

# Arquivos e Cidadania: apenas a legislação arquivista possibilita este pacto?

## *Archives and citizenship: is it only archival legislation that makes this pact possible?*

Beatriz Kushnir\*

Diretora do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro  
biakushnir@gmail.com

### RESUMO:

O presente artigo trata da instituição da Lei nº 3.404, de 2002, que conferiu ao Arquivo da Cidade uma série de prerrogativas com relação à gestão da documentação produzida pela Prefeitura do Rio, entendendo que esse é o mecanismo básico do processo de organização e acesso a essa massa documental. No entanto, temos aí um dilema: executar a gestão, sem negligenciar a documentação permanente já transferida e ainda não tratada. Aborda, ainda, uma mudança discreta no cenário nacional, fincada na Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que, embora constitua um avanço, apresenta ainda uma lacuna entre os textos sancionados e a concretização de políticas públicas. Também discute o reflexo dessa Lei no âmbito do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro e da Prefeitura do Rio e seus desdobramentos, uma vez que não basta o acesso às informações sancionado pelos arquivos públicos para que haja inclusão e constituição da cidadania.

**Palavras-chave:** Lei nº 3.404/2002; Lei de Acesso à Informação; gestão de documentos; cidadania.

### ABSTRACT:

*This article deals with Law nº 3,404 of 2002, which assigned to the General Archive of the City of Rio de Janeiro a number of prerogatives regarding the management of the documentation produced by the Rio de Janeiro city government, this being the main mechanism of the process of organisation and access to the documental collection in question. However, there is a dilemma in managing while simultaneously ensuring there is no neglect of the permanent collection, which has already been transferred but not yet treated. The article also deals with a discrete change in the national scenario with the Law of Access to Information – Law nº 12,527 of 18<sup>th</sup> November, 2011, which, despite being a step forward, still contains a gap regarding the texts sanctioned and the concretisation of public policies. The article also discusses what this law means in the context of the General Archive and of the city government of Rio de Janeiro, since the access to information sanctioned by the public archives is not sufficient for there to be inclusion and for citizenship to be constituted.*

**Keywords:** Law nº 3,404/2002; Law of Access to Information; document management; citizenship.

\* Doutorado em História Social do Trabalho pela Universidade Estadual de Campinas (2001), professora convidada do Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos (PPGARQ) junto à Escola de Arquivologia da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio) (desde 2011). Desde 2005 é Diretora-Geral do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, com experiência na área de Gestão Pública. Suas reflexões e pesquisas centram-se na temática da História do Brasil Contemporâneo, com ênfase nos seguintes temas: censura, governos militares, imprensa, imigração, arquivos, investigação sobre os furtos de bens culturais e a salvaguarda do patrimônio histórico.

## **Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ): histórico**

O acervo do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro remonta à época da refundação da cidade, em 1567, quando Mem de Sá transferiu a cidade do morro Cara de Cão – onde fora instalada por Estácio de Sá –, para o morro do Castelo. Além da fortaleza – garantia de segurança da cidade –, ergueu-se ali o prédio da Cadeia e da Câmara Municipal – onde se instruiu a constituição de “uma grande arca para guardar” os documentos que fossem produzidos dali em diante<sup>1</sup>.

Até a Proclamação da República (1889), os documentos originários do exercício da administração da cidade foram recolhidos ao arquivo da Câmara. Obedecendo à tradição portuguesa, desempenhava tanto funções legislativas quanto executivas no governo da “muito leal e heroica cidade do Rio de Janeiro”.

Após a instalação do novo regime, com a instituição da Prefeitura (1892), os documentos produzidos por esta municipalidade juntaram-se aos custodiados pela Câmara Municipal. Com o passar dos anos, arquivos particulares de interesse público foram anexados ao acervo, assim como novas mídias foram a ele incorporadas. Contabilizamos cerca de 6,5 km de documentos e o prédio-sede do AGCRJ, inaugurado em 1979, foi o 1o no Brasil a seguir normas de construção para um edifício com tais funções de guarda<sup>2</sup>.

Desse modo, um amplo conjunto documental, que versa sobre a cidade do Rio de Janeiro – capital da Colônia, do Império e da República brasileira até 1960, ou seja, com mais de 4 séculos de existência –, encontra-se à disposição do pesquisador e do cidadão no site: [www.rio.rj.gov.br/arquivo](http://www.rio.rj.gov.br/arquivo).

