nacional, conforme determina o artigo 18 do decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Compõe ainda o referido Código o índice, instrumento auxiliar à classificação.

A classe 000 referente aos assuntos de Administração Geral e a classe 900 correspondente a Assuntos Diversos são assim subdivididas:⁸

Classe 000 – Administração Geral

Nesta classe são classificados os documentos referentes às atividades relacionadas à administração interna dos órgãos públicos, as quais viabilizam o seu funcionamento e o alcance dos objetivos para os quais foram criados. Subclasses:

010 – Organização e Funcionamento;
020 – Pessoal; 030 – Material; 040 –

Patrimônio; 050 – Orçamento e Finanças; 060 – Documentação e Informação; 070 – Comunicações; 080 – Pessoal Militar (de uso exclusivo do Ministério da Defesa e das Forças Armadas); 090 – Outros assuntos referentes à Administração Geral.

Classe 900 – Assuntos Diversos. Subclasses:

910 – Solenidades. Comemorações. Homenagens; 920 – Congressos. Conferências. Seminários. Simpósios. Encontros. Convenções. Ciclos de Palestras. Mesas Redondas; 930 – Feiras. Salões. Exposições. Mostras. Concursos. Festas; 940 – Visitas e Visitantes; 950 a 980 – (Vagas); 990 – Assuntos Transitórios.

A ESTRUTURA DA TABELA BÁSICA DE TEMPORALIDADE E DESTINAÇÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; ATIVIDADES-MEIO

“Instrumento de destinação, aprovado pela autoridade competente que determina prazos e condições de guarda tendo em vista a transferência, recolhimento, descarte ou eliminação de documentos”.⁹

Estruturada tendo com base as classes, subclasses, grupos e subgrupos identificados para o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: atividades-meio, a Tabela Básica se utiliza também dos mesmos códigos numéricos.

Enquanto registro esquemático do ciclo de vida dos documentos possui os seguintes campos: Assunto (reflexo das funções e atividades, incluindo também as espé-

cies e tipos documentais, que se auto-explicam e são de uso padronizado e regulado pela administração pública federal); prazos de guarda (nas fases corrente e intermediária); destinação final (guarda permanente ou eliminação). O índice, instrumento auxiliar na recuperação da informação, é o mesmo do Código de Classificação.

O uso desta Tabela Básica está associado ao uso dos instrumentais técnicos de eliminação de documentos aprovado pela resolução nº 7, de 20 de maio de 1997, do Conarq, que “dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público”, bem como ao exposto no decreto nº 4.073, de 2007, que estabelece a obrigatoriedade da constituição das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos nos órgãos e entidades, da utilização dos prazos de guarda e destinação constantes na Tabela Básica e da elaboração das classes e subdivisões, e dos prazos de guarda e destinação dos conjuntos documentais relativos às atividades-fim.

POR QUE UM ÚNICO CÓDIGO DE CLASSIFICAÇÃO E UMA ÚNICA TABELA DE TEMPORALIDADE E DESTINAÇÃO DE DOCUMENTOS RELATIVOS ÀS ATIVIDADES-MEIO PARA TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

Mesmo a partir da promulgação da Constituição de 1988 e da Lei de Arquivos de 1991, enfocando a responsabilidade da administração pública federal no que se refe-

re à gestão documental dos documentos produzidos e recebidos por seus órgãos e entidades no desempenho das atividades, continuavam sendo publicados textos, manuais técnicos e normas contendo apenas recomendações para o tratamento dos documentos correntes, portanto destituídos de modelos que orientassem na prática a efetiva aplicação dessas recomendações. Assim, a ausência de instrumentais técnicos e fundamentais para a implementação da gestão documental, retardando o reconhecimento dos arquivos como um serviço de apoio integral à administração e a necessidade urgente da adoção de medidas visando sanar a carência de instrumentais técnicos de gestão que ratificassem o disposto na legislação, determinou a atuação de técnicos do Arquivo Nacional na elaboração de um Código de Classificação de Documentos de Arquivo e de uma Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos para as atividades-meio da administração pública federal.

