

**WADSON SILVA FARIA**

**A NORMALIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA NO  
BRASIL: UM ESTUDO DA INFLUÊNCIA DAS RESOLUÇÕES DO CONARQ NA  
ORGANIZAÇÃO DOS ARQUIVOS DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA**

BRASÍLIA – DF

2006

WADSON SILVA FARIA

**A NORMALIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA NO  
BRASIL: UM ESTUDO DA INFLUÊNCIA DAS RESOLUÇÕES DO CONARQ NA  
ORGANIZAÇÃO DOS ARQUIVOS DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação do Departamento de Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, para obtenção do grau de Mestre em Ciência da Informação com concentração na área de Gestão da Informação e do Conhecimento.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Georgete Medleg Rodrigues

BRASÍLIA – DF

2006

Faria, Wadson Silva.

A normalização dos instrumentos de gestão arquivística no Brasil: um estudo da influencia das Resoluções do Conarq na organização dos arquivos da Justiça Eleitoral Brasileira / Wadson Silva Faria – Brasília, 2006.

148 p.

Bibliografia: p. 126-131.

Orientadora: Georgete Medleg Rodrigues.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação. Departamento de Ciência da Informação e Documentação.



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Título:** “A Normalização dos Instrumentos de Gestão Arquivística no Brasil: Um Estudo da Influência das Resoluções do CONARQ na Organização dos Arquivos da Justiça Eleitoral”.

**Autor:** Wadson Silva Faria

**Área de concentração:** Transferência da Informação

**Linha de pesquisa:** Gestão da Informação e do Conhecimento.

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação do Departamento de Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Ciência da Informação**.

Dissertação aprovada em: 03 de outubro de 2006.

Aprovado por:

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Georgete Medleg Rodrigues  
Presidente – Orientador (UnB/PPGCInf)

Prof. Dr. Armando Manuel Barreiros Malheiros da Silva  
Membro Externo - (Universidade do Porto/Portugal)

Prof. Dr. Renato Tarciso Barbosa Sousa  
Membro Interno - (UnB/PPGCInf)

---

Prof.<sup>a</sup>. Dra. Elmira Luzia Melo Soares Simeão  
Suplente – (UnB/PPGCInf)

Aos meus Pais, Wilson e Cleusa,  
que tanto me ensinaram e ainda continuam a fazê-lo.  
Aos meus filhos, Phelipe e Brenda,  
por nos presentear com momentos alegres, e também por nos obrigar a lutar.

## AGRADECIMENTOS

De fato, nenhum trabalho de pesquisa se faz exatamente sozinho. Tenho muito a agradecer a tantas pessoas que espero não cometer nenhuma falta grave nesse momento, pois certamente não caberiam no espaço reservado, e de forma individual, todos os nomes merecidos. No entanto, quero dedicar meus sinceros agradecimentos, primeiramente, aos meus familiares, pai, mãe, irmãos, tios e primos, e em especial aos meus filhos Phelipe e Brenda e à minha esposa Luciane, pelo apoio incondicional e pela compreensão de todas as minhas ausências.

Quero agradecer também aos meus chefes imediato e superior, Dra. Maria Inês Gonçalves de Oliveira Müller (Secretária de Documentação e Informação do TSE) e ao Dr. Athayde Fontoura Filho (Diretor-Geral), pelo apoio e autorização para realização da pesquisa nos arquivos da Justiça Eleitoral. A todos os colegas da Justiça Eleitoral que gentilmente responderam aos questionários e entrevistas, sem os quais este trabalho não seria possível, e nesse caso em especial, aos colegas Júlio César Sousa Gomes (TSE), Alex Ricardo Brasil (TRE-SP) e Rosane Gonçalves (TRE-DF), que colaboraram nos testes-piloto, ao colega Celso José da Silva (TRE-RO), pelo entusiasmo e incentivo de sempre; às minhas colegas de gabinete Michelle Martinho Fonseca e Patrícia Vieira de Sousa, pelas ligações e informações coletadas, e a todos os que anonimamente me ajudaram com informações, dicas e incentivos.

Meus agradecimentos aos colegas arquivistas Laila Monaiar, Lamberto Ricarte, Vanderlei Batista, Renato B. Sousa e Luis Carlos Lopes, pelas discussões e comentários. À amiga Márcia Delgado pelas traduções. E novamente ao companheiro de labuta, Júlio César e à minha esposa Luciane, pelas intermináveis leituras.

Finalmente, agradeço aos professores e colegas de turma do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília, sobretudo à minha orientadora, Professora Doutora Georgete Medleg Rodrigues, pela imensa ajuda, pela compreensão e pela orientação justa e enriquecedora.

“Quem me dera, ao menos uma vez,  
que o mais simples fosse visto como o mais importante.”

Renato Russo

## RESUMO

Trata-se de um trabalho de análise descritivo-explicativa sobre a normalização de instrumentos de gestão arquivística no Poder Judiciário brasileiro, por meio de um estudo de caso na Justiça Eleitoral. O problema central da pesquisa foi verificar como ocorreu o processo de construção de planos de classificação e tabelas de temporalidade documental na organização dos arquivos da Justiça Eleitoral brasileira e de como as Resoluções do Conselho Nacional de Arquivos – Conarq (Brasil), particularmente a Resolução nº 14, influenciaram na construção desses instrumentos. Os dados empíricos foram coletados em levantamento frente aos vinte e oito tribunais da Justiça Eleitoral em todo o território nacional, com a aplicação de questionários e realização de entrevistas com os responsáveis pelos arquivos desses tribunais, além de consulta a documentos pertinentes. Do universo total, foram selecionados, como amostra representativa, os tribunais que possuíam e utilizavam instrumentos de gestão arquivística na organização de seus arquivos, com o intuito de investigar o processo de construção desses instrumentos e a possível influência das resoluções do Conarq nessa construção. Os resultados demonstraram uma escassa bibliografia sobre instrumentos de gestão arquivística, dados inéditos sobre vários aspectos dos arquivos da Justiça Eleitoral brasileira e sobre o papel das resoluções do Conarq na elaboração e compreensão dos instrumentos de gestão arquivística em instituições públicas. Além disso, apontaram para a necessidade de realização de estudo mais aprofundado para investigar a viabilidade política e técnica de uma proposta de padronização desses instrumentos em sistemas de organizações públicas com funções idênticas e atividades similares, como é o caso da Justiça Eleitoral.

**Palavras-chave:** Justiça Eleitoral – Arquivística – Gestão de Documentos – Instrumentos de Gestão Arquivística – Plano de Classificação – Tabela de Temporalidade – Padronização – Resoluções Conarq 4, 8 e 14 .

## RESUMEN

Se trata de un estudio descriptivo-explicativo acerca de la normalización de instrumentos de tratamiento archivístico en el poder judicial brasileño, por medio de un estudio de caso en la Justicia Electoral. El problema central de la investigación fue coleccionar como ocurrió el proceso de construcción de los *planes de organización de fondos y cuadros de selección documentales* en la organización de los archivos de la Justicia Electoral brasileña y cómo las Resoluciones del Consejo Nacional de Archivos – Conarq (Brasil), particularmente la Resolución nº 14, influenciaron en la construcción de esos instrumentos. Los datos empíricos fueron agrupados por medio de un estudio junto a los veintiocho tribunales de la Justicia Electoral en todo el territorio nacional, con el empleo de cuestionarios y realización de encuestas con los responsables por los archivos de esos tribunales, allende los documentos pertinentes. Del universo total fueron seleccionados, como muestra representativa, los tribunales que poseían y utilizaban instrumentos de tratamiento archivístico en la organización de sus archivos con el reto de investigar el proceso de construcción de esos instrumentos y la posible influencia de las resoluciones del Conarq en esa construcción. Los resultados demostraron una escasa bibliografía acerca de las herramientas de tratamiento archivístico, datos inéditos sobre varios aspectos de los archivos de la Justicia Electoral brasileña y sobre el papel de las resoluciones del Conarq en la elaboración y comprensión de las herramientas de tratamiento archivístico en instituciones públicas. Además de ello, esos resultados apuntaron para la necesidad de la realización de un estudio más elaborado para investigar la viabilidad política y técnica de una propuesta para estandarizar esos instrumentos en sistemas de organizaciones públicas con funciones idénticas y actividades similares, como el caso de la Justicia Electoral.

**Palabras-clave:** Justicia Electoral – Archivística – Tratamiento Archivístico – Instrumentos de Tratamiento Archivístico – Plan de Organización de Fondos – Cuadro de Selección – Estandarizar – Resoluciones 4, 8 e 14 - Conarq

## ABSTRACT

One is about a description-clarifying study on the normalization of instruments of archival management in the Brazilian judiciary power, by means of a study of case in Electoral Justice. The central problem of the research was to verify as it occurred the process of construction of classified filing plans and disposal schedules in the organization of the archives of the Brazilian Electoral Justice and of as the Resolutions of the National Council on Archives - Conarq (Brazil), particularly Resolution n°. 14, had influenced in the construction of these instruments. The empirical data had been collected by means of a survey next to the twenty eight courts of Electoral Justice in all the domestic territory, with the application of questionnaires and accomplishment of interviews with the responsible ones for the archives of these courts, beyond pertinent documents. Of the total universe they had been selected, as representative sample, the courts who had and used instruments of archival management in the organization of its archives, with intention to investigate the process of construction of these instruments and the possible influence of the resolutions of the Conarq in this construction. The results had demonstrated a scarce bibliography on instruments of archival management, unknown data on some aspects of the archives of Brazilian Electoral Justice and on the paper of the resolutions of the Conarq in the elaboration and understanding of the instruments of archival management in public institutions. Moreover, these results had pointed more with respect to the necessity of accomplishment of a study deepened to investigate the viability similar politics and technique of a proposal of standardization of these instruments in systems of public organizations with identical functions and activities, as the case of Electoral Justice.

**Keywords:** Electoral Justice – Archivists – Record Management – Instruments of Archival Management - classified filing plans – disposal schedules – Standardization – Resolutions n.º 8 and 14 – Conarq – National Council on Archives (Brazil).

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organização da Justiça Eleitoral.....	62
Figura 2 – Organograma TSE 1932.....	66
Figura 3 – Organograma TSE 1953.....	67
Figura 4 – Organograma TSE 1974.....	73
Figura 5 – Organograma TSE 1982.....	74
Figura 6 – Organograma TSE 1987.....	75
Figura 7 – Organograma TSE 1992.....	76
Figura 8 – Organograma TSE 1995.....	77
Figura 9 – Organograma SDI.....	80

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Dimensões do eleitorado brasileiro.....	63
Tabela 2 – Evolução: estrutura, eleitorado e produção documental.....	64
Tabela 3 – Ano de aprovação dos instrumentos.....	104
Tabela 4 – Atividades desenvolvidas nos arquivos da JE.....	107

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Governo Revolucionário 1930 / Getúlio Vargas assina seu primeiro Decreto.....	47
Ilustração 2 – Maria Luiza Bittencourt / Deputada Estadual eleita pela Bahia, em 1933.....	48
Ilustração 3 – Carlota Pereira Queiroz / 1ª Deputada do Brasil eleita por São Paulo.....	48
Ilustração 4 – Hermenegil Rodrigues de Barros / 1º Presidente do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral - 1932 a 1937.....	50
Ilustração 5 – José Linhares / Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, quando da reinstalação da Justiça Eleitoral, em 1945.....	50

## LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1 – SDI: Estrutura e Funcionamento.....	81
--	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – lista de competências da Justiça Eleitoral.....	57
Quadro 2 – Funções e atividades.....	59
Quadro 3 – Comparativo: modelo instrumental x modelo metodológico.....	119

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Planos de Classificação: situação em 2000	Gráfico 2 - Planos de Classificação: situação em 2006	102
Gráfico 3 – Tabelas de Temporalidade: situação em 2000	Gráfico 4 - Tabela de Temporalidade: situação em 2006	103
Gráfico 5 – Opinião dos Tribunais da JE quanto à padronização dos instrumentos.....		105
Gráfico 6 – Existência de normas para o desenvolvimento das atividades nos arquivos da JE.....		108
Gráfico 7 – Método predominante de consulta na JE.....		109
Gráfico 8 – Motivos para a elaboração dos instrumentos.....		111
Gráfico 9 – Referências utilizadas para a elaboração dos instrumentos.....		111
Gráfico 10 – Padronização dos instrumentos.....		112
Gráfico 11 – Vantagens da padronização.....		113
Gráfico 12 – Desvantagem da padronização.....		113
Gráfico 13 – Critérios de classificação.....		115
Gráfico 14 – Critérios de avaliação.....		116

## LISTA DE ABREVIATURAS

AAB	Associação de Arquivistas Brasileiros
ABARQ	Associação Brasileira de Arquivologia
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AN	Arquivo Nacional
CIA	Conselho Internacional de Arquivos
COBLI	Coordenadoria de Biblioteca (TSE - 1995)
COJUR	Coordenadoria de Jurisprudência (TSE - 1995)
COM	Coordenadoria de Comunicações (Tribunal Superior Eleitoral - 1995)
Conarq	Conselho Nacional de Arquivos
DG	Diretoria-Geral (Tribunal Superior Eleitoral)
FAJESU	Faculdade Jesus Maria José
GED	Gerenciamento Eletrônico de Documentos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
JE	Justiça Eleitoral
MDA	Massa Documental Acumulada
PCD	Plano de Classificação de Documentos
PJ	Poder Judiciário
RAMP	<i>Record and Archives Management Program</i> (Programa de Gestão de Documentos e Arquivos)
SCI	Secretaria de Controle Interno (Tribunal Superior Eleitoral)
SDI	Secretaria de Documentação e Informação (Tribunal Superior Eleitoral)
SINAR	Sistema Nacional de Arquivos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRE-AC	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Acre
TRE-AL	Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Alagoas
TRE-AM	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Amazonas
TRE-BA	Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Bahia
TRE-CE	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará
TRE-DF	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Distrito Federal
TRE-ES	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Espírito Santo
TRE-GO	Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás
TRE-MA	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Maranhão
TRE-MG	Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais
TRE-MS	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Mato Grosso do Sul
TRE-MT	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Mato Grosso
TRE-PA	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará
TRE-PB	Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Paraíba
TRE-PE	Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Pernambuco
TRE-PI	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí
TRE-PR	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná
TRE-RJ	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro
TRE-RN	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Norte
TRE-RO	Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Rondônia
TRE-RR	Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Roraima
TRE-RS	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul
TRE-SC	Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina
TRE-SE	Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Sergipe
TRE-SP	Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo
TRE-TO	Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Tocantins
TRF	Tribunal Regional Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TTD	Tabela de Temporalidade Documental
UnB	Universidade de Brasília
USP	Universidade de São Paulo
ZE	Zona Eleitoral

