

A custódia arquivística na prática do Poder Executivo Federal brasileiro: cenários retrospectivos de uma realidade custodial e prospectivos de uma proposta pós-custodial

Archival custody in the practice of the Brazilian Federal Executive Branch: retrospective scenarios of a custodial reality and prospective scenarios of a post-custodial proposal

THIAGO DE OLIVEIRA VIEIRA

Investigador Colaborador do CEIS20

Centro de Estudos Interdisciplinares (CEIS20) da Universidade de Coimbra

thiagooov@lwmmail.com.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5736-1689>

Artigo entregue em: 27 de abril de 2022

Artigo aprovado em: 23 de maio 2022

RESUMO

Este estudo pretende analisar, a partir de dados retrospectivos dos acervos custodiados pelo Arquivo Nacional do Brasil, desde a implementação da Lei de Arquivos de 1991, as práticas de recolhimento dos documentos de valor permanente à instituição, produzidos na esfera do Poder Executivo Federal (PEF), conforme competência determinada no texto da lei. Além disso, pretende, com base em dados prospectivos,

coletados por meio de um inquérito por questionário nas unidades organizacionais do PEF, prospectar possíveis cenários e/ou óbices na eventual efetivação de um modelo pós-custodial, a “custódia compartilhada”, consoante desenhado na proposta de *Política de Gestão de Documentos e Arquivos* (PGDeARQ), da administração pública federal. De natureza descritiva e explicativa, recorre-se a uma abordagem quali-quantitativa para tratamento e análise dos dados. Identificou-se uma ausência de recolhimentos ao Arquivo Nacional, em que pese a intenção da lei de centralizar a custódia dos acervos arquivísticos do PEF, na instituição arquivística responsável por esse Poder. Do ponto de vista das ações do Arquivo Nacional, enquanto autoridade arquivística, e dos recursos e das infraestruturas, disponibilizadas pelas unidades organizacionais analisadas, para a guarda, a preservação e o acesso ao patrimônio arquivístico sob a posse física dessas instituições, avista-se um cenário desafiador em uma eventual concretização dessa proposta de “custódia compartilhada”.

PALAVRAS-CHAVE: Arquivologia; Arquivo Nacional do Brasil; custódia; pós-custódia.

ABSTRACT

This study intends to analyze, based on retrospective data of the archives in custody by the Brazilian National Archives, since the implementation of the 1991 Law of Archives, the practices of transfer of records of permanent value to the institution, produced in the sphere of the Federal Executive Branch (PEF), according to the competence determined in the text of the law. In addition, it intends, based on prospective data, collected through a questionnaire survey in the organizational units of the PEF, to prospect possible scenarios and/or obstacles in an eventual implementation of the post-custodial model, the “shared custody”, as designed in the proposed *Policy for Records Management and Archives* (PGDeARQ), of the federal public administration. If a descriptive and explanatory nature, a quali-quantitative approach is used for data treatment and analysis. An absence of transfer to the National Archive was identified, despite the intention of the law to centralize the custody of the PEF archives in the archival institution responsible for this Branch. From the point of view of the actions of the National Archive, as the archival authority, and of the resources and infrastructures, made available by the organizational units analyzed, for the custody, preservation, and access to the archival heritage under the physical possession of these

institutions, a challenging scenario is insight in the eventual materialization of this “shared custody” proposal.

KEYWORDS: Archival science; National Archives of Brazil; custody; postcustodial.

INTRODUÇÃO

A custódia assume, nas últimas três décadas, um debate crescente no campo arquivístico, sobretudo ao nível teórico-conceitual. Destaca-se, ainda, que a custódia é incluída no epicentro de uma mudança paradigmática da Arquivologia¹, fruto do impacto do avanço das tecnologias de informação e comunicação nos arquivos, a partir da década de 1990.

Essa mudança de perspectiva da custódia, fundamentada, sobretudo, na influência dos impactos causados pelas tecnologias da informação e no pensamento pós-moderno, direcionou para a defesa de um modelo pós-custódia².

Na abordagem pós-custodial a missão dos arquivos não se limita às práticas tradicionais de custódia. Os arquivos adquirem uma nova função, mais ampla e proativa, que abarca uma série de ações para efetivar uma *distributed custody* (custódia distribuída) dos documentos de arquivo. Nessa nova abordagem, não há uma negação ou rejeição da custódia enquanto uma estratégia válida (Cunningham, 2015, p. 274).

Se a defesa da pós-custódia, em maior ou menor grau, encontra apoio na revolução tecnológica e na crescente produção de documentos digitais, os autores que sustentam a custódia, em instituições arquivísticas ou arquivos, ratificam a sua importância nos desafios de preservar e garantir a autenticidade dos documentos digitais. Para os defensores da custódia, “a corrente pós-moderna propôs o abandono e a rejeição da custódia a ser exercida por uma instituição arquivística centralizada como condições para enfrentar os desafios dos documentos contemporâneos” (Silva, 2017, p. 241).

¹ Utiliza-se, no decorrer deste trabalho, a terminologia arquivística brasileira.

² Esta nova mudança conceitual no campo arquivístico, como defende Cook (2001), Thomassen (1999), Silva et al. (2009), entre outros autores, inaugura um paradigma “pós-moderno” ou “pós-custodial” da área. Na esfera da Arquivologia, essa discussão, de cunho epistemológico, vai muito além de uma mudança entre um modelo de custódia e pós-custódia, buscando repensar o seu estatuto científico, objeto, objetivos e métodos. Neste sentido, não sendo o objetivo deste trabalho uma discussão epistemológica em torno desse novo paradigma, centra-se apenas nos aspetos teórico-práticos acerca da custódia.

A abdicação do vínculo entre os documentos arquivísticos e um lugar de preservação, sob uma jurisdição distinta do produtor, implica na impossibilidade da custódia, ou seja, na defesa moral dos arquivos pelo arquivista, visto que esta requer a posse física dos documentos (Duranti, 2007, p. 465).

A relação entre autenticidade e custódia foi apontada por Jenkinson (1922)³ como essencial à caracterização de um arquivo, pois como os arquivos estão sujeitos a uma série de ameaças, demonstrar que os documentos permanecem sem alteração e não foram corrompidos ou subtraídos, é uma função essencial da custódia (Silva, 2019, p. 52).

O termo custódia, de origem latina, é apresentado nas fontes jurídicas romanas, em sentido geral, como “a atividade de guarda, vigilância, exercida sobre determinadas coisas” (Nacata Junior, 2012, p. 10). Já em uma acepção técnica, a custódia assume o “(a) cuidado de certa coisa («*cura rei*») que o devedor está obrigado a «*praestare*» ao credor; (b) conservação («*conservatio*»); (c) poder sobre coisas («*potestas rei*»); (d) poder sobre pessoas (tais como réus, fugitivos, condenados)” (*ibidem*, pp. 11-12).

Silva (2017, pp. 51-52), a partir de uma análise minuciosa da terminologia arquivística, identifica três elementos essenciais que estão presentes no entendimento do conceito de custódia: a guarda, que requer a posse e se caracteriza pela existência de um lugar para a preservação; a proteção, que envolve a responsabilidade legal com a preservação dos documentos, dado que estes requerem um cuidado devido à sua fragilidade e vulnerabilidade; e a relação entre o arquivo custodiado e o seu custodiador, entre o material preservado e o seu preservador.

Segundo o *Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística*, a custódia é entendida enquanto “responsabilidade jurídica de guarda e proteção de arquivos, independentemente de vínculo de propriedade” (Arquivo Nacional (Brasil), 2005, p. 62).

A responsabilidade jurídica é a qualidade de ser responsável, determinando a obrigação, o encargo, o dever de fazer algo (Silva, 2014, n.p.). Assim, a custódia caracteriza-se como uma obrigação ou dever de proteção da coisa custodiada, pelo seu custodiador, definido em um ato legal ou normativo.

³ Jenkinson, H. (1922). *A Manual of archive administration including the problems of war archives and archive making* (1st ed.). Oxford University.

Em âmbito prático, no contexto brasileiro, a Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, também conhecida por Lei de Arquivos, em seu artigo 18.º, define a competência pelo recolhimento dos documentos de guarda permanente, produzidos na esfera do Poder Executivo Federal⁴ (PEF), ao Arquivo Nacional. A Lei de Arquivos determina, desta maneira, a custódia centralizada no Arquivo Nacional, dos arquivos identificados com valor para guarda permanente, no âmbito do PEF.

A intenção de uma eventual alteração deste modelo de custódia, centrado no Arquivo Nacional, é sinalizada em uma proposta de decreto presidencial para implementação de uma *Política de Gestão de Documentos e Arquivos* (Arquivo Nacional (Brasil), 2021), resultado da devolutiva da Consulta Pública AN n.º 01/2020⁵.