## **Arquivos Públicos e Gestão da Documentação: a implantação da Lei de Acesso à Informação**

O marco legislativo da constituição dos Arquivos Públicos como questão de Estado, no período republicano brasileiro, pode ser ancorado quando da institucionalização do Artigo 5º, da Constituição Federal<sup>3</sup> de 1988 – elaborada por um processo de Constituinte eleita e após a ditadura civil-militar imposta ao país entre 1964-1985. No bojo das questões pertinentes à temática, desde fins dos anos de 1970, a comunidade de historiadores e arquivistas debatiam a constituição de uma Lei de Arquivos, que certamente ganhou força para a sua tramitação, frente ao exposto no dispositivo constitucional.

A Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991 determina, em seu Artigo 1º, que “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”. E define por Gestão Documental “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”.

Em consonância à importância desta tarefa para o acesso às informações de Estado, o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), instituído pela Lei 8.159/1991, definiu, na Resolução nº 6, de 1997, que:

- Art. 1º As atividades de avaliação serão reservadas para execução direta pelos órgãos e entidades do Poder Público, por ser atividade essencial da gestão de documentos, de responsabilidade de Comissões Permanentes de Avaliação,
- Art. 2º A guarda dos documentos públicos é exclusiva dos órgãos e entidades do Poder Público, visando garantir o acesso e a democratização da informação, sem ônus, para a administração e para o cidadão,
- Art. 3º Poderão ser contratados serviços para a execução de atividades técnicas auxiliares, desde que planejados, supervisionados e controlados por agentes públicos pertencentes aos órgãos e entidades produtores e acumuladores dos documentos.

Buscando adaptar-se a este novo momento e de maneira pioneira no Brasil, frente a outros arquivos municipais e mesmo estaduais, o AGCRJ instituiu uma Legislação Municipal (Lei nº 3.404, de 5/6/2002 – <http://www.rio.rj.gov.br/web/arquivogeral/legislacao>) que incumbia o órgão de:

- ser o órgão gestor do Sistema de Memória da Cidade;
- presidir o Conselho Municipal de Arquivos e a Rede Municipal de Arquivos;
- definir e implementar a Política Municipal de Arquivos Públicos e Privados;
- prestar assistência técnica aos proprietários de Arquivos Privados classificados como de interesse público e social, quando solicitado;
- Promover a aquisição de documentos, fontes primárias ou secundárias de comprovado interesse sociocultural;
- manter e atualizar o Cadastro Municipal de Arquivos Públicos e Privados,
- promover a gestão de documentos públicos municipais;
- receber, por transferência e/ou recolhimento, a documentação produzida e acumulada pelo Poder Executivo Municipal, considerada de valor permanente;
- autorizar a eliminação de documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Municipal e por instituições de caráter público.

Neste sentido, o mecanismo básico, pilar, modal de todo esse processo de organização e acesso à massa documental constituída, no caso, no Executivo, calca-se na implantação da Gestão da Documentação. Mas há um intenso dilema: executar a Gestão sem negligenciar a documentação permanente, já transferida e ainda não tratada. Tal impasse, é um desafio comum a todos os arquivos Públicos brasileiros. Mesmo com uma legislação concebida em 2002, a Gestão Documental, infelizmente, ainda não foi instituída e institucionalizada pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, e encontra bastantes entraves para a sua implementação. A cultura da informação como recurso estratégico é algo bem recente. Mas,

certamente, precisamos de uma estruturação iniciada pela esfera Federal, para conseguir um êxito mais sólido. Claro que há exceções, como a boa trajetória do Arquivo Público do Estado de São Paulo, por exemplo.

Uma mudança discreta no cenário nacional está fincada num conjunto de leis, como a mais recente, a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Há uma lacuna entre os textos sancionados e a concretização de políticas públicas. Tais descompassos, talvez precisem ser apreendidos em um dado contexto histórico, no qual a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff (2005-2010), do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), certamente, tem um papel importante – o de amainar as pressões de grupos à esquerda que cobravam, já no 2º mandato do presidente, uma atuação mais firme contra os crimes do Estado autoritário do pós-1964.