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	14
1.2.	Problema da pesquisa e hipótese.....	18
1.3.	Objetivos da pesquisa.....	22
	Objetivo geral .....	22
	Objetivos específicos .....	22
1.4.	Justificativa .....	23
1.5.	Referencial teórico .....	29
1.6.	Metodologia da pesquisa.....	37
1.7.	Revisão de literatura.....	41
2.	A JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA .....	46
2.1.	Origem e desenvolvimento da Justiça Eleitoral .....	47
2.2.	Os elementos constitutivos da Justiça Eleitoral .....	55
2.2.1.	Funções e atividades .....	57
	Características institucionais da Justiça Eleitoral .....	60
2.2.1.	Estrutura.....	61
2.2.2.	A evolução da estrutura organizacional do Tribunal Superior Eleitoral .....	65
2.2.3.	A Secretaria de Documentação e Informação do Tribunal Superior Eleitoral: estrutura e funcionamento .....	78
	A Gestão de documentos nas estruturas administrativas .....	82
	A Coordenadoria de Comunicações no TSE: desenho político e administrativo.....	84
2.2.4.	A atual estrutura organizacional dos Tribunais Regionais Eleitorais.....	87
3.	AS RESOLUÇÕES DO CONARQ E OS ARQUIVOS DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA .....	89
3.1.	A Resolução nº 14 do Conselho Nacional de Arquivos – Conarq.....	90
3.2.	Os Arquivos da Justiça Eleitoral .....	99
3.2.1.	Análise quantitativa-descritiva .....	101
	Planos de Classificação Documental – PCD.....	101
	Tabelas de Temporalidade Documental – TTD.....	102
	Normalização dos instrumentos de gestão arquivística .....	103
	Padronização dos instrumentos de gestão arquivística na Justiça Eleitoral .....	105
	Sistema de Arquivos da Justiça Eleitoral.....	106
	Atividades desenvolvidas nos Arquivos da Justiça Eleitoral.....	107
	Avaliação documental na Justiça Eleitoral .....	109
3.2.2.	Análise crítica dos dados coletados .....	110
4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	121

REFERÊNCIAS.....	128
GLOSSÁRIO.....	134
ANEXO I.....	138



# **Introdução**

# 1 INTRODUÇÃO

Este Projeto de pesquisa reflete algumas de nossas inquietações mais freqüentes nestes dez anos de trabalho como professor e arquivista<sup>1</sup>. É, também, uma conjugação de esforços no sentido de colaborar para o rompimento com uma tradição fortemente técnica da área e ampliar os estudos arquivísticos no campo científico, além de aliar a prática aos conceitos e princípios arquivísticos na proposição de novas soluções, como bem salientou Lopes (2002, p. 54-55):

[...] Não é fácil convencer, neste contexto de “normalidade”, que é possível diminuir a burocracia e criar serviços administrativos mais “leves” e eficientes. Assim como, é difícil mostrar que a técnica sem a teoria tem um alcance muito limitado, sendo incapaz de resolver problemas novos ou mais complexos do que o habitual. [...] A aproximação entre teoria e prática (e vice-versa) deve ser o principal objetivo do arquivista hermenêuta. Descarta-se uma arquivística estritamente teórica – teorismo [sic] – ou singularmente prática – praticismo [sic]. Condena-se o manualismo [sic], buscando-se uma sintonia com a construção ou a reconstrução de uma disciplina teórico-prática, calcada nos conhecimentos e desenvolvimentos atuais das ciências.

A elaboração de instrumentos de gestão arquivística é uma dentre outras competências do arquivista, de maneira tal que não é possível organizar um arquivo<sup>2</sup> sem a sua utilização, em algum nível. De acordo com Rousseau e Couture (1998, p. 143):

Os instrumentos de gestão confeccionados pelo arquivista permitem-lhe administrar os arquivos (análise e definição das necessidades, acompanhamento e controle dos diversos elementos do programa de gestão de arquivos). [...] Os principais instrumentos de gestão são o guia de gestão do arquivo [...] a tabela de selecção [tabela de temporalidade documental], o inventário dos documentos. [...] o quadro geral de classificação [plano de classificação documental].

---

<sup>1</sup> O autor foi Professor substituto do curso de Arquivologia da Universidade de Brasília (UnB) e atualmente é titular da cadeira de Arquivística do curso de Secretariado Executivo da Faculdade Jesus Maria José (FAJESU), Consultor em organização de arquivos e Coordenador de Comunicações da Secretaria de Documentação e Informação do Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>2</sup> Aqui entendido por “conjunto de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou natureza dos documentos” (BRASIL, Lei nº 8.159/91).

No entanto, ainda é comum encontrar arquivistas<sup>3</sup> trabalhando sem o apoio desses instrumentos, guiados quase sempre pelo empirismo e pelo senso comum, sem muita preocupação com a confrontação teórica e com os resultados dessa prática em prazos demasiados longos, como salienta Lopes (2002, p. 54):

Predomina no Brasil e nos demais países da América Latina [a] figura do arquivista prático. Ele “aprende” reproduzindo práticas administrativas e técnicas pré-existentes calcadas no senso comum próprio da tradição oral, em manuais técnicos sem maior fundamentação ou nas tendências de suas profissões de origem.

A adoção da “teoria das três idades<sup>4</sup>”, a partir da segunda metade do século XX, revolucionou as técnicas arquivísticas, propiciando o uso dos arquivos de modo mais eficiente e eficaz, bem como iniciou um debate teórico que veio enriquecer a própria Arquivística. Apesar da crescente preocupação, no Brasil só recentemente houve o cuidado legal de registrar o cuidado governamental com a documentação pública e privada. A obrigação da administração pública em dar tratamento e gerir a documentação governamental foi expressa na Constituição Federal de 1988, no parágrafo 2º do seu artigo 216, que dispôs o seguinte:

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

---

<sup>3</sup> Arquivistas aqui entendidos não só como os bacharéis em Arquivologia, mas também os profissionais de formações diversas, envolvidos com a gestão das informações de natureza arquivística.

<sup>4</sup> Conceito técnico-arquivístico que divide o ciclo de vida dos documentos, com base em seus valores, em três fases distintas: corrente, intermediária e permanente (ROUSSEAU e COUTURE, 1998, p. 114-116).

De acordo com Sousa (2004, p. 26-67), em 1989 o Arquivo Nacional – AN empreendeu uma pesquisa que resultou na implantação do Cadastro Nacional de Arquivos Federais (ARQUIVO NACIONAL, 1990). O resultado dessa pesquisa chamou a atenção para a necessidade de ações mais efetivas quanto ao tratamento dos acervos e a normalização dos instrumentos de gestão dos arquivos, como forma de provocar uma ação rápida para uma gestão mais efetiva.

Apesar disso, somente dois anos mais tarde surgiu a primeira lei federal sobre política nacional de arquivos, a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Essa lei dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, de forma a propor melhorias nos serviços arquivísticos do Poder Público, por meio de programas de gestão documental, definindo conceitos e obrigações relacionados com produção, tramitação, uso, classificação, avaliação e destinação final dos documentos.

Como forma de promoção de algumas dessas funções, a Lei nº 8.159/91 determinou, em seu artigo 26, a criação do Conselho Nacional de Arquivos – Conarq, um órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional. O Conselho passou a ser o órgão central do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR; e recebeu a função de definir a política nacional de arquivos.

Dentre as finalidades do Conarq estabelecidas pela Portaria nº 5, de 7 de fevereiro de 2002, que aprovou o seu Regimento Interno, estão a definição da política nacional de arquivos e a orientação normativa visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo.

Desde a sua instalação<sup>5</sup>, o Conarq tem publicado Resoluções, a fim de cumprir essas finalidades. De forma que as Resoluções do Conarq, apesar de não possuírem poder normativo efetivo sobre os órgãos vinculados ao Conselho, consolidam o seu entendimento e sugerem a orientação normativa da gestão documental.

Imbuído dessa finalidade e movido pelos resultados da pesquisa que motivou a implantação do Cadastro Nacional de Arquivos, o Conarq publicou, em 28 de março de 1996, a Resolução nº 4, dispondo pela primeira vez sobre o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública – atividades-meio<sup>6</sup>. Nessa Resolução, o Conselho propunha a adoção do referido Código como um modelo para os arquivos correntes dos órgãos integrantes do SINAR, e também aprovava os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo<sup>7</sup>.

Desde então, o Código de Classificação sofreu apenas duas modificações, promovidas por meio das Resoluções nºs 8 e 14, mas nenhuma delas alterou substancialmente a sua organização e funcionamento.

A intenção inicial do Conarq em produzir um “modelo” que servisse de referência para que os órgãos do poder público pudessem estabelecer seus instrumentos próprios possibilitou a esses órgãos, inclusive os da Justiça Eleitoral, ter noção acerca do funcionamento e da estrutura desses instrumentos de gestão arquivística.

---

<sup>5</sup> O Conarq foi criado pela Lei nº 8.159/91 e instalado em sessão solene realizada no dia 15 de dezembro de 1994, sob a presidência do então Ministro de Estado da Justiça, Dr. Alexandre de Paula Dupeyrat.

<sup>6</sup> ARQUIVO NACIONAL (2001).

<sup>7</sup> De acordo com o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística, a Tabela de Temporalidade Documental é um instrumento de gestão documental que estabelece os prazos de guarda dos documentos em cada uma de suas fases. E a destinação decorre da avaliação, com o encaminhamento dos documentos à guarda temporária ou permanente, à eliminação e/ou à reprodução.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) publicou, em março de 2000, um relatório estatístico sobre a situação dos arquivos da Justiça Eleitoral<sup>8</sup>. Esse relatório indicou que 80% dos órgãos da Justiça Eleitoral não possuíam Plano de Classificação para seus documentos, e que 72% também não possuíam Tabela de Temporalidade Documental.

Apesar desse levantamento ter sido realizado seis anos depois, os resultados da Justiça Eleitoral coincidem com aquele feito pelo Arquivo Nacional para a realização do Cadastro Nacional de Arquivos Federais e suscitam a necessidade de uma nova pesquisa para averiguar a atual situação.

## **1.2 Problema da pesquisa e hipótese**

A intenção de estabelecer um modelo para a organização e avaliação dos documentos provenientes das atividades-meio dos órgãos da Administração Pública, por meio da adoção do Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública Federal, gerou, desde o início, uma enorme polêmica na comunidade arquivística nacional.

Passados nove anos desde a publicação da primeira Resolução do Conarq, que trata do assunto, e cinco anos após o primeiro levantamento do TSE, os principais questionamentos desta pesquisa dizem respeito ao impacto das Resoluções do Conarq sobre a organização dos arquivos da Justiça Eleitoral, nesse período, e se as Resoluções motivaram os órgãos da Justiça Eleitoral a elaborarem seus instrumentos, e, em caso positivo, que tipo de influência elas provocaram na elaboração desses instrumentos.

---

<sup>8</sup> Tribunal Superior Eleitoral (2000).

Nossos dez anos de experiência – participando efetivamente de diversas discussões nos principais eventos nacionais e internacionais da área arquivística, nos fóruns de Associações de Arquivistas e nas reuniões da Câmara Setorial dos Arquivos do Poder Judiciário<sup>9</sup>, e na execução de diversos trabalhos de consultoria, parecem nos autorizar a formular a hipótese de que, basicamente, por causa dessa polêmica, se formaram dois grupos ou correntes na comunidade arquivística nacional: os que apoiaram a iniciativa do Conarq, como forma de provocar as alterações necessárias no cenário arquivístico nacional; e os que repudiaram o que foi entendido como “engessamento” dos principais instrumentos de gestão arquivística: o plano de classificação e a tabela de temporalidade documental.

No Poder Judiciário, observamos durante a realização do I Congresso Brasileiro dos Arquivos do Poder Judiciário<sup>10</sup> e no I Seminário sobre Avaliação de Documentos Judiciais<sup>11</sup>, que essa polêmica discussão centralizou algumas de suas sessões plenárias, com manifestações igualmente distribuídas entre as Justiças Especializadas ali representadas, dentre elas a Justiça Eleitoral, que teve participação expressiva, com vários representantes dos seus diversos Tribunais.

---

<sup>9</sup> Órgão integrante do Conarq.

<sup>10</sup> Realizado em Brasília nos dias 2, 3 e 4 de maio de 2001.

<sup>11</sup> Realizado no auditório do Superior Tribunal de Justiça, em Brasília, nos dias 29 e 30 de agosto de 2002.

Essas observações, de certo modo, reforçaram a necessidade de investigação dessas hipóteses, como forma de esclarecer os pontos ainda obscuros. De um modo geral, as principais discussões foram e ainda estariam sendo travadas por essas duas correntes. Na base dessas discussões, estão as preocupações de cunho administrativo e técnico. O grupo dos pragmáticos, com foco nas questões administrativas e funcionais, e o dos teóricos, com foco nas questões técnicas e conceituais.