Nesta proposição, o Arquivo Nacional poderá “autorizar a custódia compartilhada de documentos de guarda permanente pelos órgãos e entidades da administração pública federal” (Arquivo Nacional (Brasil), 2021, paginação irregular). Essa “custódia compartilhada” é apontada, no documento que apresenta a devolutiva das contribuições resultantes da consulta pública, como um “novo paradigma custodial” (*ibidem*):

É preciso reconhecer que, com o gigantesco volume de documentos, informações e dados produzidos e recebido pela atual administração pública federal, com o grande número de órgãos, funções, políticas, programas e sistemas, **o Arquivo Nacional não tem condições estruturais para recolher e custodiar toda a documentação pública federal de guarda permanente**, independente do seu suporte ou formato (*ibidem*, paginação irregular, [grifo nosso]).

⁴ O Estado brasileiro, ao nível Federal, está estruturado em Três Poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O PEF, que tem enquanto chefe o presidente da República, é formado pelas unidades organizacionais da administração direta e indireta, respetivamente. Possui a responsabilidade da aplicação das leis e das políticas sociais.

⁵ A devolutiva da consulta pública foi divulgada na página da internet da instituição no dia 23 de julho de 2021, disponível em https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/canais_atendimento/imprensa/copy_of_noticias/devolutiva-apresenta-contribuicoes-de-consulta-publica-sobre-a-politica-de-gestao-de-documentos-e-arquivos-do-siga (acedido em 15/04/2022). Em uma análise da PGDeARQ, na versão posta em consulta pública no dia 04 de agosto de 2020, pelo Arquivo Nacional, identificou-se que essa proposição da “custódia compartilhada”, constante na versão final da proposta de decreto presidencial, publicada pela instituição no dia 23 de julho de 2021, não foi apresentada no documental inicial da consulta pública (proposta de decreto), disponível em https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias/arquivo-nacional-abre-consulta-publica-sobre-a-politica-de-gestao-de-documentos (acedido em 15/04/2022).

No intento de modernização da Lei de Arquivos, atualmente em curso na Câmara dos Deputados, sob o Projeto de Lei n.º 2.789, de 2021, o substitutivo apresentado pela relatora, a Deputada Fernanda Melchionna, propõe que os Serviços de Gestão de Documentos e Arquivos, da administração pública, possam, **em caráter excepcional**, “assumir a custódia e o acesso a documentos permanentes do órgão a que se encontra vinculado, desde que sob a autorização, normatização e fiscalização da instituição arquivística de sua área de competência” (Câmara dos Deputados (Brasil). Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, 2021, p. 13).

Enxerga-se, portanto, a partir das propositivas mencionadas acima, uma intenção, em maior ou menor amplitude, de instrumentalização prática de uma nova perspectiva para a responsabilidade pela custódia dos documentos identificados com valor permanente, na esfera da administração pública brasileira, oriunda, possivelmente, das novas acepções teóricas no domínio arquivístico para a custódia.

As opções custodiais ou pós-custodiais não devem ser tomadas de forma impensada. Elas devem servir para refletirmos sobre a história dos arquivos brasileiros e da administração pública, e verificarmos quais serão as melhores propostas para o nosso caso presente. [...] O lugar não é um depósito qualquer, onde os documentos são meramente armazenados, mas significa a condição de poder manter a sua preservação e o seu acesso. A definição da autoridade e da responsabilidade é requisito para a preservação, mas esta não se reduz apenas à custódia (Silva, 2017, pp. 266–267).

Diante deste cenário, objetiva-se, a partir de dados retrospectivos, caracterizar as ações de recolhimento no PEF, enquanto autoridade arquivística desse Poder, identificando a efetividade do atual modelo custodial em vigor, e prospectar possíveis cenários e/ou óbices em uma eventual implementação do modelo pós-custodial, a “custódia compartilhada” no cenário do PEF brasileiro, conforme desenhado na proposta de PGDeARQ. Propõe-se, portanto, discutir os dois modelos teóricos para a custódia arquivística sob uma perspectiva prática, analisando uma determinada realidade.

O recorte empírico do presente estudo é oriundo de uma pesquisa de doutoramento em Ciência da Informação, intitulada “O patrimônio e as políticas arquivísticas: uma análise dos acervos (não) custodiados pelo Arquivo Nacional do Brasil”, finalizada no ano de 2021, na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, sob orientação da Professora Doutora Maria Cristina Vieira de Freitas e coorientação da Professora Doutora Clarissa Moreira dos Santos Schmidt.

MÉTODO⁶

De natureza descritiva e explicativa, o presente estudo vale-se dos dados coletados via uma pesquisa documental no Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN) e de um inquérito por questionário realizado com as unidades organizacionais que compõem o PEF, alçada de competência do Arquivo Nacional do Brasil.

Quanto ao seu desenvolvimento no tempo, caracteriza-se como uma pesquisa prospectiva e retrospectiva.

Na pesquisa prospectiva, o estudo é conduzido a partir do momento presente e caminha em direção ao futuro, já na retrospectiva, o estudo é desenhado para explorar fatos do passado, podendo ser delimitado para retornar, do momento atual até um determinado ponto no passado, há vários anos, por exemplo, como ocorre nos estudos caso-controle, ou o pesquisador pode marcar um ponto no passado e conduzir a pesquisa até o momento presente, pela análise documental (Fontelles et al., 2009, n.p.)

Os dados referentes aos acervos arquivísticos que tiveram a sua primeira entrada, no Arquivo Nacional, a partir do início do ano de 1991 (publicação da Lei de Arquivos) até o final do ano de 2017, foram coletados entre os dias 19 e 22 de julho de 2018, no portal *web* da instituição (<http://sian.an.gov.br>). Utilizou-se enquanto parâmetro de recolha: uma pesquisa avançada, a partir do campo data de entrada (1991 (inicial) e 2017 (final)), tendo como resultado 299 fundos ou coleções. Somente foram recolhidas as informações referentes ao nível de descrição de fundo (nível 1), pois possuem os dados gerais do fundo.

O critério geral adotado para determinar o universo de pesquisa do inquérito por questionário foi a existência de instrumentos de gestão de documentos das atividades-fim, aprovados pela autoridade arquivística competente, o Arquivo Nacional, pontualmente o código de classificação e a tabela de temporalidade e destinação de documentos.

⁶ Uma descrição detalhada dos critérios de seleção da amostra, bem como dos dados empíricos recolhidos, pode ser obtida na Tese de Doutorado do presente autor, conforme explicitado na seção introdutória deste trabalho, disponível em <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/98853> (acedido em 15/04/2022).

A partir de um exame nos instrumentos de gestão de documentos, aprovados e publicados pelo Arquivo Nacional, optou-se pela escolha das instituições federais de ensino superior (IFES), baseada em dois parâmetros: estão entre os primeiros instrumentos de gestão de documentos aprovados e publicados, na esfera do PEF; têm abrangência nacional, abarcando todas as cinco regiões do país. Além disso, decidiu-se selecionar as IFES que efetivamente participaram da discussão e da elaboração dos seus instrumentos de gestão de documentos, no GT-IFES-AN, visto que foram atores do processo. Assim, o envolvimento dessas instituições, por meio da participação dos seus servidores, no processo de elaboração dos instrumentos, tende a conferir uma responsabilidade adicional para com o seu conteúdo e utilização, por meio das práticas de gestão de documentos, resultando na identificação e constituição do seu patrimônio arquivístico a ser recolhido ao Arquivo Nacional.

Além das IFES, elegeu-se o segmento das agências reguladoras no Brasil, visando estender o estudo para além do setor da educação superior. As agências reguladoras contam com algumas particularidades, inerentes às suas funções e atribuições, caracterizadas pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, além de gozarem de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira.

O inquérito foi enviado, aos responsáveis pelos serviços arquivísticos das instituições selecionadas, no dia 30 de julho de 2020, via Sistema Eletrônico de Informações (e-SIC).

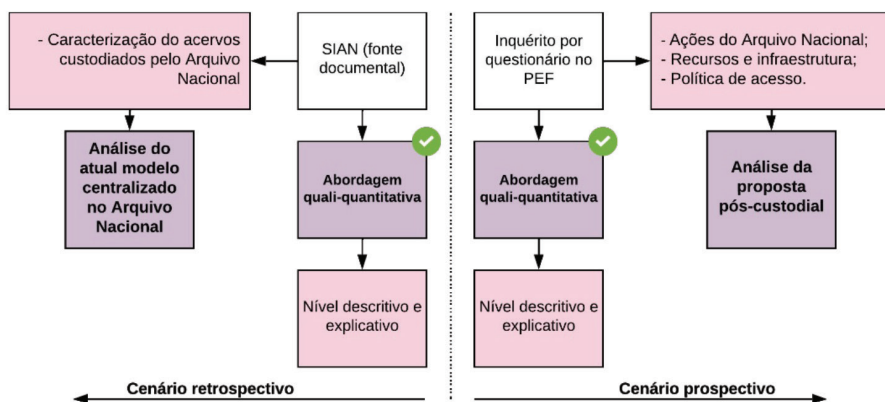
A amostra final da pesquisa, após o prazo de resposta definido pelo próprio sistema e-SIC, foi composta por nove instituições federais de ensino superior (IFES) e quatro agências reguladoras: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ); Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); Universidade Federal do Pará (UFPA); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Universidade Federal Fluminense (UFF); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC).