Em 1994, o Arquivo Nacional ministrou para servidores de órgãos e entidades públicos federais treinamento visando à aplicação do Código de Classificação de Documentos de Arquivos e da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos para a administração pública federal: atividades-meio, sendo o Conarq instalado com a função de definir a política nacional de arquivos.

Em 1996, o Conarq aprovou os referidos instrumentos técnicos com a denominação de Código de Classificação de Documentos de Arquivos para a admi-

nistração pública: atividades-meio e Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos relativos às atividades-meio da administração pública, que além de cobrirem a lacuna existente em relação a modelos de instrumentais técnico de gestão, representaram para a administração pública a possibilidade de melhor gerir a documentação produzida e recebida, bem como a oportunidade de iniciar o processo de tratamento técnico das grandes massas documentais acumuladas.

O estabelecimento de instrumentais técnicos para toda a administração pública federal foi realizado em total consonância com o decreto-lei nº 200, de 28 de fevereiro de 1967, que estabelece as diretrizes que a administração pública federal deve adotar quanto ao desenvolvimento das atividades auxiliares:

Art.13 O controle das atividades da administração federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; (...) ¹⁰

Este mesmo decreto-lei dispõe sobre a organização sistêmica das atividades auxiliares, comuns a todos os órgãos e en-

tidades da administração pública federal que necessitam de coordenação central.

Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviço gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central.

§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central de sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 2º O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema.

§ 3º É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração.

§ 4º Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma Comissão de Coordenação, cujas atribuições e composição serão definidas em decreto.

(...)

Assim, o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a administração pública: atividades-meio e a Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos relativa às atividades-meio da administração pública, aprovados pelo Conarq como modelo para os integrantes do SINAR, tornaram-se obrigatórias para a administração pública federal, seguindo a tendência inaugurada pelo decreto-lei nº 200, de 1967, de organizar as atividades comuns da administração pública federal de forma padronizada. A obrigatoriedade foi determinada pelo decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002,¹¹ que dispõe:

Art. 18. Em cada órgão e entidade da Administração Pública Federal será constituída Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, que terá a responsabilidade de orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção da documentação produzida e acumulada no seu âmbito de atuação, tendo em vista a identificação dos documentos para guarda permanente e a eliminação dos destituídos de valor.

§ 1º Os documentos relativos às atividades-meio serão analisados, avaliados e selecionados pelas Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos dos órgãos e das entidades geradores dos arquivos, obedecendo aos prazos estabelecidos em tabela de temporalidade e destinação expedida pelo Conarq.

§ 2º Os documentos relativos às atividades-meio não constantes da tabela referida no § 1º serão submetidos

às Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos dos órgãos e das entidades geradores dos arquivos, que estabelecerão os prazos de guarda e destinação daí decorrentes, a serem aprovados pelo Arquivo Nacional.

§ 3º Os documentos relativos às atividades-fim serão avaliados e selecionados pelos órgãos ou entidades geradores dos arquivos, em conformidade com as tabelas de temporalidade e destinação, elaboradas pelas Comissões mencionadas no caput, aprovadas pelo Arquivo Nacional.

Na seqüência de ações de reconhecimento de que a gestão de documentos é o caminho para a organização, o controle da produção documental, a preservação e o acesso aos conjuntos documentais e informações, resultou a edição do decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003, que em seu artigo 1º dispõe que “Ficam organizadas sob a forma de sistema, com a denominação de Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, as atividades de gestão de documentos no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal”. O Arquivo Nacional é o órgão central do Sistema.