Algumas instituições que participaram do I Seminário sobre Avaliação de Documentos Judiciais, e que estavam envolvidas na discussão sobre a padronização dos planos de classificação e tabelas de temporalidade, estão trabalhando em propostas desse gênero. A Justiça Federal, por exemplo, aprovou seu programa de gestão documental, por meio de uma resolução<sup>12</sup> do Conselho de Justiça Federal. Nessa proposta, a Justiça Federal segue um caminho parecido ao proposto pelo Conarq, com a criação de instrumentos unificados para todos os Tribunais Regionais Federais.

Na Justiça Eleitoral, essa discussão é ainda incipiente. Sabemos que existem manifestações a favor e contra a padronização, mas não se sabe qual a porcentagem e nem os motivos de cada uma delas. De forma que uma pesquisa sobre o impacto das Resoluções do Conarq na organização dos arquivos da Justiça Eleitoral pode vir a subsidiar os estudos futuros sobre a eficácia de instrumentos unificados no âmbito dos arquivos da Justiça Eleitoral brasileira.

---

<sup>12</sup> Resolução nº 217, de 22 de dez. 1999.

Portanto, o propósito desta pesquisa insere-se nesse contexto com o objetivo especificamente de investigar, no âmbito da Justiça Eleitoral brasileira, qual o impacto das resoluções do Conarq na organização de seus arquivos. E percebe-se que, para isso, é condição *sine qua non* entender melhor o que é a Justiça Eleitoral, seu contexto de criação, suas funções, suas atividades e sua estrutura; como se formaram os seus arquivos; quais os órgãos da Justiça Eleitoral que possuem instrumentos de gestão arquivística – plano e tabela; dentre os que possuem esses instrumentos, como foi o seu processo de elaboração; e, por fim, qual a influência das resoluções do Conarq na proposição desses instrumentos.

### **1.3 Objetivos da pesquisa**

#### **Objetivo geral**

- Compreender o processo de normalização dos instrumentos de gestão arquivística no Brasil por meio de um estudo de caso da Justiça Eleitoral.

#### **Objetivos específicos**

- Verificar se as Resoluções nºs 4, 8 e 14 do Conarq orientaram a organização dos arquivos da Justiça Eleitoral Brasileira e verificar se essa orientação traduziu-se na elaboração de planos de classificação e tabelas de temporalidade baseados literalmente no modelo proposto pelas resoluções ou com adaptações.
- Mapear os órgãos da Justiça Eleitoral que reformularam e/ou elaboraram os instrumentos de gestão arquivística, plano de classificação e tabela de temporalidade, entre 1996 e 2005.
- Identificar como ocorreu o processo de elaboração dos instrumentos de gestão arquivística nos tribunais eleitorais que os possuem.

#### **1.4 Justificativa**

A relevância científica desta pesquisa parte da inquietação provocada por Sousa (2004, p. 52), quando esse autor questiona se “é possível ter um padrão de instrumento de classificação para um conjunto de órgãos públicos”. Evidentemente, ele fala de um conjunto de órgãos públicos que tenham missão semelhante ou que pertençam à mesma categoria, e também dos questionamentos apresentados no I Congresso Nacional dos Arquivos do Poder Judiciário, em 2002, sobre a possibilidade de padronização dos instrumentos de organização dos arquivos do Poder Judiciário. Esse autor realizou um detalhado estudo de caso do principal instrumento de classificação publicado no país. Resta, no entanto, após os importantes esclarecimentos sobre o Código do Conarq, saber se é possível, a partir dele, propor a padronização de instrumentos de organização arquivística em sistemas de corporações com as mesmas características, objetivos e missões, como o da Justiça Eleitoral. Como é notória a influência desse Código na construção desses instrumentos, torna-se também importante avaliar o grau dessa influência nos arquivos da Justiça Eleitoral.

Concorda-se com Sousa (2004, p.50) que é indiscutível a importância da iniciativa do Conarq em oferecer um “modelo” a ser adotado nos órgãos e entidades integrantes do SINAR, haja vista que essa atitude encontra amparo nos dados levantados no Cadastro Nacional de Arquivos Federais, realizado anteriormente.

De fato, o referido levantamento indicava o uso incipiente de planos de classificação como instrumento de organização das massas documentais. Assim, uma referência instrumental pode, sob esse aspecto, ser entendida como solução louvável para

iniciar uma reversão do quadro apontado pela pesquisa, apesar de haver outras maneiras de se resolver o problema, como tentaremos demonstrar nesta pesquisa.

Sousa (2004, p.52) sintetiza bem o duelo central entre os pragmáticos e os teóricos ao tentar responder à pergunta da primeira questão, isto é, se é possível ter um padrão de instrumento de classificação para um conjunto de órgãos públicos. Inicialmente, a posição de Sousa é a de manutenção da dúvida, ao afirmar que a resposta a essa pergunta não é absoluta. No entanto, é a partir da concordância e da discordância quanto a essa pergunta que se estabelece a necessidade de investigação sobre a possibilidade de adoção desse procedimento na Justiça Eleitoral.

Ao discordar da possibilidade de padronização, Sousa (2004, p. 52) parte do conceito de missão como sendo a razão da existência da organização dentro de seu campo de atuação, ou seja, a finalidade mais ampla que sustenta a sua justificativa social. De acordo com ele,

[...] Para cada missão, podemos afirmar que existem determinadas funções, isto é, conjuntos de atividades similares e conexas ou interdependentes, de execução contínua que provê [sic] suporte que torna viável a missão da organização.

Ainda sob esse entendimento, a função indica geralmente *o que é feito*, sem detalhar *o como é feito*, e isso só é possível por meio das atividades, que são um conjunto de procedimentos necessários para a execução de um processo ou função. Por fim, na ponta dessa cadeia encontram-se os documentos, que são os resultados de toda essa vinculação que se inicia com a missão. E a conclusão a que ele chega, por esse caminho, é lógica: se o instrumento de organização dos documentos é a representação dessa cadeia e de todos esses vínculos e contextos, podemos afirmar que cada órgão deveria ter um instrumento de organização específico.

Ao concordar com a padronização, Sousa afirma que a argumentação acima vale apenas para as atividades-fim de cada órgão e que não é possível sustentá-la para as atividades-meio, devido ao fato de os órgãos públicos federais, independentemente de sua personalidade jurídica e missão, seguirem normas e procedimentos definidos em textos legais para a gestão dos recursos materiais, humanos, financeiros, orçamentários e informacionais. Assim, se há uma determinação única para a gestão desses recursos, o resultado do cumprimento dessa determinação, que são os tipos ou tipologias documentais<sup>13</sup> também deverão adotá-la. Portanto, como observado anteriormente, esse autor posiciona-se com cautela em relação à questão.

Sousa, ao tratar das considerações sobre o Código de Classificação do Conarq apresentadas por Rose Marie Inojosa, afirma que esta entende que o Código supõe, ingenuamente, uma organização administrativa comum a todos os órgãos públicos, ao passo que a organização do trabalho se dá sob inúmeros modelos. Isso, segundo Inojosa, reflete-se no cumprimento das funções, enquanto a orientação das mudanças na organização do trabalho reflete-se nas estruturas organizacionais, que tendem a se diferenciar. Sousa (2002, p. 54) discorda dessa afirmação apoiado na observação de que “a Administração Pública Federal vem, nas últimas duas décadas, fazendo um grande esforço para estabelecer normas, procedimentos, padrões e modelos para o funcionamento do que se entende por atividade-meio”, e que, portanto, cada vez mais essas funções vão recebendo as mesmas configurações e vão sendo executadas a partir do mesmo arcabouço legal.

---

<sup>13</sup> Tipologia documental é definida por Lopes (2000, p.254) como o resultado do somatório entre a espécie e a função dos documentos.

Vê-se, por essa análise, que não existe consenso sobre a viabilidade da padronização de instrumentos e que somente com uma investigação específica será possível indicar à Justiça Eleitoral a opção mais adequada e o caminho para essa solução. Entretanto, como fazer isso sem estabelecer um quadro referencial sobre a situação dos arquivos da Justiça Eleitoral e a principal tentativa de unificação instrumental já ocorrida no país, a proposta do Conarq? É nisso que se reveste a importância da pesquisa que propomos desenvolver.

Esta pesquisa tem, dentre as suas finalidades, o objetivo de demonstrar que é possível, no meio arquivístico, trabalhar de modo científico como ressaltou Wallot (apud Rousseau e Couture, 1998, p. 274), para quem “[...] sem a investigação, a arquivística estaria condenada a ser um *corpus* de práticas e de receitas sem racionalidade científica”.

E a relevância social dessa pesquisa está amparada no fato de que a Justiça Eleitoral exerce um importante papel na história do Brasil, como podemos observar nos fatos mais recentes da cena política brasileira, em relação aos quais a Justiça Eleitoral foi chamada a se manifestar, a exemplo da necessidade de uma reforma política, da questão da prestação de contas dos partidos e do financiamento público de campanhas. A Justiça Eleitoral, na execução de suas atividades e no cumprimento de suas funções, gera, de forma única e original, informações sobre a evolução e desenvolvimento do processo eleitoral brasileiro, e, de forma complementar, seu acervo reúne importante conjunto de informações acerca da organização política e social do país. Portanto, é de extrema importância que se investigue a possibilidade de padronização dos instrumentos de organização de seus arquivos, como forma de garantir o direito constitucional da sociedade de acessar essas informações.

E segundo Bellotto (2004, p. 28):

A justificativa para a organização de arquivos públicos está na ordem direta do interesse dos quatro tipos fundamentais de público que dele fazem uso: 1 – O administrador, isto é, aquele que produz o documento e dele necessita para sua própria informação, na complementação do processo decisório. 2 – O cidadão interessado em testemunhos que possam comprovar seus direitos e o cumprimento de seus deveres para com o Estado. 3 – O pesquisador – historiador, sociólogo ou acadêmico – e busca de informações para trabalhos de análise de comportamentos e eventos passados, podendo ser incluído nessa categoria o estudioso em geral. 4 – O cidadão comum, aqui não mais o interessado em dados juridicamente válidos, mas o cidadão não-graduado, o aposentado, a dona-de-casa etc, à procura de cultura geral, de entretenimento, campos em que pode haver lugar para o conhecimento da história.

Ainda sob a justificativa social da pesquisa, cabe ressaltar que a organização do conjunto de documentos, aqui denominados de *arquivos*, serve para os mais variados fins, depois de encerrada a sua jornada administrativa, como bem salientaram Rousseau e Couture (1998, p. 125):

De tudo isto ressalta que vários domínios de actividade têm uma necessidade premente das fontes essenciais que são os arquivos definitivos (permanentes) e que, neste sentido, os serviços de arquivo se tornaram verdadeiros laboratórios para várias disciplinas das ciências humanas, das ciências sociais e das ciências puras. Do mesmo modo que os físicos, os químicos, os biólogos precisam do seu laboratório para empreender e levar a cabo as suas pesquisas, o engenheiro, o arquiteto, o urbanista, o historiador, o sociólogo, o politicólogo, o médico, o cineasta, o homem ou a mulher de teatro, o administrador, podem também eles precisar desse material de laboratório que são os arquivos para empreender e levar a cabo vários dos seus projectos.

Esta diversidade de clientelas deve interessar-nos muito especialmente, porque demonstra a utilização dos documentos de arquivo definitivos (permanentes) para os mais diversos fins e, por consequência, justifica-se plenamente que se invista na organização e na conservação destas fontes de informação que constituem, pelos testemunhos privilegiados e objetivos que encerram, uma das respostas mais adequadas às necessidades dos especialistas de várias disciplinas.

A relevância desta pesquisa justifica-se ainda pela ausência de estudos dessa natureza realizados no âmbito da Justiça Eleitoral, com possibilidades efetivas de subsidiar as decisões acerca da padronização dos instrumentos de gestão arquivística utilizados pelos órgãos da Justiça Eleitoral; também por sua contribuição teórica para a

área arquivística e por compor o campo de pesquisa mencionado por Couture *et all* (1999, p. 60) como “Gestão de programas e de serviços de arquivos”. Neste caso específico, destaca-se a contribuição da pesquisa arquivística para o alinhamento da disciplina com a evolução do pensamento administrativo, bem representado por McCarthy (apud Couture *et all*, 1999, p. 61), quando diz que:

O conhecimento adquirido sobre a cultura das organizações permite uma melhor compreensão da formação dos fundos [arquivísticos] derivados de instituições [...] Assim, não se trata somente de aumentar a eficácia administrativa dos serviços de arquivo; importa assegurar, por efeito da elaboração de uma teoria transformacional, a gestão do futuro, de modo a se ir além das necessidades das clientelas. Isto obriga, também, ao arquivista gestor rever as funções arquivísticas de um ponto de vista *management* [sic], com o objetivo de verificar se elas respeitam a missão e o mandato de serviço de arquivo.

Com relação à importância da pesquisa para o desenvolvimento arquivística, Couture *et all* (1999, p.71) destacaram as observações de Hedstron (1991), com relação a sua velocidade de execução, quando ele afirma que:

A pesquisa em arquivística se desenvolve pouco a pouco, ao modo da disciplina. A maior parte dos autores está de acordo para afirmar que ela é essencial ao seu desenvolvimento e que, cada vez mais, a passagem para a era eletrônica obrigará os elementos mais dinâmicos da profissão a encontrar soluções, a abrirem novas sendas.

## 1.5 Referencial teórico

Esta pesquisa tratou, fundamentalmente, dos processos e sistemas que permitem a produção, comunicação, armazenamento e uso da informação, no caso específico, da informação de natureza arquivística, ou seja, orgânica<sup>14</sup> e registrada. Portanto, situou-se mais especificamente no espaço do conhecimento arquivístico, mas utilizou-se dos métodos e técnicas das Ciências Humanas e Sociais para abordar o tema a partir do material coletado nos arquivos da Justiça Eleitoral brasileira, da literatura arquivística nacional e internacional, e do enfoque multidisciplinar da Ciência da Informação.