Os dados aqui utilizados são analisados a partir de uma abordagem quali-quantitativa, buscando descrevê-los e explicá-los à luz das atuais competências do Arquivo Nacional do Brasil, conforme estabelecido pela Lei de Arquivos de 1991, e da intenção de adoção de um modelo de “custódia compartilhada”, proposta na PGDeARQ. Busca-se confrontar

os dados coletados sob duas perspectivas: do atual modelo custodial, centralizado no Arquivo Nacional, no âmbito do PEF, e de uma proposta pós-custodial, conforme explicitado no próprio documento resultante da consulta pública, realizada pela instituição, conforme mencionado anteriormente.

Sintetiza-se, na figura 1, a matriz de tratamento e análise de dados deste estudo.

Figura 1 – Matriz de tratamento e análise dos dados.



Fonte: Elaboração nossa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Lei de Arquivos e a competência do Arquivo Nacional pelo recolhimento e custódia dos documentos do Poder Executivo Federal: do intento da lei ao cenário real

Iniciando esta análise, importa ressaltar que a Lei de Arquivos de 1991 dota o Estado brasileiro com uma legislação específica para o campo arquivístico. Nela, são definidas as jurisdições das instituições arquivísticas, enquanto autoridades competentes pela gestão e recolhimento, em seus respectivos âmbitos de atuação.

No caso do Arquivo Nacional, este reconhecimento legal é apontado, pelos sucessivos diretores da instituição, como uma solução para a ausência de compreensão do seu papel no âmbito do Estado brasileiro. Um dos pro-

blemas apresentados constantemente, ao longo da história do órgão, é a ausência do recolhimento dos documentos para a custódia na instituição.

Desta forma, a Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, estabelece um sujeito ativo com a competência, e, conseqüentemente, o poder para promover o recolhimento dos documentos, independentemente da vontade do sujeito passivo. Para Bastos (1980, p. 9), a definição, no ordenamento jurídico brasileiro, do sujeito ativo do recolhimento era de fundamental importância para a relação jurídica do recolhimento de documentos ao Arquivo Nacional, pelas unidades organizacionais do PEF.

Portanto, é a intenção do legislador que o Arquivo Nacional seja o local de custódia do patrimônio arquivístico do PEF, conforme a legislação vigente, por meio das ações de recolhimento dos documentos identificados com valor para guarda permanente.

Ressalta-se que essa competência legal não está dissociada do seu conhecimento e aptidão com a proteção e acesso ao patrimônio arquivístico. Ou seja, a lei confere ao Arquivo Nacional essa função, pois reconhece nele o conhecimento (*know-how*) para essa incumbência.

A partir do inquérito por questionário, identificou-se que 100% (n=13) das instituições analisadas possuem documentos identificados com valor para guarda permanente sob a sua custódia.

Além disso, quando indagados a respeito da realização de recolhimento de documento ao Arquivo Nacional, após a publicação da Lei de Arquivos de 1991, verificou-se que 84,6% (n=11) nunca efetuaram recolhimento de documentos. Uma instituição (n=7,7%) afirmou haver recolhido documentos ao Arquivo Nacional e um órgão (n=7,7%) não soube responder.

Analisando sob o prisma dos fundos adquiridos pelo Arquivo Nacional (n=299), com critério de primeira entrada, no período de 1991 e 2017, observou-se que o recolhimento corresponde a 38,5% (n=115) dessas aquisições, sendo a doação 33,8% (n=101), o comodato 27,4% (n=82), e a transferência e recolhimento 0,3% (n=1).

Interpretando essas formas de entrada, na perspectiva da sua natureza jurídica, detecta-se que 40,1% (n=120) constituem-se acervos de natureza jurídica pública, tendo a natureza jurídica privada a maior representatividade nessas aquisições efetuadas pela instituição, ao longo do período estudado, com 58,9% (n=176) e 1% (n=3) caracteriza-se como mista (pública e privada).

Para entender melhor a relação entre a natureza jurídica dos acervos e a forma de aquisição deles, demonstra-se na tabela abaixo (Tabela 1) um cruzamento destes dados.

Tabela 1 – Relação entre natureza jurídica x forma de entrada.

Natureza jurídica	Forma de entrada				Total
	comodato	doação	recolhimento	mista (transferência e recolhimento)	
pública	0	5	114	1	120
privada	81	94	1	0	176
mista	1	2	0	0	3
Total	82	101	115	1	299

Fonte: Elaborado pelo autor, de acordo com a coleta de dados no SIAN.

Frisa-se que esse quantitativo de acervos recolhidos (38,5%; n=115) ou de natureza jurídica pública (40,1%; n=120) não necessariamente são constituídos de arquivos produzidos/recolhidos pelas unidades organizacionais do PEF.

Esses dados ratificam o cenário apresentado por Mattar (2003, p. 31), que, a partir de uma análise do guia de fundos do Arquivo Nacional, percebe a baixa proporção entre o dispositivo da Lei de Arquivos, que centraliza a custódia dos documentos do PEF na instituição, e os documentos que se encontram efetivamente sob a sua custódia. Para a autora, “perde-se o controle e até, em certo sentido, a razão de ser do instrumental criado para viabilizar a centralização pretendida” (Mattar, 2003, p. 31).

Ao traçar a evolução da natureza jurídica e das formas de aquisição dos acervos custodiados pelo Arquivo Nacional, com os critérios definidos pela pesquisa, percebeu-se um aumento na frequência de recolhimentos de documentos entre os anos de 2007 e 2012.

Ao proceder a um exame exploratório nas descrições arquivísticas destes fundos, principalmente, a partir da especificação do conteúdo e da história arquivística, verificou-se que este aumento nos recolhimentos foi consequência dos esforços implementados por uma determinada política de governo, iniciada a partir da criação de um grupo de trabalho para a criação de um “Centro de Referência [...] sobre as violações dos Direitos Humanos durante o período da ditadura militar no Brasil”, no ano de 2005 (Portaria n.º 21, de 21 de fevereiro de 2005, 2005).

Assim, a partir de uma investigação em todos os fundos de natureza pública, recolhidos entre os anos de 2005 e 2017 (n=78), com o propósito de apurar os que foram oriundos dos esforços implementados a partir dessa política de governo, relacionada com a criação e manutenção do

“Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985): Memórias Reveladas”, inferiu-se que ao menos 47 fundos arquivísticos (n=60,3%) possuem relações com essa política de governo, de reunir e disponibilizar os documentos referentes ao período da ditadura militar brasileira, sendo, por esta razão, recolhidos ao Arquivo Nacional para atender aos objetivos desse projeto.

Comparando o dado acima (47 fundos) com o quantitativo de acervos recolhidos no período integral analisado (115 fundos), verificou-se que esse representa 40,9% do total dos acervos públicos recolhidos, no período de 1991 a 2017, enquanto resultado dos esforços empreendidos nesta política de governo.

No decorrer da análise dos fundos de natureza pública, constatou-se que, pelo menos, 72 fundos possuem características que permitam identificá-los como fundos fechados, nos quais as funções e atividades do seu produtor (ao mesmo nível que determinou a constituição/nomeação do fundo) foram extintas, liquidadas, privatizadas, reestruturadas ou transferidas para outra instituição, no conjunto de unidades organizacionais que compõem a estrutura hierárquica do PEF.

Se comparado com o total de fundos de natureza pública (n=120), adquiridos pelo Arquivo Nacional, entre 1991 e 2017, esse número representa 60% (n=72) do total de fundos de natureza pública, sendo os fundos abertos um percentual de 40% (n=48).

Portanto, essas duas categorias acima (fundos fechados e fundos tematicamente relacionados ao projeto Memórias Reveladas, excluídas as repetições) determinam a configuração de 75,8% (n=91) do patrimônio arquivístico, de natureza pública, adquirido pelo Arquivo Nacional, com critério de primeira entrada, entre os anos de 1991 e 2017.

O cenário identificado corrobora os apontamentos de Silva (2017, p. 266) e Jardim (1995, p. 7) que, na realidade brasileira, a constituição do patrimônio arquivístico pelos arquivos públicos tende a não ser resultado de uma política de recolhimento, mas consequência de ações isoladas, extinção de órgãos públicos ou ausência de espaços físicos pelas instituições produtoras.

