

A GESTÃO DE DOCUMENTOS NOS MUNICÍPIOS

Solange de SOUZA¹

RESUMO: A preservação da memória é responsabilidade do poder público e de toda a sociedade civil. As ações de caráter preservacionista incluem a organização, preservação e acesso a fontes documentais. Os arquivos são fundamentais para a gestão da informação e do conhecimento, além de elementos de consolidação e perpetuação da identidade cultural. A gama imensa de informação contida nos documentos e informações que a administração pública produz e reúne precisa ser compreendida e racionalizada para que a administração, os cidadãos, e a preservação da memória, sejam atendidos.

PALAVRAS-CHAVE: memória social – arquivos – administração pública – gestão da informação.

A preservação da memória e das diversas formas de testemunho da atividade humana, que constituem o patrimônio histórico-cultural, tem sido objeto de atenção cada vez maior. Não apenas do poder público, a quem cabe o fomento e a criação de entidades especialmente voltadas para esta finalidade, mas de toda a sociedade civil, que se conscientiza e tem se mobilizado com frequência, no sentido de desencadear ações de caráter preservacionista, envolvendo principalmente as áreas de meio-ambiente e de memória social.

Nos últimos anos, constata-se uma proliferação de instituições voltadas para a preservação da memória, sejam órgãos públicos, entidades privadas, iniciativas empresariais e órgãos especializados que organizam, preservam e dão acesso a fontes documentais de valor histórico, gerando informações novas, preservando a memória e apoiando a pesquisa. Estas instituições entendem que os arquivos são fontes de referência para o avanço do desenvolvimento social e econômico. São elementos de consolidação e perpetuação da identidade cultural, além de serem fundamentais para a gestão da informação e do conhecimento.

A administração pública, cumprindo seus objetivos e atribuições produz imensa quantidade de documentos e informações nos mais variados suportes: papel, disco magnéticos e óticos, além de sistemas informatizados de dados. Esta gama imensa de informação precisa ser compreendida e racionalizada para que a administração, os cidadãos, e a preservação da memória, sejam atendidos.

Os princípios da transparência administrativa e do direito à informação e à memória, só serão atingidos se uma administração tiver consciência e vontade política para executá-los. O problema da desorganização dos documentos e das informações é freqüente e parece nunca solucionado no âmbito das instituições públicas. Falta entendimento, definições e principalmente decisões.

¹ Historiógrafa do CEDEM - Centro de Documentação e Memória da UNESP. São Paulo - SP - Brasil. 01001-900. Coordenadora da Comissão Central de Avaliação de Documentos da UNESP. São Paulo - SP - Brasil. 01049-010 - ssouza@cedem.unesp.br.

De acordo com as concepções da moderna administração, as organizações podem ser vistas como possuidoras de memória, inteligência e capacidade de aprendizagem. O aprendizado de uma organização é construído com base em conhecimentos e experiências passados, isto é, com base na memória. A memória organizacional, por sua vez, depende de mecanismos institucionais, usados para reter conhecimento.

O arquivo de uma organização é uma destas maneiras de reter conhecimento, pois guarda sua memória informacional. Portanto, deve ser considerado como um sistema de informações e não um mero depósito de papéis ou de outros suportes. O arquivo não deve ser apartado da vida gerencial e administrativa da organização que o gerou, devendo, ao contrário, ser entendido como fonte potencial de produção do conhecimento e como ferramenta para a gestão do conhecimento organizacional. Assim, deve estar interligado com os sistemas informatizados e com as funções de obtenção de informações.

Dois aspectos fundamentais orientam a reflexão sobre o lugar dos arquivos nas instituições. O primeiro diz respeito ao uso da documentação e sua utilidade no cotidiano de sua administração. Nesse sentido, o objetivo de um arquivo é o de transformar a gestão dos documentos em instrumento ágil de localização e recuperação de informações necessárias para o desenvolvimento das atividades e rotinas da organização. O segundo aspecto refere-se ao valor que a documentação possui enquanto testemunho da vida da instituição, como repositório de seus conhecimentos e experiências, indispensáveis à continuidade das ações das organizações e dos indivíduos, na medida em que oferecem base para as ações presentes e futuras.

Para que a memória de uma organização cumpra tal papel, ela deve ser trabalhada com essa perspectiva. Buscar, de um lado, preparar os arquivos para atuarem como elementos facilitadores da gestão das atividades do cotidiano e, do outro lado, assegurar a unidade e o resgate da memória da instituição, demandando a definição de parâmetros comuns para a organização dos arquivos da administração pública, respeitando a sua diversidade interna e especificidades.

A proposta de implantação de Arquivos Municipais tem como finalidade à implantação de um processo de gestão documental associado à gestão de informações, além da preservação do patrimônio histórico documental.

Tal processo, antes de constituir-se como um conjunto articulado de procedimentos técnicos, funda-se em escolhas políticas por parte do poder público, pois envolve a consciência de que a autonomia e a soberania de qualquer comunidade, hoje e sempre, depende da disponibilidade das informações e dos documentos que lhe dizem respeito.