Dentre os referenciais arquivísticos, destacaram-se os princípios fundamentais, os conceitos de fundo e documento de arquivo, o ciclo de vida dos documentos, os conceitos de valor primário e valor secundário, o princípio do *respect des fonds*, as funções de classificação e avaliação arquivística, e a definição dos instrumentos de gestão arquivística dentre outros.

Rousseau e Couture (1998, p.70) afirmam que:

A arquivística pode ser abordada de três maneiras: uma maneira unicamente administrativa (*records management*) cuja principal preocupação é ter em conta o valor primário do documento; uma maneira tradicional que põe a tónica [sic] exclusivamente no valor secundário do documento; ou, por último, uma maneira nova, integrada e englobante que tem como objetivo ocupar-se simultaneamente do valor primário e do valor secundário do documento.

A opção dos autores pela abordagem da arquivística integrada tem a intenção de garantir a integração dos valores e a possibilidade de dotar a disciplina de uma imagem forte e, conseqüentemente, capaz de ser reconhecida socialmente.

---

<sup>14</sup> Acumulada por um indivíduo ou organismo que é, ao mesmo tempo, produtor e receptor. (LOPES, 2000, p.103)

Essa análise se alinha em diversos aspectos com o propósito desta pesquisa e foi a base teórico-operacional para o entendimento e a aplicação dos princípios e conceitos arquivísticos defendidos. Não obstante, como definiu Lopes (2000, p. 132), a arquivística integrada não se pauta pela redefinição dos conceitos, mas por sua aplicação de modo integrado. Assim, permanecem as definições basilares dos princípios e conceitos arquivísticos postulados pela arquivística tradicional.

Para Lopes (2000, p.150-151):

[...] a proposta de uma arquivística integrada nasceu da necessidade de contribuir para aplicações, onde a teoria arquivística não seja abandonada, frente à necessidade de resolver os problemas dos arquivos ativos e semi-ativos [ou seja, correntes e intermediários].

Nessa linha de entendimento, propomos que a gestão arquivística na Justiça Eleitoral esteja sustentada pelo conhecimento teórico e prático sobre a informação e sobre os parâmetros referentes à organização de acervos dessa natureza, sem perder de vista a questão do funcionamento dos arquivos correntes e intermediários, em detrimento dos arquivos permanentes.

Esse mergulho no ambiente organizacional implicou um diálogo com a Administração, que é a área do conhecimento humano que estuda as organizações sob uma perspectiva operacional e sociológica (SOUSA, 2004, p.195). Isso tornou importante a revisão de alguns autores e obras que se relacionam de modo muito próximo com o tema desta pesquisa, autores como Castells (2000), Oliveira (2004), Cury (2000) e Chiavenato (1987). Ainda sobre o enfoque organizacional, Torquato (2002) traz importante contribuição para a comunicação organizacional.

Na Ciência da Informação, privilegiamos como interlocutores os autores Davenport (2000), Cianconi (1999), Smit (1998) e Le Coadic (2004), cujos trabalhos colaboraram na compreensão do nosso objeto.

Nesse sentido, o propósito da pesquisa também se inseriu, de acordo com Le Coadic (2004, p. 25), no âmbito da Ciência da Informação, ao considerar o seu objeto o estudo das propriedades gerais da informação, ou seja, a análise dos processos e a concepção dos produtos e sistemas que permitem sua construção, comunicação, armazenamento e uso.

Uma vez que a informação passa a ser encarada como recurso, pode-se concluir que ela necessita ser gerenciada da mesma forma que os recursos humanos e materiais da organização. De acordo com Cianconi (1999) e Davenport (2000), o gerenciamento de informações nos processos organizacionais deve permear toda a cadeia de valores do ciclo da informação, ou seja, deve começar com a definição das necessidades de informação, passar pelas fases de produção e coleta, armazenamento, distribuição, recuperação e uso.

Segundo Sousa (2004, p. 226), para compreender como a informação é produzida, acumulada e utilizada nas organizações, é preciso, antes de tudo, entender o modo como as organizações se estruturam e como executam suas funções e atividades.

À medida que as informações vão sendo produzidas e acumuladas, estabelecem relações entre si e com a organização, esse vínculo orgânico determinado pela razão de sua elaboração, é necessário à existência do sujeito produtor/acumulador (pessoa física ou jurídica) e a sua capacidade de cumprir seus objetivos (SOUSA, 1995).

A relação entre o sujeito produtor/acumulador com o seu arquivo difere da sua relação com a biblioteca que possui. As informações arquivísticas representam, em sentido amplo, o produto das atividades desse sujeito e espelham, de forma indireta, a sua identidade cultural.

De acordo com Inojosa (1980, p. 69), o sistema arquivístico constitui a base da comunicação interna da administração, na medida em que controla o fluxo das informações pelas unidades e depois as recolhe e mantém para reutilização em ações futuras.

Para Bellotto (2004, p. 28):

[...] o documento de arquivo só tem sentido se relacionado ao meio que o produziu. Seu conjunto tem de retratar a infra-estrutura e as funções do órgão gerador. Reflete, em outras palavras, suas atividades-meio e suas atividades-fim.

E as suas observações sobre o conceito de fundo de arquivo complementam de modo detalhado o conceito de documento de arquivo descrito acima (idem, idem):

O fundo de arquivo compreende os documentos gerados e/ou recolhidos por uma entidade pública ou privada que são necessários à sua criação, ao seu funcionamento e ao exercício das atividades que justificam sua existência. Por isso, os documentos de uma determinada unidade administrativa não devem ser separados para efeitos de organização sob nenhum pretexto. Exclui-se, assim, o sentido de coleção: documentos reunidos obedecendo a critérios científicos, artísticos, de entretenimento ou quaisquer outros que não os funcionais/administrativos. O fator norteador da constituição do fundo [de arquivo] é o princípio da proveniência: a origem do documento em um dado órgão gerador e o que ele representa, no momento de sua criação, como instrumento que possibilitará a consecução de uma atividade dentro de uma função, que cabe ao referido órgão gerador no contexto administrativo no qual atua, ou que provará o cumprimento dessa atividade.

Rousseau e Couture (1998, p. 90) definem o fundo de arquivo como “um agrupamento intelectual de informações registradas em suportes de toda espécie que estão, a maior parte das vezes, materialmente e fisicamente dispersas”.

E esses autores (1998, p. 117) definem o ciclo de vida dos documentos a partir dos conceitos de valor primário e valor secundário desenvolvidos por Schellenberg<sup>15</sup> (2002, p. 180-188), os quais foram adaptados e atualizados por Rousseau e Couture (1998, p. 117-118) para:

O valor primário define-se como sendo a qualidade de um documento baseado nas utilizações imediatas e administrativas que lhe deram os seus criadores, por outras palavras, nas razões para as quais o documento foi criado. [...] A noção de valor primário está diretamente ligada à razão de ser de documentos e recobre exactamente a utilização dos documentos para fins administrativos.

O valor secundário define-se como sendo a qualidade do documento baseada nas utilizações não imediatas ou científicas. Esta qualidade radica essencialmente no testemunho privilegiado e objetivo que o documento fornece. [...] Enquanto todos os documentos têm um valor primário que dura mais ou menos tempo conforme os casos, nem todos têm ou adquirem necessariamente um valor secundário. [...] só uma fraca proporção do conjunto dos arquivos de uma pessoa física ou moral (jurídica) merece a atenção necessária à conservação dos documentos que apresentam um valor secundário.

Ao tomarmos por base a arquivística integrada, consideramos as funções arquivísticas definidas por Rousseau e Couture (1998, p. 265) como sendo a criação, avaliação, aquisição, conservação, classificação, descrição e difusão de arquivos, sem distinção de idade (corrente, intermediária e permanente). Cada uma das funções arquivísticas cumpre um importante papel na gestão de documentos<sup>16</sup>, e a característica orgânica dos documentos impõe uma forte relação entre elas.

Ao discorrer sobre a função do documento, Rousseau e Couture (1998) e Lopes (2000) deixam claro que ele é, sempre, produto do desenvolvimento de uma atividade e será sempre por meio da identificação dessa atividade geradora que as intervenções arquivísticas se darão. Qualquer função arquivística perderá substancialmente o seu sentido se o agente interventor não souber identificar qual a atividade geradora do documento objeto da ação.

---

<sup>15</sup> A edição original, em inglês, é de 1956 e a 1ª edição em português é de 1973.

Dentre as funções arquivísticas mencionadas no contexto desta pesquisa, demos especial atenção às funções de classificação e de avaliação. A função arquivística de classificação é definida por Couture *et al* (1999, p. 18) como:

[...] Essentiellement, la classification est un processus intellectuel d'identification et de regroupement systématique d'articles semblables, d'après des caractéristiques communes pouvant faire par la suite l'objet d'une différenciation si la quantité l'exige. Cette fonction consiste en un ensemble de conventions, de méthodes et de règles de procédure structurées logiquement et permettant le classement des documents par groupes ou par catégories, quels que soient leur support et leur age.<sup>17</sup>

Lopes (2000, p. 250) entende a classificação como:

[...] ordenação intelectual e física de acervos, baseada em uma proposta de hierarquização das informações referentes aos mesmos.[sic] [...] Portanto, a classificação consiste em uma tentativa de representação ideológica das informações contidas nos documentos.

A avaliação é uma função essencial para o ciclo de vida documental, na medida em que define quais documentos serão preservados para fins administrativos ou de pesquisa e em que momentos poderão ser eliminados ou mantidos permanentemente, segundo o valor e o potencial de uso que apresentam para a administração que os gerou e para a sociedade.

De acordo com Couture *et all* (1999, p. 103), a função arquivística de avaliação está intimamente relacionada com a função de classificação, de modo que a arquivística contemporânea conduz ao entendimento de que a avaliação só será possível após a efetiva classificação.

---

<sup>16</sup> De acordo com o art. 3º da Lei nº 8.159/91, a gestão de documentos é o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes às atividades de produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para a guarda permanente.

<sup>17</sup> Essencialmente, a classificação é um processo intelectual de identificação e de reagrupamento sistemático de temas semelhantes, segundo suas características comuns, podendo, em seguida, serem diferenciados, desde que a quantidade assim o exija. Essa função consiste em um conjunto de convenções, de métodos e regras de procedimentos logicamente estruturados que permite a classificação dos documentos em grupos ou em categorias, quaisquer que sejam os suportes e a idade desses documentos. [tradução nossa]

Partiu-se do pressuposto de que a efetiva gestão de documentos só é possível com o auxílio de instrumentos de gestão. Os instrumentos de gestão arquivística são, por conseguinte, produtos do desempenho das funções arquivísticas e dentre os mais usuais estão o plano de classificação de documentos e a tabela de temporalidade documental.

O plano de classificação é o instrumento de gestão arquivística que organiza, em um plano intelectual, os tipos documentais produzidos e/ou recebidos conforme os critérios definidos pela classificação adotada e os organiza de forma hierárquica por meio das unidades de classificação.

A tabela de temporalidade documental é o instrumento de gestão arquivística que determina: 1) os prazos em que os documentos devem ser mantidos no arquivo corrente (setorial); 2) quando devem ser transferidos ao arquivo intermediário (central); 3) e por quanto tempo devem ali permanecer, além de estabelecer critérios para a microfilmagem e para a eliminação ou recolhimento<sup>18</sup> ao arquivo permanente.

Portanto, o plano de classificação é o instrumento que organiza as informações para a recuperação futura e para o armazenamento ordenado; ele traduz o conhecimento dos gestores sobre o estoque informacional arquivístico da organização. A tabela de temporalidade faz a depuração do acervo, mantendo os documentos pelo tempo estritamente necessário, possibilitando a recuperação das informações para a tomada de decisão e a melhor utilização dos espaços destinados à guarda dessas informações, sejam esses espaços físicos ou eletrônicos.

---

<sup>18</sup> Recolhimento é a passagem de documentos do arquivo intermediário para o arquivo permanente. (CAMARGO e BELLOTO, 1996, p. 64). Ressalta-se que a passagem da fase corrente para a permanente, de modo direto, também é considerada recolhimento.

Finalmente, tornou-se necessário compreender a metodologia de elaboração desses instrumentos e, segundo Lopes (2000, p. 145), para isso é fundamental a clareza na definição e na observação do sujeito e do objeto da arquivística. De acordo com esse autor:

[...] A caracterização dos sujeitos e objetos da arquivística é fundamental para o avanço deste saber. Sem ela, ter-se-ão sujeitos perdidos em indefinições, incapazes de diagnosticar e intervir em objetos, enquanto construções ideológicas e em realidades concretas. É crucial para a pretendida re-construção da arquivística, enquanto um saber pertencente às ciências da informação, a existência de metodologias capazes de dar conta da investigação acurada dos problemas gerados pela presença das informações registradas de natureza arquivística atribuída e eleita como objeto de pesquisa e de tratamento; e delimitar questões referentes aos sujeitos, no que tange à formação teórica e profissional, ao modo de realizar pesquisas, propor as hipóteses, definir os objetivos etc.

Para proceder à análise dos instrumentos de gestão arquivística, objeto desta pesquisa, foram considerados à luz dos conceitos arquivísticos a metodologia, os critérios, a estrutura e a coleta das informações para a geração dos instrumentos.

O manual *La pratique archivistique française* (DIRECTION DES ARCHIVES DES FRANCE, 1993, p. 263-264) afirma que a construção de uma tabela de temporalidade passa necessariamente por uma investigação prévia, na organização, para a observação de diversos fatores, tais como a identificação das atividades, dos tipos documentais existentes, das práticas administrativas vigentes, da legislação que regulamenta a execução das atividades desenvolvidas pelo órgão etc.