O panorama apresentado acima revela que a Lei de Arquivos de 1991 não resolveu o problema dos recolhimentos dos documentos de guarda permanente, ao Arquivo Nacional, e, conseqüentemente, da guarda centralizada desse patrimônio arquivístico. Na mesma linha, Jardim afirma que: **“após 27 anos da Lei de Arquivos que confere às instituições arquivísticas a competência de recolher os documentos da admi-**

nistração pública, há sinais de que, no caso federal, essa atribuição ainda não é plenamente cumprida pelo Arquivo Nacional” (Jardim, 2018, n.p., [grifo nosso]).

Importa ressaltar que a Lei de Arquivos, ao definir a competência do Arquivo Nacional pelo recolhimento dos arquivos permanentes do PEF, pareceu indicar uma das condições para o seu efetivo cumprimento: a possibilidade de criação de unidades regionais.

Embora previsto, nesses pouco mais de 30 anos da aprovação da Lei de Arquivos, não houve a criação de nenhuma unidade regional da instituição, que segundo Mattar (2003) pode servir de justificativa para esse cenário de ausência de recolhimento.

Segundo Neide de Sordi, ex-diretora do Arquivo Nacional durante os anos de 2019 e 2021, “para haver recolhimento regular da documentação [...], é preciso ampliar a capacidade de armazenamento do AN, que se encontra com 90% de ocupação” (Sordi, 2022).

A não criação de unidades regionais do Arquivo Nacional, como previsto na Lei de Arquivos, visando dotar a instituição com uma capacidade para cumprir a sua missão de recolher os documentos de guarda permanente, das unidades organizacionais do PEF, considerando a dimensão territorial do país e a complexa estrutura desse Poder, já indicam que o Estado brasileiro parece não ter empreendido os esforços necessários para concretizar determinadas disposições legais.

Diante do exposto, uma eventual mudança na perspectiva da custódia dos documentos de guarda permanente, no âmbito do PEF, não mais centrada no Arquivo Nacional, em que pese o estabelecido pela Lei de Arquivos, pode ser resultado: i) da ausência de recolhimentos de documentos, e, como consequência, da guarda desses arquivos de guarda permanente nas entidades produtoras; ii) da escassez de espaços físicos, diante da não criação de unidades regionais, conforme estabelecido na lei; iii) da ausência de uma política de recolhimento, inserida em um cenário de efetivação de uma política pública arquivística, no domínio do PEF; iv) da inexistência, segundo Mattar (2003, p. 32), de um poder fiscalizador para o Arquivo Nacional, sendo esta uma das razões que obstaculizam a instituição de cumprir a sua atribuição legal de gerir e recolher os documentos de valor permanente produzidos pelo PEF.

Nesta perspectiva, parte-se para a análise de alguns dados relativos às unidades organizacionais do PEF, coletados a partir do inquérito por questionário, visando prospectar algumas questões em uma eventual adoção dessa proposta de “custódia compartilhada”.

A proposta de “custódia compartilhada” para o Poder Executivo Federal: será este “novo paradigma custodial” o salvatério⁷ para o cenário atual?

Inicia-se esta seção retomando a ideia de uma “custódia compartilhada”, descrita como um “novo paradigma custodial”, no âmbito do PEF brasileiro, constante na proposta de decreto de implementação da *Política de Gestão de Documentos e Arquivos*, resultado da devolutiva da Consulta Pública n.º 1/2020, realizada pelo Arquivo Nacional (Arquivo Nacional (Brasil), 2021).

Conforme a proposição, além de promover o recolhimento, o Arquivo Nacional poderá autorizar uma “custódia compartilhada” dos documentos de guarda permanente, em conjunto com as unidades organizacionais que compõem o PEF. Na prática, essa proposta altera o atual modelo centralizado de guarda do patrimônio arquivístico do PEF, centrado no Arquivo Nacional, conforme disposto em lei.

Nos termos da “custódia compartilhada”, cabe às unidades organizacionais autorizadas custodiar os seus acervos arquivísticos de guarda permanente: “o processamento técnico, a preservação, disponibilizar o acesso e promover a difusão de documentos públicos de guarda permanente acumulados em decorrência da sua natureza, função ou atividade específica” (*ibidem*, paginação irregular).

Ao Arquivo Nacional, enquanto autoridade arquivística, no cenário de uma “custódia compartilhada”, compete:

Art. 25. O Arquivo Nacional, na condição de Autoridade Arquivística do Poder Executivo Federal, editará normas a serem observados pelos órgãos e entidades da administração pública autorizados para a custódia compartilhada de documentos de guarda permanente, qualquer que seja o formato, suporte ou a natureza dos documentos, com vista a:

I – regulamentar a padronização dos procedimentos e atividades relativos ao processamento técnico, acondicionamento, manuseio, transporte e preservação do acervo;

II – orientar as condições de infraestrutura física, tecnológica, climáticas e ambientais adequadas e seguras para as áreas de

⁷ “Que representa a única solução para um problema. [...] A salvação ou solução mais conveniente para um problema ou dificuldade” (Editora Melhoramentos Ltda., 2022).

guarda do acervo, bem como das instalações reservadas ao trabalho técnico que atendam as funções específicas de um arquivo permanente;

III – orientar as atividades de análise e gerenciamento de riscos e controles internos relacionados ao acervo sob sua guarda, bem como de elaboração de planos de contingência visando a preservação e segurança do patrimônio documental;

IV – garantir a disponibilidade de acesso e consulta ao acervo, inclusive por meio de sistemas informatizados, bases de dados e instrumentos de pesquisa de apoio à recuperação, uso e reuso de documentos, informações e dados em apoio à administração e aos cidadãos na garantia de direitos;

V – orientar a difusão do patrimônio documental do Poder Executivo Federal por meio de eventos técnicos, científicos e culturais bem como pela realização de pesquisas históricas;

VI – promover a capacitação, o aperfeiçoamento e o treinamento dos servidores que atuam nas atividades relacionadas à gestão de arquivos e preservação de documentos de guarda permanente;

VIII – promover a realização de estudos de usuários e pesquisas de satisfação, com vistas à melhoria contínua dos serviços arquivísticos; e

IX – definir o modelo de supervisão das atividades relacionadas à gestão de arquivos permanentes (Arquivo Nacional (Brasil), 2021, paginação irregular).

É importante destacar que, nas disposições gerais da minuta de decreto, não consta no artigo dedicado à conceituação terminológica adotada no documento o entendimento dessa “custódia compartilhada”, embora apresente uma definição para o termo custódia.

Na ausência de um entendimento conceitual dessa proposição de “custódia compartilhada”, procedeu-se a uma pesquisa na terminologia arquivística e jurídica brasileira, com vistas a verificar a existência de uma definição. Os instrumentos consultados foram: *Dicionário de termos arquivísticos: subsídios para uma terminologia arquivística brasileira*, 1989; *Dicionário de Terminologia Arquivística*, 1996; *Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística*, 2005; *Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia*, 2008; *Dicionário Jurídico Brasileiro*, 2001; *Dicionário Técnico Jurídico*, 2013; *Vocabulário Jurídico*, 2014; *Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, 2016.

Não foi encontrado nenhum termo/definição para “custódia compartilhada”, nos instrumentos terminológicos analisados⁸.

Presume-se que essa “custódia compartilhada” seja influência da noção de custódia distribuída, termo cunhado por David Bearman, na década de 1990, já sob influência de uma visão pós-custodial (Cunningham, 2015, p. 275; Society of American Archivists, n.d.), definida como: “an approach to electronic recordkeeping in which the originating creator retains physical custody of the records while the archives or another entity is responsible for access to the same records” (Society of American Archivists, n.d.).

Contextualiza-se que, na realidade americana, a custódia é, legalmente, dividida em custódia física (*physical custody*), concebida como a guarda física e a preservação, e a custódia legal (*legal custody*), entendida como a propriedade, independentemente da localização física dos documentos, e a responsabilidade pela definição de sua política de acesso (*ibidem*). “In the United States, the Schellenberg model of physical and legal custody continues to be strongly championed by the National Archives of the United States. **Its Center for Electronic Records supports centralized custody to protect and ensure evidential value**” (Bastian, 2002, p. 90, [grifo nosso]).

Ademais, importa pontuar que a noção de pós-custódia, em âmbito pragmático, é construída como uma “solução” às questões impostas pelos impactos da revolução tecnológica, ou seja, da crescente produção e uso dos documentos digitais.