Assim, em 2005, o governo determina a transferência de documentos públicos mantidos sob sigilo em arquivos da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN –, para o Arquivo Nacional, com o “objetivo, entre outros, de disponibilizar para acesso público os documentos recolhidos, salvo aqueles reveladores de intimidades da vida privada de pessoas e de sigilo imprescindível à segurança nacional”. A partir de então, todos os acervos relativos ao período de 1º de abril de 1964 a 15 de março de 1985, sob a guarda ou posse de pessoas, empresas e órgãos públicos civis e militares e de seus funcionários deveriam ser transferidos e incorporados ao acervo do Arquivo Nacional. Dessa forma, documentos públicos de órgãos como: o Conselho de Segurança Nacional – CSN, Comissão Geral de Investigações – CGI, Sistema Nacional de Informações – SNI, Departamento de Ordem Política e Social – DOPS, entre outros, passam a constituir de direito ao acesso público.

Intrínseco aos dilemas de Governo, naquele mesmo ano de 2005, uma questão que se arrastara por todo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), se torna uma Medida Provisória (MP) assinada por Lula, é sancionada em Lei – a 11.111, de 5 de maio de 2005. Talvez a MP possa ser compreendida como um pacote de acertos da transição entre governos. Mas a evolução desta é a constituição de uma legislação severa. A 11.111/2005 regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do Art. 5º da Constituição Federal e determina algo inédito no Brasil, a possibilidade do sigilo eterno de documentos públicos.

A partir de 2009, o governo Federal instituiu uma série de medidas para tratamento dos acervos DOPS, espalhados pelos arquivos públicos estaduais. Algo que está muito longe de minimamente amainar o passivo de documentos, agora de caráter permanente e sobre o pós-1964, a ser posto à consulta pública. Tal iniciativa, comandada pela Casa Civil do governo Lula, talvez anteviesse uma possível candidatura à Presidência da República da então ministra. Tendo o seu passado de militante de esquerda contra a ditadura, seria compelida a constituir uma Comissão Nacional da Verdade (CNV)<sup>4</sup>, e assim, instituiu uma série de medidas preparatórias.

Assumindo a Presidência da República em janeiro de 2011, Dilma Rousseff sanciona a LAI em novembro do mesmo ano, sustando portanto, as diretrizes da Lei 11.111/2005. Não por acaso, o decreto que regulamentou a LAI, o de número 7.724, foi ratificado no mesmo dia em que se instituiu a Comissão Nacional da Verdade, em 16 de maio de 2012.

A LAI oferece aos Arquivos Públicos uma janela de oportunidades. Isso porque, os Arquivos, enquanto gestores da informação e do conhecimento precisam ser apreendidos como equipamentos do Estado voltados para a eficiência e eficácia dos serviços arquivísticos governamentais para atender, não só, as demandas do próprio Estado na tomada de decisões político-administrativas, bem como os cidadãos em busca de provas para defesa de seus direitos e para produção de conhecimento.

Os Arquivos são constituídos como condição primeira de registros das ações administrativas do Estado ou do Poder Público e lhe servem de elementos de prova e informação na comprovação de direitos e fatos no cumprimento de sua missão institucional ou legal. Existem, portanto, primeiramente para atender à administração por meio da gestão, e findo o trâmite e o processo administrativo, para embasar a produção de conhecimento.

Os Arquivos Públicos têm legalmente uma missão híbrida: empreender, no Governo, programas de gestão de documentos, viés da Administração/Planejamento, sem negligenciar o tratamento, a preservação e a disseminação de fontes de interesse para a História e para a defesa de direitos de cidadania, viés da Cultura.

Aos Arquivos Públicos é exigida uma nova postura que se contraponha radicalmente ao modelo tradicional que os associava, erroneamente, à visão de depósitos, situando-os como Gestores de um Sistema de Informação, integrados a outros sistemas, com o objetivo maior de garantir o acesso do usuário às informações do seu interesse particular ou coletivo, com o acompanhamento do processo de geração destes registros até o seu recolhimento para guarda permanente.