De forma que a análise dos instrumentos produzidos pelos órgãos da Justiça Eleitoral foi norteadada por esses princípios e conceitos, com o claro objetivo de verificar a influência das Resoluções 4, 8 e 14 do Conarq, na construção desses instrumentos e, de modo complementar, verificar o impacto dessa influência na organização dos arquivos da Justiça Eleitoral brasileira.

## 1.6 Metodologia da pesquisa

O universo da pesquisa definido para esse estudo foram todos os vinte e oito arquivos dos Tribunais da Justiça Eleitoral brasileira, presentes em todos os estados da Federação e no Distrito Federal. O recorte cronológico teve por base o ano de publicação da Resolução nº 4 do Conarq (1996), a primeira a propor a construção de instrumentos de gestão arquivística para a Administração Pública até abril de 2006, data-limite para a devolução dos questionários.

Dentro do universo total, procedeu-se posteriormente também a uma amostragem estratificada, selecionada pelo fato de representar dentro do total do universo as instituições que possuíam instrumento de gestão arquivística, isto é, tinham em comum uma propriedade relevante para os objetivos da pesquisa.

Tratou-se, portanto, de um estudo de caso, por meio de uma pesquisa de natureza ao mesmo tempo descritiva e explicativa. Descritiva porque pretendíamos estudar o nível de abrangência das Resoluções nº 4, 8 e 14 do Conarq, nos arquivos da Justiça Eleitoral, e o grau de influência dessas resoluções na elaboração dos planos de classificação e tabelas de temporalidade desses órgãos; explicativa porque pretendíamos também identificar quais fatores contribuíram para a adoção – integral ou parcial – da normalização proposta pelo Conarq. Os procedimentos metodológicos adotados foram os seguintes:

- levantamento da bibliografia e da legislação relativa ao tema;
- elaboração e aplicação de formulários e questionários nos arquivos dos

Tribunais da Justiça Eleitoral brasileira, enviados por *e-mail* para os responsáveis pelos serviços de arquivo da Justiça Eleitoral;

- realização de entrevistas estruturadas e não-estruturadas, com os representantes dos arquivos da Justiça Eleitoral que possuíam instrumentos de gestão identificados nos questionários; e
- análise dos instrumentos indicados pelos respondentes nos questionários e entrevistas.

A documentação direta<sup>19</sup> foi composta pelo levantamento de dados realizados nos arquivos do TSE e dos TREs, por meio de entrevistas e do questionário – anexo I – aplicado no universo pesquisado.

O levantamento de dados ocorreu em duas fases distintas: a primeira, por meio da aplicação do Formulário 1, cujo objetivo era identificar a instituição, o responsável pelo arquivo e as atividades de gestão arquivística; a segunda teve como objetivo a categorização e a análise dos instrumentos de gestão arquivística identificados pelos respondentes na primeira fase e da realização de entrevistas estruturadas<sup>20</sup> e não estruturadas, porém com foco na influência da Resolução 14 na construção dos instrumentos. Esse enfoque na Resolução 14 deveu-se ao fato de ser ela a última a consolidar o entendimento do Conselho na proposição dos instrumentos de gestão arquivística.

Para explicar o surgimento da Justiça Eleitoral, suas funções, estrutura e atividades, foi necessário o levantamento e a análise da bibliografia que trata da história social e política brasileira no período entre o fim da República Velha (1889-1930) e o fim

---

<sup>19</sup> A documentação direta constitui-se, em geral, no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem. (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 186)

<sup>20</sup> Para MARCONI e LAKATOS (2003, p. 197): [...] entrevista estruturada é aquela em que o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido[...]

do Estado novo (1937-1945), além da bibliografia que trata da evolução histórica do processo eleitoral brasileiro.

As fontes primárias foram os documentos mantidos nos arquivos da Justiça Eleitoral e nas bases de dados do TSE, que foram utilizados na análise das funções e atividades dos órgãos da Justiça Eleitoral e no levantamento da evolução de sua estrutura.

Na análise das estruturas, funções e atividades, foram observados os modos de funcionamento dos serviços de gestão da informação dos órgãos da Justiça Eleitoral, com ênfase na produção, armazenagem e comunicação das informações institucionais.

A história do plano de classificação, temporalidade e destinação de documentos de arquivo relativos às atividades-meio da Administração Pública, fruto das Resoluções nº 4, 8 e 14 do Conarq, foi abordada por meio do levantamento e análise dos documentos do Conselho Nacional de Arquivos e de entrevistas com a equipe responsável pela elaboração da proposta de Resolução do Conarq.

Para fins de validação, um formulário denominado de pré-teste foi aplicado *in loco* nos arquivos do Tribunal Superior Eleitoral em Brasília, do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo e do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, nos meses de julho e agosto de 2005.

As respostas ao pré-teste permitiram melhorar o formulário e atualizar os dados para posterior aplicação no universo definido por esta pesquisa.

O envio dos formulários aos vinte e oito arquivos da Justiça Eleitoral, bem como a realização das entrevistas e utilização das informações, foi autorizado pelo

Tribunal Superior Eleitoral<sup>21</sup> e o envio ocorreu na segunda quinzena de agosto de 2005, logo após o pré-teste.

O levantamento da evolução da estrutura da Justiça Eleitoral, bem como o da origem e desenvolvimento da Justiça Eleitoral brasileira seguiu concomitantemente, enquanto se aguardava a devolução dos formulários da 1ª etapa.

O pré-teste realizado no TRE-SP, em 28 de junho de 2005, permitiu verificar que o formulário excedia às suas finalidades e estava muito longo, o que dificultava o seu preenchimento. A partir das anotações realizadas, reduziu-se o formulário de 60 para 15 itens. Nos pré-testes realizados no TSE e no TRE-DF, em 17 de agosto de 2005, foi possível precisar as questões com base na realidade diversificada das instituições pesquisadas. Por fim, no último pré-teste realizado no TRE-GO, em 26 de agosto de 2005, verificou-se que algumas questões precisavam de complementação, para evitar erros no preenchimento, devido ao desnível teórico das pessoas que iriam preencher os questionários.

Em 29 de agosto de 2005, foi enviada a versão final dos formulários para os demais Tribunais. Vinte e um deles retornaram (75% do universo abrangido).

Somente os Tribunais Regionais do Acre, Amazonas, Ceará, Maranhão, Espírito Santo, Pará e Alagoas não responderam aos formulários da primeira etapa da pesquisa; e dentre os 12 Tribunais selecionados para a segunda etapa, somente o Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba não fez o retorno do questionário.

---

<sup>21</sup> Por meio do Procedimento Administrativo de Protocolo nº 5.854/2005, cópia no anexo II.

## 1.7 Revisão de literatura

A revisão de literatura sobre o tema proposto implicou a observação dos princípios e conceitos arquivísticos à luz da ciência da informação. Poucos autores se debruçaram sobre a questão dos instrumentos de gestão arquivística, e menos ainda sobre o estudo do impacto desses instrumentos na organização das informações de natureza arquivística.

Na literatura internacional, os principais autores que cuidaram de temas relacionados aos instrumentos de gestão arquivística foram Rousseau e Couture (1998), Couture (1999) e Schellenberg (2002), mas também encontram-se trabalhos interessantes sobre a avaliação e a classificação que puderam colaborar na compreensão mais aprofundada dos assuntos; dentre eles, citamos Reed (1997), Brunton e Robinson (1997), Holmes (1984), Bearman e Lytle (2000), O'Toole (2000), Boles e Young (2000), Greene (2000), Gubtil (1986), Doyle e Freniere (1991), Silva e Ribeiro (2000).

Na literatura nacional, os principais autores foram Lopes (2000), Bellotto (2004), Sousa (2004) e Bernardes (1998), havendo ainda a colaboração de outros autores como Tessitore (1989), Gonçalves (1998) e Oliveira (2001).

Do ponto de vista central dessa abordagem, incluiu-se ainda nessa revisão o Código de Classificação, Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às Atividades-Meio da Administração Pública (ARQUIVO NACIONAL, 2001).

A classificação tem a finalidade de organizar os documentos dos fundos documentais de uma instituição. De acordo com Schellenberg (2002), reafirmado em outras palavras por Sousa (2004, p. 226), para compreender como o documento é

acumulado, é necessário entender o modo como as organizações se estruturam e como executam suas funções e atividades.

Um dos primeiros trabalhos realizados no Brasil com o intuito de discutir e/ou propor soluções de classificação e de avaliação como forma de política arquivística foi sem dúvida a Resolução nº 4 do Conarq. Seguindo essa linha, surgiram outras propostas, como as do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP, do Conselho de Justiça Federal e o Quadro de Classificação de Fundos por critério funcional (OLIVEIRA, 2001).

O que se pode notar rapidamente nestas propostas, talvez por influência da Resolução nº 4, é que elas retratam uma tendência predominante de produção de modelos instrumentais, ou seja, de instrumentos de gestão, em detrimento de modelos metodológicos.

Por outro lado, encontramos em Lopes (2000), Gonçalves (1998) e Bernardes (1998) exemplos de propostas de referência metodológica, ainda que a maioria delas, no formato de manuais, acabe por expressar uma alternativa de entendimento do método de construção dos instrumentos como forma de atender às necessidades específicas da organização. Ao analisar o plano e a tabela propostos pela Resolução do Conarq, Sousa (2004), como vimos anteriormente, chega a concordar com a padronização instrumental para casos específicos, mesmo propondo logo após um caminho alternativo à busca de um ferramental teórico-metodológico, de forma a alinhar-se, sob certos aspectos, com as propostas de Lopes (2000), Gonçalves (1998) e Bernardes (1998).

A revisão de literatura proposta trouxe à tona não somente uma melhor compreensão do papel da Justiça Eleitoral no processo de democratização do País, mas

também o seu entendimento como instrumento de exercício de cidadania, não somente limitado ao direito de voto, mas pela conscientização sobre o direito constitucional legítimo e assegurado de conhecer as atividades do funcionalismo público, sua produção documental, a forma como seus arquivos são tratados, na transparência e no desenvolvimento do setor público.

Para isso, foi importante o diálogo com alguns autores, de forma a contextualizar o que foi o aparecimento da Justiça Eleitoral brasileira e qual a sua importância no panorama histórico, político e administrativo do País, bem como permitiu a compreensão de como estão afetos a isso o tema da pesquisa e as análises que se sucederam. Diversos autores escreveram sobre a história da Justiça Eleitoral brasileira e o sistema eleitoral brasileiro. Apesar da forte influência de Gomes (1998) e Sadek (1995), foram consultadas e confrontadas as opiniões de Ferreira (2001), Camarão (1997), Martins Filho (2000), Braga (1992) e Rosas (1987).

De um modo geral, as leituras apontam para a observação dos critérios técnicos, quase sempre focados na atribuição dos conceitos, o que deixa a relação funcional destes critérios com o contexto social geralmente em segundo plano e de modo bastante superficial. O esforço na revisão será o de buscar a aproximação desta teoria com a prática sustentável, no esforço de demonstrar que essa teoria produz um efeito prático exequível, benéfico, útil e necessário à sociedade.

A dissertação foi estruturada em quatro partes. Além da introdução, o trabalho conta com um capítulo dedicado à apresentação do contexto histórico de criação da Justiça Eleitoral, sua estrutura, funções e atividades, bem como suas características institucionais e o seu desenvolvimento no cenário sociopolítico nacional.

Conta com um capítulo dedicado às Resoluções do Conarq e aos Arquivos da Justiça Eleitoral. Faz-se um relato histórico da criação dessas Resoluções, sua relação com a organização dos arquivos da Justiça Eleitoral, suas funções, sua forma de participação e seu vínculo com os princípios arquivísticos aqui defendidos, além de uma análise dos instrumentos de gestão arquivística, situando-os no contexto da pesquisa, com o aprofundamento das discussões acerca dos resultados, a análise dos dados e o confronto destes com a revisão da literatura e com o referencial teórico.

O último capítulo apresenta reflexões sobre os resultados dos dados levantados, seguidas da proposta de unificação dos instrumentos de gestão arquivística dos órgãos da Justiça Eleitoral, apontando as observações para o possível desenvolvimento de uma pesquisa futura com base nos problemas e vantagens identificadas neste relatório.

Como afirmado anteriormente, esta pesquisa visou, além de descrever detidamente o contexto, a situação e os fatores intervenientes no cenário da Justiça Eleitoral brasileira, prover subsídios que apontem para a possibilidade futura de unificação dos planos de classificação de documentos e tabelas de temporalidade dos documentos dos órgãos da Justiça Eleitoral.

## **Capítulo 2**

# **A Justiça Eleitoral Brasileira**

## 2 A JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA

Ao Poder Judiciário cabe, em linhas gerais, aplicar as leis que regulam as relações sociais, assegurar a soberania da justiça e a consolidação dos direitos individuais e coletivos. Sua estrutura é composta na hierarquia dos seus órgãos e instâncias que analisam e julgam as ações apresentadas que podem, posteriormente, serem reexaminadas em instâncias superiores, através de seus órgãos colegiados.

Às instâncias superiores cabe também apreciar ações que lhes são apresentadas diretamente, sem que tenham sido submetidas anteriormente a algum juízo inferior. Essas são chamadas de *ações originárias*. São órgãos do Poder Judiciário o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, a Justiça Federal, a Justiça Estadual, a Justiça do Trabalho, a Justiça Militar e a Justiça Eleitoral.