Dollar (1994, pp. 3-11), ao reconhecer que as tecnologias da informação possuem um impacto profundo na sociedade, examina as suas consequências nos princípios e práticas arquivísticas. Para o autor, a custódia, na ótica dos documentos em papel, nas instituições arquivísticas, justifica-se por três aspectos: a garantia da preservação da integridade dos documentos; uma visão econômica, em que é mais barato armazenar os documentos de guarda perene em um depósito central de baixo custo; e pela facilidade aos usuários, pois disponibiliza um lugar onde estão custodiados os documentos de diversas organizações.

No contexto dos documentos digitais, Dollar (1994, p. 11) questiona se os arquivos conseguirão arcar com os altos custos que envolvem a transferência dos documentos. Além disso, se os produtores já possuem

⁸ Identificou-se, na literatura jurídica, o uso da expressão “custódia compartilhada” como sinônimo de “guarda compartilhada”, está última instituída no Brasil pela Lei n.º 11.698, de 13 de junho de 2008, alterando o Código Civil Brasileiro, na esfera de ruptura conjugal e, conseqüentemente, no estabelecimento da possibilidade da guarda unilateral ou compartilhada dos filhos. Portanto, neste contexto, o Código Civil instituiu a figura da guarda compartilhada.

infraestrutura tecnológica para a manutenção dos documentos de uso corrente, também poderão dar acesso aos documentos armazenados permanentemente.

Destaca-se o caso da Austrália, onde o impacto teórico-prático da custódia distribuída pode ser percebido pela pronta e ampla participação dos arquivistas australianos neste debate, rapidamente materializado, ainda na década de 1990, em uma política adotada pelo *National Archives of Australia* (NAA). Os arquivistas australianos, neste contexto, deslocam-se para uma atuação mais ativa junto ao ambiente do produtor, em conjunto com os *records managers*, estes últimos com uma nova responsabilidade, a possibilidade da custódia dos seus *records of continuing value* (Boadle, 2004).

Conforme apontado por Boadle (2004), essa instrumentalização teórico-prática de uma custódia distribuída foi marcada por um esforço dos australianos, em especial de McKemmish e Upward, em criar uma teoria e uma prática distintivamente australiana. Assim, pode-se observar que a estratégia pós-custodial australiana evoluiu atrelada a uma ideia de *continuum*, abordagem australiana criada na década de 1960 e que se desenvolveu mais fortemente na década de 1990, por conta da expansão da produção de documentos em formato digital, que culminou no desenvolvimento de um modelo conceitual, o *records continuum*. “In doing so they would reinvent themselves as ‘recordkeepers’, who would be interested in the management of records throughout what Americans called their **‘life-cycle’**, and what Australian advocates of distributed management increasingly preferred to describe as the **‘records continuum’**” (Boadle, 2004, p. 243, [grifo nosso]).

Atualmente, o modelo de custódia distribuída, em vigor no NAA, está assentado por meio da “Distributed custody policy”⁹, publicada no ano de 2015.

Põe-se em evidência, que no caso australiano, assentado na sua legislação arquivística, o *Archives Act 1983*, há uma relação entre a custódia e o cuidado (*care*):

⁹ Disponível em <https://www.naa.gov.au/about-us/our-organisation/accountability-and-reporting/archival-policy-and-planning/distributed-custody-policy> (acedido em 15/04/2022).

Salienta-se que a adoção do modelo de custódia distribuída, pelo Arquivo Nacional Australiano, não ocorreu de forma ininterrupta. Como exemplo, Boadle (2004) destaca que, a partir do ano 2000, esse modelo foi abandonado pelo NAA: “However, NAA’s corporate stance had shifted sufficiently by March 2000 for it to announce that it had abandoned ‘the distributed custody model’, which it had adopted for most of the 1990s, in favour of custodial management of ‘digital records of archival (that is, long-term) value’” (Boadle, 2004, p. 249).

Custody refers to responsibility for the care of records based on their physical possession. It differs from 'care' which relates to responsibility for records regardless of their custody.

In a distributed custody arrangement, custody is by the organisation where the records are held, but care remains with the Archives (National Archives of Australia, 2015).

Contextualizada a intenção de adoção de um novo modelo de custódia, na realidade do PEF brasileiro, a "custódia compartilhada", à luz da realidade brasileira e da própria conjuntura de construção da perspectiva pós-custodial, operacionalizada a partir de uma custódia distribuída, parte-se para uma análise dos dados oriundos do inquérito por questionário, que objetivaram compreender as ações do Arquivo Nacional com o patrimônio arquivístico "fora" do seu lugar de custódia, dos recursos e das infraestruturas disponibilizadas para essa guarda, preservação e acesso, pelas unidades organizacionais analisadas, e das ações e instrumentos de acesso aos documentos.

Busca-se, com isso, prospectar possíveis cenários e/ou óbices na implementação deste novo "paradigma custodial", a partir da análise de uma realidade atual, em que todas as instituições analisadas (n=13) possuem documentos de guarda permanente sob a sua posse física, e 84,6% (n=11) delas não recolheram documentos ao Arquivo Nacional, desde a publicação da Lei de Arquivos, em que pese o determinado no próprio texto da lei.

Esta análise se dará sob duas perspectivas: a primeira, do Arquivo Nacional, a partir das ações de fiscalização e/ou controle do patrimônio arquivístico, bem como do direcionamento de orientações e/ou instruções para a sua preservação e acesso; a segunda, de responsabilidade das unidades organizacionais, assumida a partir da posse física dos documentos de guarda permanente, cuja responsabilidade legal é do Arquivo Nacional, com as ações, recursos e infraestruturas que garantam a sua guarda, preservação e acesso.

A partir de uma escala de frequência, buscou-se averiguar as ações da autoridade arquivística do PEF, no que diz respeito ao recolhimento, orientação e controle do patrimônio arquivístico produzido pelas unidades organizacionais que compõem a sua esfera de competência.

Ao verificar as ações do Arquivo Nacional que visam a impelir o recolhimento dos documentos, identificados como de guarda permanente e que estão sob a posse física dessas instituições, observou-se que 100% (n=13) das unidades organizacionais inquiridas indicaram como nada frequente essa ação por parte da autoridade arquivística do PEF.

Com relação ao direcionamento de orientações e/ou instruções referentes à preservação do patrimônio arquivístico, pelo Arquivo Nacional, às instituições que compõem o seu raio de atuação, identificou-se um índice alto de frequência para 30,8% (n=4) dos respondentes (15,4% muito frequente e 15,4% frequente), enquanto 69,2% (n=9) indicaram um nível baixo de frequência (38,4% pouco frequente e 30,8% nada frequente).

Quando indagados sobre as orientações e/ou instruções acerca do acesso ao patrimônio arquivístico, obteve-se o percentual alto de frequência no patamar de 30,8% (n=4) (15,4% muito frequente e 15,4% frequente), enquanto 69,2% (n=9) corresponderam ao índice de baixa frequência (30,8% pouco frequente e 38,4% nada frequente).

Por fim, a respeito de alguma atividade de controle e/ou fiscalização do patrimônio arquivístico, pelo Arquivo Nacional, que está sob a guarda das instituições que integram a amostra desta pesquisa, verificou-se que 15,4% (n=2) dos entrevistados informaram ser muito frequente esse controle e/ou fiscalização pela autoridade arquivística competente, ao passo que 84,6% (n=11) responderam ser pouco ou nada frequente essa ação (15,4% pouco frequente e 69,2% nada frequente).

Diante desta nova perspectiva de custódia e, em decorrência, da própria previsão de um papel mais ativo do Arquivo Nacional, conforme estabelecido na proposição de decreto, esses dados apontam para uma necessidade de mudança no papel da instituição junto às unidades organizacionais do PEF.

Salienta-se que, atualmente, a responsabilidade jurídica de guarda e proteção do patrimônio arquivístico do PEF, conforme estabelecido pela Lei de Arquivos, é do Arquivo Nacional, estando esses patrimônios sob a sua posse física ou não.

O não recolhimento dos documentos de valor permanente, ao Arquivo Nacional, sugere que as unidades organizacionais do PEF se estruturaram para manter os seus patrimônios arquivísticos sob a sua própria guarda. Em um cenário descentralizado da custódia, a partir de uma eventual implementação dessa proposta de PGDeARQ, essa infraestrutura se faz ainda mais indispensável.

Essa infraestrutura não está dissociada da existência e disponibilização de recursos humanos, físicos, financeiros, tecnológicos, etc., que permitam as ações de preservação e acesso aos documentos. Nessa perspectiva, importa averiguar, em uma escala de satisfação dos responsáveis pelos serviços arquivísticos dessas instituições, os recursos e infraestruturas atualmente disponíveis para execução dessas atividades.