Um Arquivo Municipal deve ser a instituição responsável pelo conjunto de documentos produzidos, recebidos e acumulados pela municipalidade, deve ser o órgão dedicado à gestão de documentos governamentais e ao recebimento, organização, guarda, bem como ao acesso ou recuperação das informações que registram a ação do poder municipal e suas relações com a sociedade.

A implantação de arquivos municipais, portanto, fundamenta-se na necessidade de dotar o poder público municipal de instrumentos adequados para o tratamento e a recuperação das

informações produzidas pelos diversos órgãos municipais, assegurando os seguintes objetivos fundamentais:

- Preservação da memória local e do patrimônio documental municipal já existente, além da criação de critérios para assegurar os procedimentos futuros. Isto significa que o poder público municipal estará institucionalizando sua atuação na preservação do patrimônio histórico e cultural, dirigindo ações para o patrimônio arquivístico;
- Estancamento do processo de formação de massas acumuladas de documentos sem qualquer forma de organização;
- Redução da massa documental e do espaço físico utilizado para abrigar os arquivos municipais;
- Eliminação de documentos de acordo com critérios de avaliação e destinação estabelecidos para toda a administração municipal, fundamentados em legislação, necessidades administrativas e valoração do ponto de vista histórico;
- Preservação da memória institucional, técnica e administrativa;
- Agilidade na recuperação de documentos e informações, produzindo eficiência, racionalização, organização, transparência administrativa e disponibilização das informações e documentos das Prefeituras Municipais.

FUNDAMENTOS LEGAIS

A legislação brasileira sobre arquivos e documentos públicos é inequívoca sobre o dever e a responsabilidade do Poder Público para com a gestão integral da documentação governamental:

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, art. 216, parágrafo 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 n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, art. 1)

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 n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, art. 3)

É preciso considerar, ainda, que a gestão documental, em todos os níveis, é atribuição da instituição arquivística pública, ou seja, do Arquivo Público. A inexistência, portanto, de arquivos públicos institucionalizados, em âmbito municipal, impede uma eficiente e eficaz administração dos documentos gerados ou acumulados pelas administrações municipais e, em decorrência, o cumprimento da legislação vigente:

Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, legislativas e judiciárias. (Lei Federal n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, art. 7)

A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

Parágrafo 4.º - São Arquivos Municipais o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo (Lei Federal n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, art. 17)

Cabe, também, à instituição arquivística autorizar a eliminação de documentos públicos e, por conseguinte, aprovar as propostas de Tabelas de Temporalidade, instrumento que define prazos de guarda para os documentos e determina sua destinação final, ou seja, sua eliminação ou guarda permanente.

A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência (Lei Federal n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, art. 9)

A eliminação de documentos oficiais ou públicos só deverá ocorrer se prevista na tabela de temporalidade do órgão, aprovada pela autoridade competente na esfera de sua atuação e respeitado o disposto no art. 9.º da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (Decreto Federal n.º 1.799, de 30/01/96, art. 12, parágrafo único).

A efetividade de um programa de gestão dos documentos gerados e acumulados pelas administrações públicas municipais vincula-se à existência e atuação de instituições arquivísticas em âmbito municipal, ou seja, de Arquivos Públicos Municipais. Por isso, a Constituição Federal e a Lei Federal de Arquivos delegam aos Estados, Distrito Federal e Municípios a responsabilidade de regulamentar a gestão e o acesso aos documentos públicos através de dispositivos legais suplementares:

Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (Constituição Federal, art. 30)

A legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Lei. (Lei Federal n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, art. 21).

A regulamentação pelos Prefeitos e pelas Câmaras Municipais da Lei Federal de Arquivos, criando os Arquivos Públicos e definindo critérios para a gestão documental faz-se, portanto, indispensável para que as administrações públicas municipais possam assegurar o acesso à informação, como direito essencial para o pleno exercício da cidadania, o controle e a transparência administrativa, bem como agregar qualidade aos serviços, compatíveis com as demandas das sociedades modernas.

Os arquivos, durante muito tempo, foram considerados meros depósitos de papéis velhos, de interesse apenas para eruditos e pesquisadores profissionais. A própria administração pública reproduzia esse estereótipo ao denominá-los de "arquivos mortos". A complexidade das ações governamentais, a crescente produção de documentos nos mais variados suportes e o avanço das tecnologias da informação, apontam para uma necessidade urgente de políticas públicas em âmbito municipal voltadas para a gestão de documentos, requisitos à racionalidade, economia e eficiência administrativas.