O objetivo deste capítulo é contextualizar historicamente a Justiça Eleitoral brasileira e a sua importância no panorama político e administrativo do País, de modo a permitir a compreensão de como estão afetos a isso o tema da pesquisa e as análises que se sucederam. Não houve o objetivo de reescrever a história da Justiça Eleitoral, ou mesmo de apresentar fatos que modificassem essa história, mas o de reforçar e lembrar, de modo bastante sucinto, a circunstância de sua criação e o seu desenvolvimento até então. Até porque diversos autores, dentre eles Sadek (1995), Gomes (1998), Rosas (1987), Braga (1992) e Martins Filho (2000) já explicaram detalhadamente, e sob variados ângulos, a história da Justiça Eleitoral brasileira e do sistema eleitoral brasileiro.

## 2.1 Origem e desenvolvimento da Justiça Eleitoral

Vários fatores conjugaram a criação da Justiça Eleitoral Brasileira em 1932. O pano de fundo dessas alterações foi a Revolução de 1930. Segundo Gomes (1998, p. 49-54), o distanciamento da Constituição de 1891 da realidade política e social vigente naqueles tempos, o incômodo causado pela política do café-com-leite no revezamento dos Presidentes, o desejo de legitimidade constitucional e o respeito à autonomia dos Estados foram alguns dos fatores que fizeram eclodir a Revolução de 1930 e puseram fim ao período chamado de República Velha. A crise final desse período ocorreu quando o Presidente Washington Luís indicou outro paulista, Julio Prestes, como candidato a sua sucessão, quebrando o revezamento com Minas Gerais.

Para Sadek (1995, p. 20), até a década de 1930 as eleições demonstravam, na prática, bem mais o predomínio do poder central do que a vontade do eleitorado, como sugeria a propaganda do estado democrático; não que esta situação tenha sido plenamente resolvida após esse período, mas os frutos colhidos após a Revolução de 1930 têm rendido melhorias gradativas ao povo brasileiro. O combate ao coronelismo, expressão que sintetiza os principais fenômenos do período, que nada mais era que o compromisso entre o poder privado decadente e um poder público que progressivamente se fortalecia, foi um dos primeiros resultados da Revolução.

De acordo com a autora (*idem*, p. 2):



O movimento de 1930 pretendeu alterar esta realidade, introduzindo importantes modificações tanto no sistema eleitoral como no grau de poder das oligarquias regionais. Esse movimento tinha como algumas de suas bandeiras, o aprimoramento da competitividade política e a lisura das eleições.

**Ilustração 1 - Governo Revolucionário de 1930 / Getúlio Vargas assina seu primeiro decreto**

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

Ainda para Sadek (1995, p. 30):

“[...] o voto secreto e a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, representaram um importante passo na tentativa de reduzir a violência nas disputas eleitorais e de atingir a *verdade eleitoral*”.

O Código Eleitoral de 24 de fevereiro de 1932 criou a Justiça Eleitoral, transformando-a no ramo do Judiciário responsável pelo planejamento, execução e julgamento dos conflitos de natureza eleitoral. Para muitos autores, a idéia de posicionar a Justiça Eleitoral acima dos interesses partidários teve como finalidade aperfeiçoar e moralizar o sistema eleitoral brasileiro. O código Eleitoral de 1932 retirou das assembleias legislativas as atribuições concernentes ao julgamento da validade das eleições e a proclamação dos eleitos, passando-as à Justiça Eleitoral, fato que pôs fim à política dos governadores e às oligarquias que dominavam por meio do processo de verificação dos poderes.

Esse Código instituiu mudanças importantes e significativas, como o voto secreto, o voto feminino e o sistema de representação proporcional; regulou em todo o País o alistamento eleitoral e as eleições federais, estaduais e municipais. Pela primeira vez, a legislação eleitoral fez referência aos partidos, admitida a candidatura avulsa, a votação em dois turnos simultâneos e em cédula única, encimada ou não de legenda.



**Ilustração 2 - Maria Luiza Bittencourt / Deputada Estadual eleita pela Bahia, em 1933.**

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.



**Ilustração 3 - Carlota Pereira Queiroz / 1ª Deputada do Brasil eleita por São Paulo.**

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

O Código, apesar de haver pretensamente instituído a representação proporcional, na realidade estabeleceu um sistema misto, que funcionava de modo proporcional no primeiro turno e majoritário no segundo. Mesmo com algumas incongruências, não se pode dizer que era um código conservador. Ele previa inclusive o uso da máquina de votar, quase como um presságio do que viria a se tornar o sistema eleitoral no futuro.

A Constituição de 1934 abre a segunda República no Brasil, sustentando o federalismo e mesmo alargando a competência privativa da União, com reserva para os Estados membros da competência residual. Essa Constituição confirmou o compromisso estabelecido pelo Código Eleitoral de 1932 com a criação da Justiça Eleitoral, mantendo-a e confirmando a sua competência privativa para o processo de eleições federais, estaduais e municipais.

O texto de 1934 confirmou a organização da Justiça Eleitoral nos moldes da Justiça Comum, ou seja, com um Tribunal Superior, na capital da República, e Tribunais Regionais, nas capitais dos estados. Além da criação dos tribunais, impôs em cada circunscrição judiciária um juiz eleitoral de primeira instância. A Justiça Eleitoral passou também a possuir um ministério público próprio, exercido por um procurador-geral perante o Tribunal Superior, e procuradores regionais frente a cada um dos vinte e dois Tribunais estaduais existentes na época.

Em novembro de 1937, Getúlio Vargas dissolve o Congresso e suspende as liberdades políticas no País. A Constituição outorgada por Vargas extingue a Justiça Eleitoral e atribui à União, privativamente, o poder de legislar sobre matéria eleitoral da União, dos Estados e dos Municípios.

O Estado Novo, segundo alguns autores, foi um período de trevas para o desenvolvimento do processo eleitoral brasileiro, um retrocesso; aliás, um golpe fatal nos ideais alvejados pela Revolução de 1930, que proporcionou a ascensão desse Governo ao Poder. O Estado Novo põe fim ao curtíssimo período denominado de primeira fase da Justiça Eleitoral – 1932 a 1937.

Ainda sob o domínio do Estado Novo, a luta pela redemocratização do País conseguiu uma importante vitória com a publicação da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, que deu nova redação a vários artigos da constituição vigente, dentre eles os que estabeleciam eleições. O seu artigo 4º estipulava que dentro de noventa dias seriam fixadas as datas das eleições e dispunha ao final: “[...] considerar-se-ão eleitos e habilitados a exercer o mandato, independente de outro reconhecimento, os cidadãos diplomados pelos órgãos incumbidos de apurar as eleições”. Eram os primeiros indícios de que a Justiça Eleitoral retornaria para restabelecer a ordem.

A Justiça Eleitoral ressurgiu com o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Juntamente com ela foram criados o Tribunal Superior Eleitoral, um Tribunal Regional Eleitoral em cada um dos Estados e no Distrito Federal e juízes nas comarcas.



**Ilustração 4 - Hermenegil Rodrigues de Barros / 1º Presidente do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral - 1932 a 1937.**

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.



**Ilustração 5 - José Linhares / Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, quando da reinstalação da Justiça Eleitoral, em 1945.**

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

Com a instalação do Tribunal Superior Eleitoral em 28 de maio de 1945, a sua Resolução nº 1, publicada em 7 de junho de 1945, fixou o dia 2 de julho para o início do alistamento eleitoral e providenciou sobre a rápida instalação dos Tribunais Regionais.

Com a queda do Estado Novo, veio a Lei Constitucional nº 13, em 12 de novembro de 1945, dispondo sobre os poderes constituintes do Parlamento que seria eleito em 2 de dezembro daquele ano. Esse foi um período de grande importância e intensa atividade para a Justiça Eleitoral, que contribui de forma eficaz para o restabelecimento do sistema democrático, com base em eleições livres e no voto secreto.

Mas, ainda de acordo com Sadek (1995) e Gomes (1998), apesar dessa louvável contribuição e com a redemocratização do País as manipulações continuaram a existir. O grande casuísmo foi a eleição dos membros da Assembléia Constituinte de 1946 ter sido realizada conforme Decreto-Lei baixado pela ditadura. A Lei Agamenon garantia que o mínimo de deputados não podia ser superior a trinta e cinco nem inferior a cinco por estado, e as cadeiras não preenchidas com a aplicação do quociente eleitoral partidário, isto é, as sobras, eram atribuídas ao partido que obtivesse o maior número de votos.

Essa manipulação favorecia os maiores partidos, principalmente o PSD. E a consequência disso foi que, apesar de as eleições terem sido realizadas após a deposição de Getúlio Vargas, a ditadura do Estado Novo manteve o controle da Assembléia Constituinte, conservando as desigualdades do sistema de reformulação proporcional, sub-representando os estados mais populosos, mais desenvolvidos e mais industrializados, e super-representando os estados menos populosos, menos desenvolvidos e menos industrializados. Como consequência desse sistema, o voto de um cidadão dos estados mais populosos tinha menor valor que o de um cidadão dos estados menos populosos.

Mesmo com os diversos avanços obtidos a partir de 1932, algumas restrições ao direito de voto foram mantidas; os analfabetos e praças continuaram impedidos de votar. Essa situação perdurou sem grandes alterações até o ano de 1964, quando a crise, que teve início em 1961, com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, atingiu seu ápice, culminando no Golpe Militar.

Na ditadura militar, as liberdades democráticas foram reduzidas e as eleições diretas para Presidente da República, governadores e prefeitos das capitais, passaram a ocorrer de forma indireta por meio do Legislativo. A outra alteração importante ocorrida nesse período foi a instalação do sistema bipartidário, em contraposição ao sistema pluripartidário vigente até então.

Embora redigida em pleno período de exceção, a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que instituiu o Código Eleitoral vigente, trouxe inúmeras inovações. O Código de 1965 contém as regras básicas permanentes para todas as eleições, mas originalmente também manteve algumas restrições e estabeleceu outras. Não podiam se alistar como eleitores os analfabetos, os que não sabiam exprimir-se na língua nacional e os que estivessem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos. Esse Código preservou as atribuições e funções da Justiça Eleitoral.

Ainda sob o regime militar, acontece, no final da década de 1970, o início do processo de retorno ao estado democrático, como o retorno do sistema pluripartidarista em 1979. Em 1982, a realização de eleições diretas para governadores, senadores, deputados federais e estaduais, prefeitos e vereadores marca o início de um novo período político.



**Ilustração 6 - Renata Cristina Rabelo Gomes / Primeiro eleitor de 16 anos a votar nas eleições de 1994.**

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

A Constituição promulgada em 1988, além de restabelecer as eleições diretas para Presidente da República, apresentou inovações no sistema eleitoral, com a instituição de dois turnos de votação para o cargo de Presidente da República e Governador, e o voto facultativo para os analfabetos e os maiores de dezesseis anos.

Como se pode observar, a Justiça Eleitoral, que surgiu em 1932, com propostas modestas, mas significativas para o período, e que ressurgiu após golpe do Estado Novo, vem aperfeiçoando a cada dia o processo eleitoral no Brasil. Apesar dos períodos de suspensão ou redução das liberdades democráticas, a história do processo eleitoral brasileiro registra significativos avanços, tais como a instituição da cédula única; e da folha de votação; a admissão do acesso de candidatos ao rádio e à televisão; a realização do recadastramento geral de eleitores e a unificação dos cadastros; a ampliação da participação da população no processo eleitoral, que saltou de 15%, em 1932, para 65%, em 2002; e a introdução do uso da informática como ferramenta de apoio às atividades eleitorais.

O respeito e a confiança na Justiça Eleitoral pela sociedade brasileira e na comunidade internacional são elementos considerados polêmicos. Diversos artigos, entrevistas e reportagens questionam a confiabilidade do sistema eletrônico de votação desenvolvido pela Justiça Eleitoral e alguns especialistas contestam as afirmações da Justiça Eleitoral quanto à segurança do sistema de processamento e votação. No entanto, as dúvidas e críticas encontradas nos diversos periódicos eletrônicos e convencionais pontuam-se exclusivamente na confiabilidade e segurança do sistema eletrônico de votação. A instituição Justiça Eleitoral, ao que parece, goza de elevado prestígio na sociedade. Segundo pesquisa nacional realizada pelo *Instituto Nexus*, a Justiça Eleitoral foi apontada como a instituição mais confiável do Brasil.

De acordo com notícia veiculada no dia 20 de dezembro de 2005, em diversos periódicos eletrônicos e convencionais, dentre eles a *Revista Eletrônica Par@ná Eleitoral*, a pesquisa realizada pelo *Instituto Nexus* apresentou os seguintes resultados:

[...] No quesito credibilidade das instituições públicas, a análise dos resultados mostra que a crise política enfrentada pelo país provocou uma queda média de 35% na credibilidade das dez instituições avaliadas em relação à pesquisa realizada em 2004. A Justiça eleitoral foi a que menos perdeu (-16%) e continua liderando o ranking com 47,6% de aprovação, seguida pelo Ministério Público (33,2%), Poder Judiciário (29,8%), Governo Estadual (24%), Governo Federal (18,4%) e Prefeituras (12,1%). Câmaras de Vereadores (-8,4%), Senado Federal (-9,2%), Câmaras Legislativas (-11,5%) e Câmara dos Deputados (-18,3%) apresentaram dados negativos. Os números são resultados da soma dos que confiam totalmente com os que confiam em parte, menos os que não confiam...

Realizada entre os dias 29 de outubro e 11 de novembro, a pesquisa abrangeu 2024 eleitores maiores de 16 anos em todos os estados das regiões Norte (200 entrevistas), Nordeste (500), Centro-Oeste (200), Sul (324) e Sudeste (800 entrevistas), sendo 51,5% do sexo feminino e 48,5% do sexo masculino. A margem de erro da pesquisa para o conjunto do país é de 2,2%.