Com relação aos recursos humanos, em quantitativo apropriado, nas unidades responsáveis pela guarda e preservação do patrimônio arquivístico, 61,5%

(n=8) dos entrevistados indicaram satisfação (61,5% satisfatório) e 38,5% (n=5) apontaram insatisfação (15,4% pouco satisfatório e 23,1% nada satisfatório).

No tocante à disponibilidade de arquivistas, em quantitativo adequado, para orientar e gerenciar as atividades relacionadas à guarda e à preservação do patrimônio arquivístico, a satisfação foi de 69,2% (n=9) (69,2% satisfatório) e a insatisfação foi de 30,8% (n=4) (15,4% pouco satisfatório e 15,4% nada satisfatório).

Quanto aos recursos humanos, capacitado e com o devido conhecimento (*know-how*), para garantir a proteção e a preservação do patrimônio arquivístico, a satisfação dos entrevistados foi de 69,2% (n=9) (15,4% muito satisfatório e 53,8% satisfatório), e 30,8% (n=4) (30,8% pouco satisfatório) indicaram ser insatisfatória a capacidade e o conhecimento para garantir a proteção e a preservação do patrimônio arquivístico sob a sua guarda.

Acerca da infraestrutura física, compatível e suficiente para a guarda e a preservação do patrimônio arquivístico, os entrevistados mencionaram um índice de satisfação de 61,5% (n=8) (7,7% muito satisfatório e 53,8% satisfatório) e 38,5% (n=5) apontaram para um índice de insatisfação (15,4% pouco satisfatório e 23,1% nada satisfatório).

Em relação à infraestrutura tecnológica, apropriada para a guarda, a proteção e a preservação do patrimônio arquivístico em meio digital, o nível de satisfação apontado pelos entrevistados foi de 30,8% (n=4) (30,8% satisfatório) e 69,2% (n=9) indicaram um nível de insatisfação (46,1% pouco satisfatório e 23,1% nada satisfatório).

Quando perguntados sobre a infraestrutura tecnológica, para acesso ao patrimônio arquivístico em meio digital, 46,1% (n=6) apontaram para um nível de satisfação (46,1% satisfatório) e 53,9% (n=7) para um índice de insatisfação (30,8%, pouco satisfatório e 23,1%, nada satisfatório).

Concluindo o questionamento a respeito dos recursos e infraestrutura, para guarda, proteção e acesso ao patrimônio arquivístico, indaga-se quanto aos recursos financeiros, indispensáveis para manutenção da custódia dos documentos de guarda permanente. Em quantidade, os recursos financeiros são compatíveis com as atuais necessidades, garantindo a guarda, a proteção e o acesso ao patrimônio arquivístico?

Um nível baixo de satisfação foi mencionado pela maioria dos participantes, com 61,53% (n=8) (23,07% pouco satisfatório e 38,46% nada satisfatório) e 38,5% (n=5) (38,5% satisfatório) assinalaram que os recursos financeiros são satisfatórios.

No Brasil, o acesso aos documentos públicos é uma garantia constitucional (inciso XXXIII do art. 5.º, da Constituição Federal de 1988), regulada

pela Lei de Acesso à Informação, aprovada pela Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

A posse física de arquivos identificados com valor para guarda permanente, pelas instituições que compõem o PEF, implica na sua disponibilização para acesso e reprodução aos cidadãos. Neste sentido, indagou-se se os serviços arquivísticos, das unidades organizacionais analisadas, proporcionam aos cidadãos o acesso ao patrimônio arquivístico sob a sua guarda.

Como resposta, 92,3% (n=12) disseram dar acesso ao patrimônio arquivístico sob a sua guarda, sendo que 7,7% (n=1) indicou não proporcionar o acesso aos documentos de guarda permanente da instituição.

Visto que 92,3% (n=12) das instituições disseram franquear o acesso aos documentos de guarda permanente, quais ferramentas e/ou instrumentos são disponibilizados pelas instituições para que os cidadãos tenham acesso às informações existentes e sob a sua guarda?

Buscou-se saber sobre a disponibilização de instrumentos de pesquisa, impressos ou em sistemas informatizados, que proporcionam aos cidadãos a consulta e o acesso ao patrimônio arquivístico presente nas instituições. Informaram disponibilizar instrumentos de pesquisa para consulta e acesso 53,8% (n=7) e 46,2% (n=6) mencionaram não oferecer esses instrumentos de pesquisa.

Os dados acima levantam o seguinte questionamento: sendo os instrumentos de pesquisa o “meio que permite a identificação, localização ou consulta a documentos ou a informações neles contidas” (Arquivo Nacional (Brasil), 2005, p. 108), como garantir ou franquear o acesso às informações compreendidas nos acervos de guarda permanente, sem instrumentos que permitam descrever e disponibilizar os seus conteúdos?

Já com relação à frequência de acesso e/ou reprodução de documentos, pela sociedade, foi apontado ser pouco ou nada frequente essas ações em 53,8% (n=7) das instituições pesquisadas, sendo muito frequente ou frequente em 46,2% (n=6) das unidades organizacionais estudadas.

ANÁLISE E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou trazer uma discussão contemporânea, entre dois modelos teóricos para a custódia arquivística, analisada sob uma perspectiva prática. Neste sentido, procurou analisar um determinado contexto prático, o do Poder Executivo Federal brasileiro, que possui como autoridade arquivística o Arquivo Nacional.

Importa destacar, ao longo da história do órgão, apesar das diversas medidas para regular o envio dos documentos para custódia na instituição, as sucessivas reclamações de seus diretores quanto à ausência das práticas de recolhimento e das formas, muitas vezes caóticas, como os documentos eram remetidos ao órgão. Uma solução, muito apontada para essa questão, era a definição de uma lei que reconhecesse o Arquivo Nacional como uma autoridade arquivística responsável pelo recolhimento do patrimônio arquivístico.

Neste sentido, a Lei de Arquivos deu ao Arquivo Nacional a responsabilidade de administrar, durante todo o seu ciclo de vida, os documentos produzidos pelo PEF, por meio de um conjunto de procedimentos e operações técnicas, oriundos da gestão de documentos, que culminam na eliminação ou recolhimento dos documentos para guarda permanente. Sobre este último, o recolhimento, a própria lei cuidou de afirmá-lo explicitamente como uma competência do próprio Arquivo Nacional, revelando a sua intenção com uma custódia centralizada do patrimônio arquivístico do PEF na instituição.

Os dados demonstraram que a Lei de Arquivos parece não ter resolvido o problema dos recolhimentos dos documentos de guarda permanente ao Arquivo Nacional e, conseqüentemente, da guarda centralizada desse patrimônio arquivístico.

Como consequência, as unidades organizacionais do PEF (entidades produtoras) passaram a assumir a atribuição de guarda, preservação e acesso aos documentos identificados com valor para guarda permanente, por ela produzidos, não obstante a determinação disposta no texto da lei.

Diante deste cenário, indaga-se: a problemática apresentada acima pode ser consequência do atual modelo de custódia do patrimônio arquivístico, na esfera do PEF, centralizado no Arquivo Nacional?

Não tendo esta pesquisa a pretensão de responder esta questão com a profundidade necessária, os dados coletados e analisados permitem inferir algumas hipóteses que, possivelmente, influenciaram no cenário apresentado: i) a ausência de uma política de recolhimento no PEF; ii) a escassez de espaço físico, resultado da não criação de unidades regionais do Arquivo Nacional, conforme estabelecido na Lei de Arquivos, diante da extensão territorial do país e da complexa dimensão e estrutura do próprio PEF e/ou da ampliação programada de sua capacidade operacional nas instalações existentes; iii) a ausência de ações do próprio Arquivo Nacional, junto às entidades produtoras, visando impelir o recolhimento; iv) dos recursos orçamentários, que constituem um obstáculo à ausência de recolhimento, uma vez que, para a sua realização, é necessário que os documentos estejam classificados, avaliados, organizados, higienizados, acondicionados e sejam

acompanhados de instrumento de identificação e controle do acervo (Mattar, 2003, p. 32); v) em suma, em última instância, de uma efetiva política pública arquivística no Estado brasileiro.

Partindo para a proposição de um novo “paradigma custodial”, na esfera do PEF, constante na proposta de decreto de implementação da *Política de Gestão de Documentos e Arquivos*, mediante a possibilidade de autorização de uma “custódia compartilhada”, é oportuno observar que a ausência de uma definição para essa “custódia compartilhada”, nas disposições gerais do texto apresentado, dificulta a análise e a compreensão dos intentos que circundam esta ideia.

Pelo que está posto na proposta apresentada, ela apropria-se dos pressupostos de um modelo pós-custodial: de uma atuação mais ampla e proativa da instituição arquivística junto aos órgãos do PEF, para efetivação desta “custódia compartilhada”, estabelecendo normativas e orientações para a guarda e a preservação do patrimônio arquivístico, bem como garantir e disponibilizar o seu acesso.