## **A LAI no âmbito do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**

No dia 15 de maio de 2012, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro organizou o Seminário “A Lei de Acesso à Informação Pública e o Relacionamento com o Cidadão”, e instituiu o Decreto 35.606/2012, objetivando: padronizar e otimizar as atividades de fluxo, arquivamento seleção e descarte de documentos, de forma segura, criteriosa e responsável; evitar prejuízos financeiros advindos da perda da documentação; otimizar o espaço que hoje é gasto com o acúmulo desordenado de caixas de documentos. Menos de um ano depois, em 1o de janeiro de 2013, o AGCRJ foi transferido para a Casa Civil – demarcando uma outra relação ao papel do Arquivo Público no seio da Administração Pública.

A Gestão da Documental da Prefeitura do Rio permanece sendo um desafio a enfrentar, já que se trata do pilar fundamental para a aplicabilidade da LAI. Embora o AGCRJ esteja

demandando constantemente um maciço investimento nas áreas de Gestão de Documentos, há um considerável percurso para implementar esta tarefa. Nesse sentido, é emblemático o Censo Documental em curso promovido pela instituição, no qual se mapeou 20 km de documentos a serem tratados e transferidos, em 2008.

Não negligenciando a documentação permanente já transferida e sintonizando-nos ao processo de atualização às demandas do século XXI, impetramos esforços para o controle do acervo, na instituição do Guia de Fundos – inexistente até menos de uma década atrás. Paralelamente, há um amplo levantamento em curso, da estrutura administrativa das gestões governamentais da Prefeitura, desde a Proclamação da República, cujos organogramas serão igualmente disponibilizados na página eletrônica do AGCRJ.

Com relação aos documentos de caráter permanente, integrantes do acervo do AGCRJ, o acesso à pesquisa presencial sempre foi pleno, não havendo documentos sigilosos. Estima-se, assim, que 40% do acervo já esteja digitalizado e 45%, microfilmado. A documentação digitalizada é inserida na plataforma do Arquivo Virtual – em fase de homologação – e parte dela já aberta à consulta via Internet.

## **Panorama contemporâneo em âmbito nacional**

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o Arquivo Nacional deixou a subordinação centenária, ao Ministério da Justiça (MJ) e vinculou-se à Casa Civil, em uma clara proposta de, estando na esfera central de decisão, tornar as “questões de Arquivo” uma política pública. Ao assumir a presidência, Dilma Rousseff o devolveu à Justiça, criando uma comoção de apoio, já que muitos arquivos públicos vinham traçando o mesmo curso com sucesso.

Mesmo não conseguindo retornar à Casa Civil, o movimento criado permitiu a constituição de uma I Conferência Nacional de Arquivos (ICNARQ), financiada pelo MJ, em dezembro de 2011. Precedida por cinco conferências regionais, a ICNARQ é um marco tanto por seu processo democrático de escolhas de delegados e diretrizes tomadas, como pela influência plasmada ao universo dos arquivos públicos brasileiros. Uma das medidas propostas, a revisão da Lei de Arquivos, encontra-se em consulta pública, neste momento.

Mas, certamente, não será apenas a existência de um arcabouço legislativo que permitirá pactuar a noção de que os arquivos públicos permitem, pelo acesso às informações, a inclusão e a constituição da cidadania.

## Notas

1 - A Direção do AGCRJ instituiu, em 2006, um projeto de análise histórica da instituição, que foi publicado em 2010. Nas versões papel e on-line, pode ser acessado igualmente para download ([http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4204430/4101437/AGCRJ\\_NO\\_RIO\\_DE\\_JANEIRO.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4204430/4101437/AGCRJ_NO_RIO_DE_JANEIRO.pdf) ). Não conhecemos no país, até o momento, outros Arquivos Públicos que tenham realizado algo semelhante.

2 - Acerca do processo de construção do prédio e vinculado ao mesmo projeto citado na Nota 1, publicamos o livro Memórias do Rio: o Arquivo Geral da Cidade e sua trajetória Republicana ([http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4204430/4106403/memorias\\_rio.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4204430/4106403/memorias_rio.pdf) )

3 - “XXXIII - 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”.

4 - “A CNV tem por finalidade apurar graves violações de Direitos Humanos ocorridas entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988. Conheça abaixo a lei que criou a Comissão da Verdade e outros documentos-base sobre o colegiado” (<http://www.cnv.gov.br> ).

Recebido em 26/01/2014