Do ponto de vista da Ciência da Informação, o aperfeiçoamento do processo eleitoral produziu diversos efeitos nos órgãos da Justiça Eleitoral, dentre eles a construção de uma estrutura organizacional complexa para dar cabo de tão variadas atividades. À medida que foi aperfeiçoando e desenvolvendo novas atividades, a Justiça Eleitoral transformou sua estrutura em uma poderosa máquina geradora e acumuladora de informações e documentos.

Para compreender melhor esse desenvolvimento, passamos a seguir à análise das funções, das atividades e da estrutura da Justiça Eleitoral.

## 2.2 Os elementos constitutivos da Justiça Eleitoral

As principais obras da arquivística nacional e internacional preconizam a necessidade de investigação das estruturas, funções e atividades das instituições/organizações/pessoas como ponto de partida para a compreensão do contexto da produção informacional orgânica,<sup>22</sup> base de trabalho para a elaboração do primeiro instrumento de gestão arquivística, o plano de classificação documental. Segundo Schellenberg (2002, p. 84):

Há três elementos principais a serem considerados na classificação de documentos públicos: a) a ação a que os documentos se referem; b) a estrutura do órgão que os produz; e c) o assunto dos documentos.

Para Schellenberg, os documentos, na sua maioria, são produtos de uma ação e subdividem-se naturalmente em grupos que se referem a ações, ou seja, em atos, atividades e funções. Ele entende o termo “função” como referência a todas as responsabilidades atribuídas a um órgão com a finalidade de atingir os amplos objetivos para os quais foi criado. Para Sousa (2004, p. 178):

[...] Cada órgão possui a sua missão, definida, nesse caso, por seus decretos de criação. Entendemos como missão a razão da existência da organização dentro do seu campo de atuação. É a finalidade mais ampla ou o objetivo maior que engloba a sua contribuição social. Para cada missão, podemos afirmar que existem determinadas funções, isto é, um conjunto de atividades similares e conexas ou interdependentes, de execução contínua, de caráter duradouro e sem término previsto, que provê suporte para a viabilização da missão da organização. A função, em geral, indica o que é feito, sem detalhar como é feito. As funções são desdobradas em atividades, que são um conjunto de procedimentos necessários para a execução de um processo ou função. No final dessa cadeia encontram-se os documentos, que são resultado de toda essa vinculação que se inicia com a missão.

Nesse sentido, o modelo de abordagem proposto por Schellenberg e reafirmado por Sousa é claro e direto; porém, ao considerar que, em geral, as funções são definidas nas leis ou regulamentos que criam as organizações, ele reveste o termo “função” de um aspecto bastante burocrático, que idealiza o agrupamento das atividades supostamente desenvolvidas pela organização, mas que na prática cotidiana pode não corresponder à totalidade das ações

---

<sup>22</sup> Rousseau e Couture (1998, p. 291) consideram como informação orgânica aquela elaborada, expedida ou recebida no âmbito da missão de um organismo.

desenvolvidas e, portanto, geradoras de informações orgânicas registradas, objeto da classificação documental.

A exemplo disso, tomamos o fato de que muitas organizações brasileiras desenvolvem atividades muito diferentes das apresentadas nos documentos – leis e regulamentos – que oficializam a sua criação. Apesar disso, entendemos que, do ponto de vista da abordagem maximalista,<sup>23</sup> e considerando o desenvolvimento arquivístico da época, a proposta de Schellenberg é acertada e representa um avanço no sentido da organização da produção informacional de natureza orgânica.

Lopes (2000, p.157-177) parte das idéias desenvolvidas por Schellenberg, mas prefere iniciar diretamente pelas atividades geradoras de documentos, indiferente ao fato de elas estarem ou não previstas formalmente nas funções do órgão. Segundo ele, “o principal dado a ser coletado nas organizações é a descrição de suas atividades e da sua relação com o fluxo das informações contidas nos documentos”. Assim, a pesquisa das atividades desenvolvidas impõe-se à pesquisa sobre as funções, considerando-se que estas podem ser meramente burocráticas, diferentes das atividades que, existem e são desenvolvidas, inequivocamente geram documentos e informações.

Para Lopes, a preocupação com as estruturas é parecida com a relativas às funções: é necessário saber como elas evoluíram e como se encontram no momento da preparação dos diagnósticos para construção dos instrumentos de gestão arquivística, para propor soluções tanto para o quadro atual quanto para o passivo informacional existente.

Para Sousa (1995), é fundamental entender o modo como as organizações se estruturam e como executam suas funções e atividades, para compreender como a informação é produzida, acumulada e utilizada nas organizações.

---

<sup>23</sup> Rousseau e Couture (1998, p. 283) consideram a abordagem maximalista como a linha de conduta com incidências determinantes aquando [sic] da aplicação da noção de fundo, apreendendo-a em função da sua realidade mais ampla e mais abrangente.

Nesse sentido, faz-se a seguir a apresentação das estruturas, funções e atividades principais da Justiça Eleitoral como subsídio para a análise dos instrumentos de gestão coletados e a respectiva relação com as Resoluções do Conarq.

### 2.2.1. Funções e atividades

Considerando a abordagem e os comentários de Schellenberg (2002, p. 84), é importante buscar no texto legal as funções atribuídas à Justiça Eleitoral. Visto que para ele a “função” diz respeito ou referência a todas as responsabilidades atribuídas a um órgão com a finalidade de atingir os amplos objetivos para os quais este foi criado, poderíamos listar algumas das responsabilidades da Justiça Eleitoral, revestidas em sua competência *ratione materiae* e funcional, tais como as apresentadas no Quadro nº 1.

**Quadro 1 – Lista de competências da Justiça Eleitoral**

Lista de Competências da Justiça Eleitoral
Alistamento eleitoral, cancelamento de inscrição, revisão do eleitorado e transferências;
Divisão eleitoral do país
Registro e cassação de partidos políticos, bem como a fiscalização de suas atividades financeiras;
Preparação e execução do pleito e reconhecimento de seus resultados (processo eleitoral)
Registro de candidatos
Arguição de inelegibilidade
Investigação judicial eleitoral
Designação e treinamento dos mesários, escrutinadores e auxiliares
Diplomação dos eleitos
Impugnação de mandato eletivo
Conhecimento e julgamento dos crimes eleitorais
Aplicação de sanções para as infrações penais eleitorais
Execução da pena imposta em razão da prática de crime eleitoral
Suspensão dos direitos políticos dos condenados criminalmente
Julgamento dos recursos eleitorais
Controle e a regulamentação em matéria de propaganda eleitoral
Planejamento e execução de plebiscitos e referendos
Direção dos processos eleitorais e determinação da inscrição e da exclusão de eleitores
Expedição de títulos eleitorais
Expedição de diplomas aos eleitos
Atendimento consultivo às autoridades públicas ou partidos políticos

Portanto, a função da Justiça Eleitoral está expressa no conjunto de atividades relacionadas ao completo planejamento, controle e execução do processo eleitoral, bem como no julgamento dos litígios de natureza eleitoral e na assistência e atendimento consultivo, ou nas palavras de Gomes (1998, p. 80-82):

Caracteriza-se a Justiça Eleitoral por deter, em primeiro lugar, competência jurisdicional sobre todos os atos do processo eleitoral, além de que a par disso possui também uma gama de atribuições de natureza administrativa, que não se resume exclusivamente à organização interna de seus Tribunais e Secretaria, mas que se traduz igualmente, no controle do corpo eleitoral chamado a votar nas eleições, bem como em relação aos partidos políticos que participam dos pleitos eleitorais.

De maneira que o âmbito de competência da Justiça Eleitoral brasileira não se revela somente no caráter jurisdicional contencioso de suas atribuições, expresso em atos que resolvem conflitos ou litígios de natureza eleitoral e que ficam a mercê dos impulsos processuais das partes interessadas, sejam públicas ou privadas; mas, também, pode agir por iniciativa própria, funcionando independentemente de provocação, sempre que as circunstâncias assim o determinarem. [nesses casos, como se fosse o Poder Executivo].

Portanto, o princípio da inércia, que é fundamental no plano do processo civil, sofre na seara do processo eleitoral alguns temperamentos [no âmbito eleitoral, sofre algumas modificações], visto que os órgãos da Justiça Eleitoral não estão sujeitos exclusivamente ao impulso inicial das partes. Eles podem e devem atuar de ofício, sempre que o interesse público o determinar, com vistas na garantia da legalidade e da legitimidade dos pleitos. [ou seja, não precisam ser provocados para agir].

E neste âmbito assume também atribuições de ordem eminentemente administrativas e que consubstanciam atos de jurisdição voluntária,<sup>24</sup> ditados pela finalidade de propiciar o funcionamento eficaz do serviço eleitoral...

[...] A Justiça Eleitoral, principalmente o Tribunal Superior Eleitoral, possui também competência para emissão de atos normativos, com força regulamentar e que são aprovados através [por meio de] resoluções da Corte Colegiada, tendo por fim ensejar uma melhor explicitação da lei para sua correta aplicação. Sob este ângulo, a competência da Justiça Eleitoral refoge [sic] totalmente a concepção comum, engendrada para outras áreas [do Poder Judiciário]. É que, normalmente, aos órgãos jurisdicionais compete [somente] aplicar o direito, e não ditar as normas. Entretanto, na seara trabalhista e também na eleitoral, é isto possível, e se mostra de grande relevância para o fim de regular o andamento e realização das eleições.

Portanto, verifica-se que a Justiça Eleitoral, além de enquadrar-se como sendo de natureza especial, tem em seu âmbito de competência não somente atribuições tipicamente jurisdicionais, sejam de natureza civil ou penal, e mesmo de jurisdição voluntária, mas, também, de ordem administrativa, consultiva e normativa.

Em síntese, pode-se dizer que a Justiça Eleitoral tem dupla função finalística, jurisdicional e administrativa, entendendo a consultoria e normalização também como atividades administrativas. Dessa dupla função, decorre a subdivisão das funções em subfunções e em diversas atividades e ações que compõem o quadro geral de funções e atividades da Justiça Eleitoral. Para cumprir essas duas funções finalísticas, existe ainda um número elevado de

atividades desenvolvidas no apoio administrativo e de funcionamento da estrutura de seus órgãos, aqui entendidas como atividades-meio, de suporte ao funcionamento das instituições.

A subdivisão de funções e atividades é, para a análise documental e informacional, algo ainda bastante subjetivo; pode ou não ser adotada de acordo com a conveniência e complexidade da estrutura da organização. Dessa forma, à lista de competências da Justiça Eleitoral apresentada no Quadro 1, que designa algumas das principais, mas não as mais importantes atividades desenvolvidas pelos órgãos da Justiça Eleitoral, poderiam juntar-se outras de natureza secundária e de apoio à administração, compondo o quadro com diversas possibilidades de arranjo e organização dessas atividades, como observado no Quadro 2.

**Quadro 2 - Funções e atividades**

<b>Funções</b>	<b>Atividades</b>
Organização do quadro de eleitores	Alistamento eleitoral, cancelamento de inscrição, revisão do eleitorado e transferências;
	Divisão eleitoral do país
	Expedição de títulos eleitorais
Organização do quadro de candidatos	Registro e cassação de partidos políticos, bem como a fiscalização de suas atividades financeiras;
	Registro de candidatos
	Diplomação dos eleitos
	Expedição de diplomas aos eleitos
Organização do pleito	Preparação e execução do pleito e reconhecimento de seus resultados (processo eleitoral)
	Designação e treinamento dos mesários, escrutinadores e auxiliares
	Controle e a regulamentação em matéria de propaganda eleitoral
	Planejamento e execução de plebiscitos e referendos
	Direção dos processos eleitorais e determinação da inscrição e da exclusão de eleitores
Julgamento, fiscalização e atendimento consultivo	Arguição de inelegibilidade
	Investigação judicial eleitoral
	Impugnação de mandato eletivo
	Conhecimento e julgamento dos crimes eleitorais
	Aplicação de sanções para as infrações penais eleitorais
	Execução da pena imposta em razão da prática de crime eleitoral
	Suspensão dos direitos políticos dos condenados criminalmente
	Julgamento dos recursos eleitorais
	Atendimento consultivo às autoridades públicas ou partidos políticos

## **Características institucionais da Justiça Eleitoral**

Diante da apresentação de aspectos tão próprios da Justiça Eleitoral brasileira, é fácil concluir que essa instituição possui características que não se identificam com as previstas pelas legislações de outros povos, que também adotam o sistema jurisdicional de controle das eleições.

Segundo diversos autores, esse diferencial, que agrega tais funções, faz com que o sistema brasileiro apresente inúmeras vantagens em relação aos de outros países, tendo em vista os mecanismos aqui adotados para evitar a fraude no processo eleitoral e em razão do controle efetivo que é realizado pelos Juízes nas diversas fases em que ocorre a manifestação da vontade popular na escolha dos dirigentes.

De acordo com Gomes (1998, p. 84-87), as características do sistema de controle dos pleitos adotado no Brasil colocam a Justiça Eleitoral em posição de destaque quando em confronto com ordenamentos jurídicos estrangeiros.

Ainda para Gomes, o principal fator é a adoção do sistema jurisdicional. O ordenamento constitucional e jurídico brasileiro adota esse sistema de controle da regularidade e legitimidade do processo eleitoral em sua integralidade, o que significa que essas atribuições não são desempenhadas por órgãos do Legislativo ou Executivo, mas sim pelo Poder Judiciário, o que teoricamente leva a uma maior segurança quanto à lisura dos pleitos, visto que a cargo de pessoas alheias e não participantes do processo eleitoral.

Em segundo, a Justiça Eleitoral é uma justiça especializada, destinada exclusivamente a conhecer e julgar as questões atinentes às eleições para o preenchimento de cargos públicos, desde o alistamento do corpo eleitoral até os atos de diplomação dos eleitos, envolvendo também todos os incidentes, o que implica maior celeridade no trato das questões.