Neste ponto, retoma-se o contexto de construção do modelo pós-custodial, centrado na crescente produção de documentos em formato digital, fruto do impacto das tecnologias de informação e comunicação.

Em geral, métodos e modelos são apresentados como soluções para determinados problemas, e, equivocadamente, considerados aplicáveis em qualquer realidade e/ou circunstância.

Desta maneira, reconhecendo a importância deste modelo teórico-conceitual para (re)pensar algumas bases do campo arquivístico, pondera-se a necessidade desse modelo ser compreendido e contextualizado, no campo de aplicação prática, a partir de uma determinada realidade de aplicação. “[a Arquivologia é] extremamente ligada aos sistemas jurídicos governamentais e administrativos de cada país e que, por conseqüência, seu vocabulário reflete todo um conjunto de conceitos que, por definição, dificilmente são transportáveis de um país a outro” (Duchein, 2011, p. 15).

É importante ressaltar que a aplicação e/ou reprodução de modelos teóricos ou práticos, existentes em determinadas realidades, devem ser pensadas e/ou transpostas, levando-se em consideração os contextos nos quais serão aplicados ou reproduzidos.

But models are not rules; they describe a situation which is free of bias and culture-independent. When, on the basis of the model, decisions are taken about methods and techniques, then organizational, cultural, political, and technical factors will lead to a choice for

implementation models which will differ according to the organization, the culture, the political environment, and the technical possibilities in a particular case (Ketelaar, 1997, p. 147).

Portanto, a definição e aplicação de um determinado modelo de custódia requer uma ampla análise do contexto arquivístico, administrativo, cultural, jurídico, político e institucional local, do seu âmbito de execução.

Como exemplo da importância de entender os contextos de construção e aplicação de modelos teórico-práticos, a política de “custódia compartilhada” brasileira, nos moldes apresentados na proposta de decreto presidencial, resultado da devolutiva da consulta pública, se comparada à política de custódia distribuída australiana, sob o prisma do contexto arquivístico e institucional local, pode-se perceber, de forma superficial, três diferenças: i) o Arquivo Nacional do Brasil trabalha com o modelo de ciclo de vida e os australianos de um *continuum*; ii) a existência de uma divisão profissional entre *records managers* e os *archivists*, na dicotomia entre *records* e *archives*, no caso australiano, inexistente na realidade brasileira; iii) o entendimento da legislação arquivística australiana de uma diferença entre *care* e *custody*, ou seja, o cuidado (*care*) é mais amplo que a custódia, envolvendo a responsabilidade com os *records*, independentemente da custódia e da posse física, diferentemente na concepção jurídica e arquivística brasileira, onde a custódia requer a posse física, compreendendo a responsabilidade pela guarda e a proteção.

Millar (2014, p. 120), aponta que no contexto dos documentos digitais, a divisão entre *records* e *archives* é inadequada: “We need to shun the dueling dichotomies of records versus archives, creator versus custodian, current versus historical [...] us versus them”. No contexto brasileiro, onde não há uma separação profissional entre os *records managers* e os *archivists*, o arquivista atua em todas as três idades dos arquivos, da produção à custódia, dos arquivos correntes aos arquivos permanentes. Do mesmo modo, ao Arquivo Nacional do Brasil, conforme determinado na Lei de Arquivos, compete à administração dos documentos produzidos pelo PEF, da gestão ao recolhimento e custódia dos documentos identificados com valor para guarda permanente.

Um ponto que merece reflexão é quanto à relação jurídica dessa proposta de “custódia compartilhada”, levando-se em consideração, como afirmado por Silva (2017, p. 264), que **o Direito brasileiro não prevê a separação entre a guarda física e a responsabilidade jurídica**, como no caso dos norte-americanos, quando da separação entre a custódia física (posse) e a custódia legal (propriedade), e dos australianos, entre o cuidado e a custódia. Assim, é preciso compreender a relação jurídica dessa “custódia com-

partilhada”, proposta na PGDeARQ, e, conseqüentemente, a delimitação das responsabilidades de cada ator — Arquivo Nacional e serviços arquivísticos do PEF — inerentes ao conceito de custódia, visto que essa ideia não foi elucidada, no âmbito das noções e conceitos utilizados na política proposta.

Do ponto de vista desta atuação mais ampla e proativa da instituição arquivística, em um eventual modelo de “custódia compartilhada”, as unidades organizacionais do PEF analisadas apontaram, na atualidade, para uma baixa atuação do Arquivo Nacional quanto ao provimento de orientações e/ou instruções referentes à guarda, preservação, acesso e ao controle e/ou fiscalização do patrimônio arquivístico, sob a posse desses serviços arquivísticos.

Parte-se do entendimento de que a responsabilidade pela custódia requer condições apropriadas para praticar as diversas ações e procedimentos que envolvem a guarda, a proteção e o acesso aos documentos, garantindo, deste modo, a manutenção da integridade e da autenticidade do patrimônio arquivístico produzido pelo PEF.

A atual transformação digital¹⁰, implementada no âmbito do Governo Federal brasileiro, incluindo a construção e implementação de sistemas de processos eletrônicos que objetivam a migração da tramitação de processos e documentos do papel para o meio digital, impõe desafios quanto à gestão e, posteriormente, à guarda, preservação e acesso ao que é identificado como patrimônio arquivístico.

Salienta-se que essa transformação digital, em curso no PEF, parece não ter repercutido, com igualdade, nos serviços arquivísticos das unidades organizacionais estudadas, relativamente aos recursos tecnológicos atualmente disponíveis para a guarda, a preservação e o acesso ao patrimônio arquivístico sob a custódia dessas instituições.

Se há dificuldades à consecução do atual modelo de custódia centralizado no Arquivo Nacional, em um eventual modelo de “custódia compartilhada”, esse desafio não será diferente. A responsabilidade pela custódia requer do custodiante, para além do sentido de atribuição, a condição de preservar e, conseqüentemente, dar acesso ao patrimônio arquivístico sob a sua guarda. No contexto de uma transformação digital dos serviços públicos brasileiros, esse requisito adquire um sentido ainda mais impositivo, compartilhado entre produtor e custodiador, sob pena de não se compreender esse patrimônio arquivístico em meio digital, ao longo do tempo.

¹⁰ O termo transformação digital é utilizado pelo Governo brasileiro, no âmbito do Governo Digital, como pode ser recuperado de <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/o-que-e>, em 15 de abril de 2022.

Cabe lembrar que um dos posicionamentos em defesa da pós-custódia é, no contexto dos documentos digitais, fruto do avanço das tecnologias de informação e comunicação, o aproveitamento dos ambientes tecnológicos já existentes nas unidades produtoras (Bantin, 1998, pp. 22-23). Neste sentido, o cenário apresentado pelos serviços arquivísticos das instituições analisadas, não reforçam essa defesa, visto que indicaram um alto índice de insatisfação acerca dos recursos tecnológicos disponíveis para a guarda, a preservação e o acesso aos documentos digitais, incluindo, do mesmo modo, os recursos financeiros, essenciais para a implementação e manutenção da devida infraestrutura tecnológica.

Dado que a custódia envolve o dever de proteção com a coisa custodiada (Silva, 2014, n.p.), o debate em torno de uma eventual mudança normativa, no cenário vigente, necessita de uma análise do ponto de vista dos recursos e das infraestruturas disponíveis nos serviços arquivísticos do PEF, que permitam o cumprimento do dever de preservar e facultar o acesso ao patrimônio arquivístico sob a posse dessas instituições. Não se preserva o patrimônio arquivístico sem recursos humanos, financeiros, tecnológicos, etc.

Quanto à função que os arquivos exercem na sociedade, convém enfatizar o dado, apontado a partir do inquérito nas unidades organizacionais do PEF, que revelou uma baixa frequência (53,8%) no acesso e reprodução dos documentos de guarda permanente sob a posse dessas instituições, além da informação de que 46,2% desses órgãos não disponibilizam instrumentos de pesquisa aos cidadãos. Soma-se a isso, o registro de que 69,2% dos serviços arquivísticos estudados indicaram a baixa frequência do Arquivo Nacional, na disseminação de ações e/ou instruções acerca do acesso ao patrimônio arquivístico que se encontra na guarda dessas entidades produtoras.

Esses dados sinalizam a emergência da definição de uma política de acesso ao patrimônio arquivístico do PEF, para garantir a disponibilização desses documentos aos cidadãos, independentemente de onde estejam armazenados. Salienta-se que a adoção de um futuro modelo de “custódia compartilhada”, do ponto de vista da importância dos arquivos no exercício da cidadania, requer que os serviços arquivísticos, das unidades organizacionais do PEF, assumam, equanimemente, uma dupla vocação: servir ao Estado e à sociedade. Nesta perspectiva, servir à sociedade significa garantir que esse patrimônio arquivístico esteja acessível, íntegro, autêntico e que reflita o seu verdadeiro contexto de produção.