CONCLUSÃO

O momento em que o Código de Classificação e a Tabela Básica foram aprovados pelo Conarq exigia ações urgentes e que dessem cumprimento ao estabelecido no texto constitucional e na Lei de Arquivos: definir a política de arquivos e acompanhá-la e implementá-la são, respectivamente, as fi-

nalidades do Conarq e do Arquivo Nacional.

Assim, a proposta de normatização das atividades de classificação e avaliação de documentos para a administração pública federal é uma realidade, se computados o quantitativo de órgãos e entidades que recebem orientação técnica do Arquivo Nacional e submetem à sua aprovação as listagens de eliminação de documentos. Ao contrário do que possa parecer, o uso dos mesmos critérios e métodos e dos mesmos instrumentos técnicos para conduzir e controlar conjuntos documentais iguais é o caminho seguro para que não se construam falsas verdades ou diferenças equivocadas. A liberdade está em participar do debate, que sempre esteve aberto, sugerir, contribuir, colaborar. A administração pública federal, por meio dos seus diferentes sistemas estruturadores, controla todas as atividades auxiliares e tentar ignorar essa realidade é desconhecer a própria administração pública federal.

Por outro lado, os avanços alcançados na C&T para a área de arquivos só representarão avanços se todos os procedimentos relativos à gestão de documentos em suporte convencional, como por exemplo a classificação e a avaliação de documentos, forem também utilizados para a produção, preservação e acesso aos documentos digitais.

Estamos caminhando rumo à interação entre os técnicos e os administradores e alguns obstáculos já foram ultrapassados, como bem pontuou o professor Jaime Antunes, presidente da Comissão de Coordenação do SIGA, ao relacionar problemas antigos da área e o atual estado da arte:

As ações empreendidas para dar solução para os problemas apontados em 1987 no relatório da CEPAD:

Inexistência de política arquivística

- Criação pela lei nº 8.159, de 1991, do Conarq, que vem dando diretrizes para a política nacional de arquivos.
- Criação do SIGA em 2003.

Carência de recursos financeiros

- Ainda não solucionado em razão da grande variedade de nivelamento hierárquico dos serviços arquivísticos governamentais.

- A não identificação por parte da alta administração de que a área de arquivos lida com um recurso estratégico fundamental para a boa gestão pública.

Dispersão do acervo

- Parcialmente resolvido pelo aumento de áreas de guarda de acervo no Arquivo Nacional, mas ainda se faz necessário investimentos para criação das unidades regionais, conforme previsto na Lei de Arquivos, e a construção do "prédio inteligente" em Brasília.

Inexistência de critérios de avaliação e transferência

- Resolução nº 4, de 28 de março de 1996, aperfeiçoada pela resolução nº 14, de 24 de outubro de 2001, ampliada pela resolução nº 21, de 4 de agosto de 2004, relativas ao Código de Classificação de Documentos de Arquivo – Atividades-Meio e prazos de guarda e a destinação de documentos em Tabela Básica de Temporalidade.

- Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002, Capítulo IV – Da Gestão de Documentos da Administração Pública Federal e normas e procedimentos para transferência ou recolhimento de documentos ao Arquivo Nacional.

- Decreto nº 1.799, de 30 de janeiro de 1996, regulamentando a lei nº 5.433, de 8 de maio de 1968, sobre microfilmagem de documentos públicos.

- Resolução nº 10, de 6 de dezembro de 1999, sobre a adoção de símbolos ISO nas sinaléticas usadas no processo de microfilmagem de documentos arquivísticos.

Baixo nível hierárquico dos serviços arquivísticos na estrutura organizacional

- Problema que continua sem solução. Há uma enorme variedade de níveis hierárquicos dentro dos ministérios e das autarquias, fundações e setores departamentais.

- Normalmente são ligados às unidades de planejamento, orçamento e administração, subordinados à área de logística, material e patrimônio em nível de setor, seção, serviço, divisão, coordenação ou coordenação-geral, com predominância dos níveis mais baixos.