Com o processo de redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988, reconhecidamente avançada em relação à garantia de direitos fundamentais, a questão dos arquivos e documentos públicos ganhou novo estatuto jurídico, eis que se transformaram em instrumentos capazes de assegurar direitos individuais e coletivos, bem como o exercício pleno da cidadania. Além do mais, o direito consagrado de acesso às informações contidas nos documentos gerados pelos poderes instituídos, constitui instrumento de controle social e de transparência administrativa:

É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (Constituição Federal, art. 5, XIV)

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Constituição Federal, art. 5, XXXIV)

A lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem (Constituição Federal, art. 5, LX)

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (Lei 8.159/91, art. 4.º)

A administração pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma desta Lei (Lei Federal n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, art. 5)

É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos (Lei Federal n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, art. 22).

ROTEIRO PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE ARQUIVO MUNICIPAL

As etapas de trabalho, especificadas abaixo, são essenciais para que a implantação de um sistema municipal de arquivos possa efetivamente ser implementado de forma irreversível, sanando definitivamente os problemas de documentação e de informação que afligem a administração municipal.

Elaboração de diagnóstico

A análise sobre as formas como a administração municipal produz, acumula, organiza e disponibiliza seus documentos e informações, sobre os prazos de que necessita para utilização de documentos e dados, sobre as condições existentes de acondicionamento e armazenamento de documentos, as formas e a frequência de uso das informações contidas nos arquivos, todos esses aspectos são essenciais para que a proposta de implantação do sistema seja elaborada de forma a atender todas as demandas identificadas. O diagnóstico é a peça fundamental de planejamento, pois permitirá:

- analisar e sistematizar a legislação relativa ao histórico da organização da administração municipal, reunindo e ampliando os estudos já realizados que se restringiram à estrutura organizacional, tendo como objetivo o levantamento histórico das atribuições e funções dos diversos órgãos da administração;
- conhecer a organização dos diversos órgãos da prefeitura, suas estruturas, atribuições e atividades das diversas áreas ou setores, visando o levantamento de sua produção documental;
- apreender os problemas relativos aos arquivos, documentos, informações e estruturação do conhecimento;
- verificar as práticas de arquivamento, as necessidades de informações, os sistemas de busca, os fluxos dos documentos e informações, as quantidades acumuladas, o histórico de formação dos depósitos, os possíveis expurgos de documentos;
- verificar a existência e o funcionamento de sistemas informatizados;
- conhecer as políticas informacionais da Prefeitura Municipal.

Elaboração de programa para a implantação do Sistema de Arquivo Municipal.

Sistematização dos dados e definição das atividades para a confecção das Tabelas de Temporalidade e Destino e do Plano de Classificação de Documentos, destacando: cronogramas, procedimentos, agentes e responsabilidades. Constituição de uma Comissão Central Municipal de Avaliação de Documentos e de Comissões Setoriais.

Programa de capacitação

A execução do projeto envolve a participação efetiva de funcionários da administração municipal, especialmente na elaboração das tabelas de temporalidade, que definirão os prazos de guarda dos documentos municipais. Dessa forma, do treinamento e da capacitação desses funcionários depende o êxito dos trabalhos cuja implantação será iniciada imediatamente após a capacitação.

Elaboração e Aplicação das Tabelas de Temporalidade e Destino

Publicação e aprovação das Tabelas e sua aplicação nas secretarias, fundações, autarquias e empresas de economia mista da Prefeitura Municipal e nas massas documentais acumuladas.

Implantação do Sistema de Arquivos da Prefeitura Municipal

Definição da estrutura organizacional do Sistema de Arquivo

Relação com as unidades de protocolo

Lei de criação

Recursos humanos

Recursos materiais

Definição de normas e de procedimentos para a implantação.

SOUZA, Solange de. Management of documents in municipalities. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 3, n. 4, 2009.

SUMMARY: *The preservation of memory is the responsibility of government and throughout civil society. Preservation efforts include the organization, preservation and access to documentary sources. The archives are fundamental to the management of information and knowledge, as well as elements of consolidation and perpetuation of cultural identity. The vast amount of information contained in the documents that the government has requires the understanding and rationalization so that the administration, citizens and the preservation of memory can be treated in their fundamental interests.*

KEY WORDS: *social memory - Archives - government - information management.*

RÉSUMÉ: *La préservation de la mémoire est la responsabilité du gouvernement et toute la société civile. Efforts de préservation comprennent l'organisation, la conservation et l'accès aux sources documentaires. Les fichiers sont fondamentales pour la gestion de l'information et des connaissances, ainsi que des éléments de la consolidation et la perpétuation de l'identité culturelle. Une vaste gamme d'informations contenues dans les documents et renseignements que le gouvernement a (et répondre) exige la compréhension et de rationalisation afin que l'administration, les citoyens et la préservation de la mémoire, sont satisfaits de manière adéquate dans leurs intérêts fondamentaux.*

MOTS-CLÉS: *mémoire sociale - Archives - Gouvernement - gestion de l'information.*

REFERÊNCIAS

ARQUIVO NACIONAL. Disponível em <http://www.arquivonacional.org.br>.

ARQUIVO PÚBLICO do estado de São Paulo. Disponível em <http://www.arquivoestado.sp.gov.br>.