Diante do exposto, do ponto de vista das (não) práticas de recolhimento dos documentos e do patrimônio arquivístico (não) custodiado pelo Arquivo Nacional, em contraposição à definição centralizada da custódia pela Lei de Arquivos, não se enxerga um modelo custodial, em prática, no âmbito do PEF.

Do mesmo modo, do prisma da exiguidade de ações e mecanismos, por parte do Arquivo Nacional, enquanto autoridade arquivística, que vise a orientar o gerenciamento do patrimônio arquivístico que não está sob a sua custódia, além de auxiliar na definição de estratégias e políticas de preservação e acesso, na esfera do PEF; e da baixa satisfação acerca dos recursos tecnológicos disponíveis nas unidades organizacionais analisadas, para a guarda, a preservação e o acesso aos documentos de guarda permanente, uma das justificativas, do ponto de vista teórico, para adoção de uma mudança na perspectiva da custódia, tampouco sugerem a existência de um modelo pós-custodial atualmente em prática, a despeito da legislação em vigor, na realidade do PEF.

Finaliza-se com as seguintes questões: a efetivação dessa proposta de “custódia compartilhada” será o salvação para os problemas apresentados? Este é o melhor modelo para o nosso contexto arquivístico, administrativo, cultural, jurídico, político, institucional local?

Retoma-se a argumentação de Silva (2017, pp. 266-267) de que o “lugar de custódia”, independentemente do modelo adotado, custodial ou pós-custodial, não é “um depósito qualquer”. Para a autora, as opções custodiais ou pós-custodiais servem para “para refletirmos sobre a história dos arquivos brasileiros e da administração pública, e verificarmos quais serão as melhores propostas para o nosso caso presente”.

A avaliação da efetividade de um determinado modelo de custódia, em vigor, deve ser analisada, compreendendo todo o seu (não) funcionamento. O confronto com a perspectiva pós-custodial requer que se realize, de fato, e com anterioridade, as atividades custodiais clássicas. Caso contrário, a adoção de uma custódia distribuída, do mesmo modo, pode não ser garantia de alteração de um determinado *status quo*.

Espera-se que outros estudos possam, no futuro, responder a essas indagações, a partir de uma análise teórico-prática de sua efetivação, uma vez implementado esse “novo paradigma custodial” (Arquivo Nacional (Brasil), 2021). Por ora, os dados coletados neste estudo prospectaram que, do mesmo modo que a custódia centralizada no Arquivo Nacional enfrenta inúmeros desafios para o seu cumprimento, em um eventual modelo pós-custodial esse cenário não será diferente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arquivo Nacional (Brasil). (2005). *Dicionário brasileiro de terminologia arquivística* (1ª ed.). Arquivo Nacional.
- Arquivo Nacional (Brasil). (2021). *Proposta de decreto de implementação da Política de Gestão de Documentos e Arquivos – PGDeARQ, da Administração Pública Federal* [devolutiva da consulta pública n.º 01/2020]. https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/canais_atendimento/imprensa/copy_of_noticias/devolutiva-apresenta-contribuicoes-de-consulta-publica-sobre-a-politica-de-gestao-de-documentos-e-arquivos-do-siga
- Bastian, J. A. (2002). Taking custody, giving access: a postcustodial role for a new century. *Archivaria*, 53, 76-93. <https://archivaria.ca/index.php/archivaria/article/view/12838>
- Bastos, A. W. C. (1980). A ordem jurídica e os documentos de pesquisa no Brasil. *Arquivo & Administração*, 8(1), 3-18.
- Bantin, P. C. (1998). Strategies for managing electronic records: A new archival paradigm? An affirmation of our archival traditions? *Archival Issues*, 23(1), 17-34. <http://digital.library.wisc.edu/1793/45860>
- Boadle, D. (2004). Reinventing the archive in a virtual environment: Australians and the non-custodial management of electronic records. *Australian Academic & Research Libraries*, 35(3), 242-252. <https://doi.org/10.1080/00048623.2004.10755274>
- Câmara dos Deputados (Brasil). Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. (2021). *Parecer da Relatora, Dep. Fernanda Melchionna (PSOL-RS), pela aprovação, com substitutivo*. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2128798
- Cook, T. (2001). Archival science and postmodernism: new formulations for old concepts. *Archival Science*, 1, 3-24. <https://doi.org/10.1007/BF02435636>
- Cunningham, A. (2015). Postcustodialism. In L. Duranti, & P. C. Franks (Eds.), *Encyclopedia of Archival Science* (pp. 274-278). Rowman & Littlefield.
- Dollar, C. M. (1994). O impacto das tecnologias de informação sobre princípios e práticas de arquivos: algumas considerações. *Acervo*, 7(1-2), 3-38. http://www.arquivonacional.gov.br/media/v7_n1_2_jan_dez_1994.pdf
- Duchain, M. (2011). Os Arquivos na Torre de Babel: Problemas de terminologia arquivística internacional. *Acervo*, 20(1), 13-22.
- Duranti, L. (2007). Archives as a place. *Archives & Social Studies: A Journal of Interdisciplinary Research*, 1(0), 445-466.
- Editores Melhoramentos Ltda. (2022). *Michaelis – Dicionário brasileiro da língua portuguesa*. <https://michaelis.uol.com.br/>
- Fontelles, M. J., Simões, M. G., Farias, S. H., & Fontelles, R. G. S. (2009). Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. *Revista Paraense de Medicina*, 23(3).
- Jardim, J. M. (1995). A invenção da memória nos arquivos públicos. *Ciência da Informação*, 25(2), 1-13.
- Jardim, J. M. (2018, novembro 11). *Políticas e governança arquivísticas: arquivos permanentes do Poder Executivo Federal brasileiro* [Comunicação]. Seminário Hispano-Brasileiro de Pesquisa em Informação, Documentação e Sociedade, VII, Madrid, 2018

- Seminários e Conferências Documentação: *actas*, Madrid. <https://seminariohispano-brasileiro.org.es/ocs/index.php/viishb/viishbucm/paper/view/337>
- Ketelaar, E. (1997). The Difference Best Postponed? Cultures and Comparative Archival Science. *Archivaria*, 44, 142-148. <https://archivaria.ca/index.php/archivaria/article/view/12201/13218>
- Mattar, E. (2003). Dos arquivos em defesa do Estado ao Estado em defesa dos arquivos. In E. Mattar (Ed.), *Acesso à informação e política de arquivos* (pp. 13-36). Arquivo Nacional (Brasil).
- Millar, L. (2014). Coming Up With Plan B: Considering the Future of Canadian Archives. *Archivaria*, 77, 103-139. <https://archivaria.ca/index.php/archivaria/article/view/13485>
- Nacata Junior, E. K. (2012). *A responsabilidade por custódia no direito romano: análise do problema na compra e venda (emptio venditio)* [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-06062013-143148/pt-br.php>
- National Archives of Australia. (2015). *Distributed custody policy*. <https://www.naa.gov.au/about-us/our-organisation/accountability-and-reporting/archival-policy-and-planning/distributed-custody-policy#legislation>
- Portaria n.º 21, de 21 de fevereiro de 2005. (2005). In *Diário Oficial da União n.º 35, Seção 2, pág. 3, 22 de fevereiro de 2005*. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/02/2005&jornal=2&pagina=3&totalArquivos=28>
- Silva, A. M. da., Ribeiro, F., Ramos, J., & Real, M. (2009). *Arquivística: teoria e prática de uma ciência da informação* (3ª ed.). Edições Afrontamento.
- Silva, M. da. (2017). *O arquivo e o lugar: custódia arquivística e a responsabilidade pela proteção aos arquivos* (1ª ed.). EDUFF.
- Silva, M. da. (2019). Custódia, cadeia de preservação e custodiante confiável: conceitos para a preservação de documentos digitais autênticos. *Conhecimento em Ação*, 4(2), 46-64. <https://doi.org/10.47681/rca.v4i2>
- Silva, O. J. de P. e. (2014). *Vocabulário jurídico* (31ª ed.). Forense.
- Society of American Archivists. (n.d.). *Dictionary of Archives Terminology*. <https://dictionary.archivists.org/index.html>
- Sordi, N. de. (2022, fevereiro 7). *Considerações sobre o Decreto n.º 10.148, de 2019*. Biblio. <https://biblio.info/consideracoes-sobre-o-decreto-n-10-148-de-2019/>
- Thomassen, T. (1999). *The development of archival science and its European dimension*. *z/a/d*. <http://z-a-d.net/the-development-of-archival-science-and-its-european-dimension/>