Carência quantitativa e qualitativa de recursos humanos

- Com o atual governo estamos presenciando a abertura mais constante de concursos públicos para suprir

as graves lacunas dos quadros de pessoal.

- Tendência à terceirização de serviços, nem sempre com resultados satisfatórios.

- A amostragem tentada recentemente por meio do formulário para coleta de dados dos serviços arquivísticos dos órgãos setoriais e seccionais do SIGA não foi representativa;

- Dever-se-á fazer nova coleta, por meio das subcomissões de coordenação do SIGA, com intuito de traçar um diagnóstico real com vista à definição da lotação ideal dos serviços arquivísticos governamentais, para fins de abertura de concursos públicos e planos de carreiras próprios.

Tratamento técnico não orientado por métodos e técnicas adequados

- Hoje temos um avanço significativo na arquivística brasileira em relação à classificação e organização de acervos.

Inexistência de padronização dos procedimentos e terminologia

- Hoje há padrões estabelecidos para

a descrição arquivística, a classificação e avaliação de documentos, e para a gestão de documentos digitais, além do Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística.

Inexistência de instrumentos básicos para a gestão documental (classificação de documentos, tabelas de temporalidade etc.)

- (...) o Brasil avançou consideravelmente neste item.

Baixo índice de recuperação da informação

- Hoje há muito mais recursos de recuperação da informação, embora tenhamos que buscar um sistema que interopere com os sistemas existentes no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal, para acompanhamento de ações e processos por meio do SIGA.¹²

Cabe ainda ressaltar que a classificação é, portanto, tarefa essencial para obtenção de maior racionalidade e eficiência nos serviços arquivísticos, na medida em que sua adoção possibilita a operacionalização das tarefas subsequentes, como, por exemplo, a avaliação de documentos.

1. LODOLINI, Elio apud COUTURE, Carol e ROSSEAU, Jean-Yves. *Os fundamentos da disciplina arquivística*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990, p. 34.
2. A Comissão Especial de Preservação do Acervo Documental (CEPAD), parte integrante da Câmara V – Racionalização, Simplificação e Descentralização Administrativa, da Comissão de Coordenação Administrativa do Plano de Reforma da Administração Federal, foi criada pela portaria nº 1.009, de 29 de outubro de 1985, do Ministério Extraordinário para Assuntos de Administração.

3. Art. 3º da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.
4. SCHELLENBERG, T. R. *Arquivos modernos: princípios e técnicas*. 2. ed. Tradução de Nilza Teixeira Soares. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2002, p. 83.
5. ROBERGE, Michael apud LLANSO I SANJUAN, Joaquim. *Gestión de documentos: definición y analisis de modelos*. Bergara: Centro de Patrimonio Documental de Euskadi, 1993, p. 52.
6. COUTURE, Carol e ROSSEAU, Jean-Yves, op. cit.
7. COUTURE, Carol e ROSSEAU, Jean-Yves. *Los archivos en el siglo XX*. Montreal: Universidad de Montreal; Bogotá: Archivo General de la Nación, 1988.
8. CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). *Classificação, temporalidade e destinação de documentos de arquivo relativos às atividades-meio da administração pública*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2001, p. 10-13.
9. ARQUIVO NACIONAL (Brasil). *Dicionário brasileiro de terminologia arquivística*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. (Publicações Técnicas, nº 51).
10. BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências.
11. O decreto nº 4.073, de 2002, revogou o decreto nº 2.182, de 20 de março de 1997, que estabelecia normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional.
12. SILVA, Jaime Antunes. A gestão documental e a sua importância para os órgãos e entidades da administração pública federal (palestra). In: SEMINÁRIO GESTÃO DE DOCUMENTOS ARQUIVÍSTICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, 1, de 12-14 set. 2006, Brasília. Realizado no âmbito do I Encontro Técnico dos Integrantes do Sistema de Gestão de Documentos – SIGA, da Administração Pública Federal.