### 2.2.1 Estrutura

Para Sadek (1995, p. 33), ao analisar a estrutura, a composição e as atribuições da corte da Justiça Eleitoral, desde a sua criação em 1932 até hoje, percebe-se que, apesar de o País ter vivido profunda transformação no decorrer das últimas seis décadas e de ter alterado repetidas vezes a sua Constituição e as legislações referentes às eleições, o modelo da Justiça Eleitoral praticamente se manteve inalterado.

A análise da estrutura permite ao arquivista identificar o desenvolvimento das atividades, a partir delas, verificar a produção informacional orgânica, segundo Schellenberg (2000, p. 68):

Pouco se faz dentro de uma repartição que não se torne objeto de um documento. Tanto os administradores de cúpula, que tratam dos principais programas, quanto os funcionários de categorias inferiores, que executam operações de rotina, precisam de documentos no seu trabalho. As espécies de documentos necessários nos dois casos podem ser diferentes, mas são tão importantes no topo como no primeiro degrau da hierarquia administrativa.

Nesse sentido, podemos supor que, na grande maioria dos casos, uma estrutura complexa sugere um elevado número de atividades e, conseqüentemente, uma quantidade similar de documentos e informações, provenientes do desenvolvimento dessas atividades. Assim, por meio da análise da evolução da estrutura, é possível chegar aos indícios da evolução do desenvolvimento de atividades e do conseqüente aumento da produção documental e informacional.

Com a evolução do processo eleitoral, a estrutura administrativa dos órgãos da Justiça Eleitoral sofreu diversas alterações para atender às novas demandas de serviço e pessoal. Assim como ocorre com qualquer instituição, os órgãos da Justiça Eleitoral brasileira tiveram sua estrutura administrativa e seus quadros de pessoal em constante evolução. As novas demandas de serviços e atividades provocaram a criação de unidades administrativas muito especializadas. A Figura 1 permite a visualização dessa estrutura.

Em 1945, eram apenas vinte Tribunais Regionais Eleitorais e o TSE. Diferentemente de quando surgiu, a Justiça Eleitoral conta na atualidade com um quadro formado pelo Tribunal Superior Eleitoral e mais vinte e sete Tribunais Regionais com sede nas capitais dos estados e no Distrito Federal. A capilaridade da Justiça Eleitoral se completa com os 2898 Cartórios eleitorais espalhados em todo o território nacional, conforme o quadro de organização apresentado na Figura 1.

## ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA

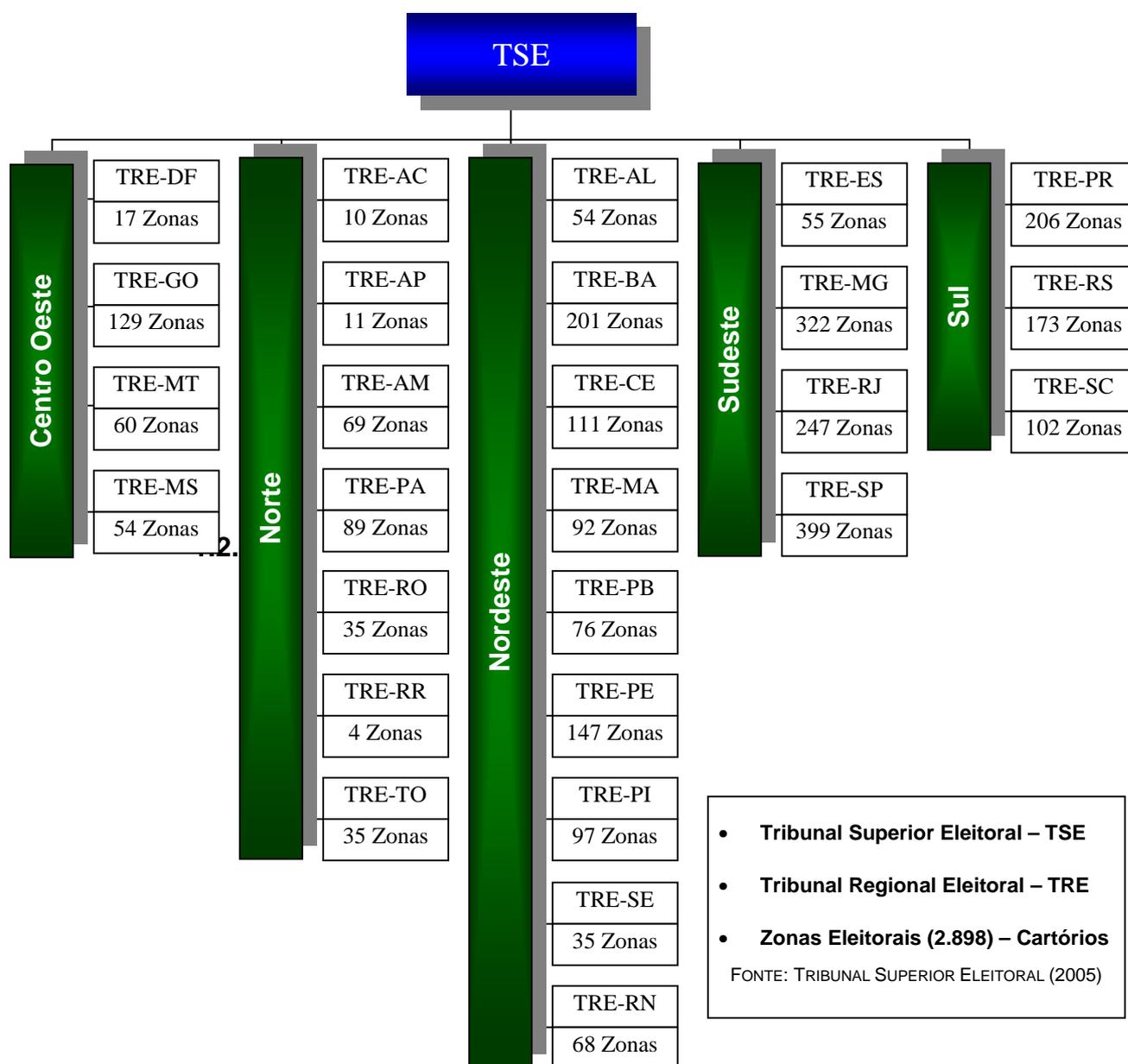


Figura 1 - Organização da Justiça Eleitoral

Para Schellenberg (2002, p. 66) o aumento no volume de documentos e informações está intimamente relacionado com o aumento da população. Nos últimos 200 anos, esse aumento tem provocado a expansão das atividades dos governos, que por sua vez têm repercutido no aumento da produção de documentos e informações.

No caso da Justiça Eleitoral brasileira, constata-se, que o aumento do volume de documentos e a complexidade de sua estrutura organizacional têm relação com o aumento do número de eleitores. Sadek (1995, p. 25) nos fornece a evolução numérica do eleitorado brasileiro desde 1872, conforme Tabela 1.

**Tabela de dimensões do eleitorado brasileiro:  
número de eleitores e participação percentual na população total**

Tabela 1 - Dimensões do eleitorado brasileiro

Ano	Número de Inscritos	% na População
1872	(*) 1.097.698	10.8
1886	(*) 117.022	0.8
1884	(*) 290.883	2.2
1894	(*) 345.097	2.2
1898	(*) 462.188	2.7
1902	(*) 645.531	3.4
1906	(*) 294.401	1.4
1910	(*) 707.651	3.2
1914	1.212.882	5.0
1918	(*) 390.131	1.5
1919	(*) 403.315	1.5
1922	1.305.826	4.6
1926	(*) 702.580	2.3
1930	(*) 1.890.577	5.7
1933	1.466.700	3.7
1945	7.499.670	13.4
1950	11.455.149	22.1
1954	15.104.604	34.5
1958	13.780.460	21.8
1960	15.543.332	22.2
1966	22.387.251	20.3
1970	28.966.114	31.1
1974	35.810.715	34.8
1978	46.030.464	40.6
1982	58.871.378	46.4
1986	69.166.810	49.9
1989	82.074.718	55.6
1990	83.817.593	55.7
1992	90.222.835	60.0
1994	94.768.404	61.6

Fonte: Lamounier & Muszynski (1993); IBGE; TSE (Apud SADEK, 1995, p. 25).

(\*) Estes dados referem-se aos votantes e não ao inscritos.

Em 1945, quando foi criada a Justiça Eleitoral, o número de eleitores era de aproximadamente sete milhões e meio e representava aproximadamente 13,5% da população brasileira. Tomando por base o Tribunal Superior Eleitoral, os órgãos da Justiça Eleitoral possuíam estrutura organizacional bastante simples para cumprir sua missão, em geral, uma Secretaria e duas unidades de serviços.

Conforme os dados do TSE, o número de eleitores em 2005 é de aproximadamente cento e vinte e três milhões e meio e representa 66,35% da população brasileira. Tomando novamente por base o TSE, a estrutura organizacional necessária para cumprir a missão da Justiça Eleitoral tornou-se relativamente complexa, contando com: Presidência, cinco unidades de assessoramento, Diretoria-Geral, 7 Secretarias, 9 Assessorias, 20 Coordenadorias e 56 Seções, totalizando 99 unidades administrativas.

Com a finalidade de verificar a afirmação de Schellenberg, fizemos o levantamento do tamanho da estrutura (em unidades administrativas) e confrontamos com a quantidade de eleitores, a percentagem da população e o volume documental (em metros lineares) produzido no TSE nos anos em que ocorreram as principais alterações na estrutura e no último pleito em 2004, conforme Tabela 2.

**Tabela 2 - Evolução: estrutura, eleitorado e produção documental**

Ano	Eleitores	População	Unidades Administrativas	Produção Documental em metros lineares
1945	7.499.670	13,4 %	4	6,76
1954	15.104.604	34,5%	16	4,16
1974	35.810.715	34,8%	34	11,44
1982	58.871.378	46,4%	35	17,29
1987	69.166.810	49,9%	46	19,5
1992	90.222.835	60,0%	56	33,8
1995	94.768.404	61,6%	99	32,63
2004		66,35%	105	74,62

Fonte: TSE; IBGE e SADEK (1995).

De acordo com a Tabela 2, a evolução da estrutura acompanhou a evolução do eleitorado em todos os anos e a produção documental, com exceção de 1954 e 1995, quando ocorreram pequenas retrações, também seguiu a tendência apontada por Schellenberg. De modo que, considerando a amostragem, a análise sugere que o fenômeno descrito por Schellenberg é procedente na Justiça Eleitoral e pode auxiliar nas comparações com os demais Tribunais.

### **2.2.2 A evolução da estrutura organizacional do Tribunal Superior Eleitoral**

A título de exemplo, para que se entenda como a estrutura organizacional dos Tribunais da Justiça Eleitoral evoluiu, apresentamos a evolução da estrutura do Tribunal Superior Eleitoral, presente desde a criação da Justiça Eleitoral em 1932 e no Anexo II apresentamos a estrutura organizacional atual dos Tribunais Regionais Eleitorais.

O Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, criou a Justiça Eleitoral e também o Tribunal Superior da Justiça Eleitoral,<sup>25</sup> como o órgão central do sistema da Justiça Eleitoral. O Tribunal possuía estrutura organizacional bastante simples, com o Diretor-Geral acumulando a função de Secretário do Tribunal. A Secretaria do Tribunal era subordinada diretamente ao Presidente do Tribunal e composta por apenas duas seções, conforme o organograma da Figura nº 2.

A Lei nº 8, de 4 de maio de 1935, modificou o Código Eleitoral, mas, estruturalmente, o Tribunal manteve o formato inicial, apenas com alteração da denominação das duas Seções que compunham a Secretaria.

---

<sup>25</sup> Primeira denominação do Tribunal Superior Eleitoral, em 1932.

## ORGANOGRAMA DO TSE EM 1932

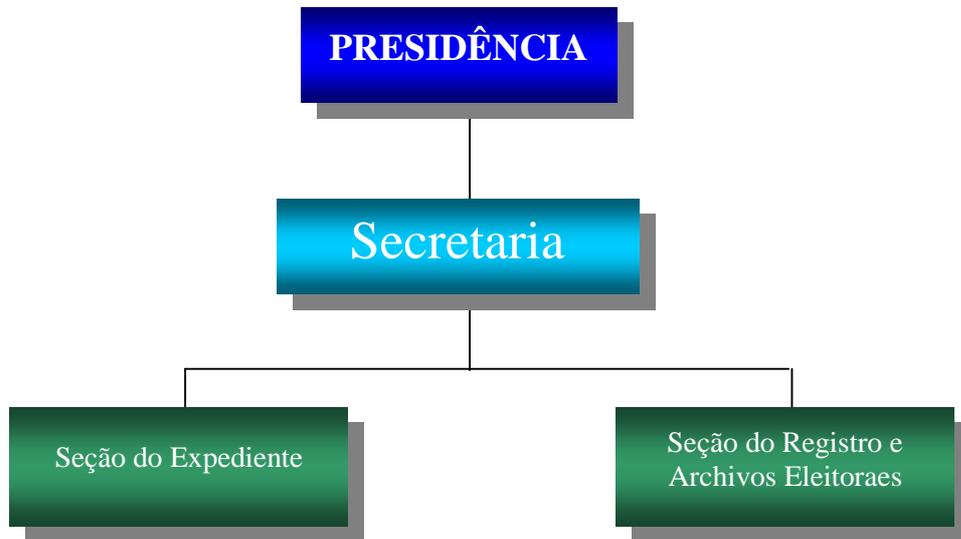


Figura 2 – Organograma TSE 1932  
Organograma recriado a partir das informações da Lei nº 7.585 de 28 de maio de 1945.

Como observado anteriormente, em 1937 a Justiça Eleitoral foi extinta pela Constituição outorgada por Getúlio Vargas, e, com a queda do ditador, em 1945, a Justiça Eleitoral ressurgiu como órgão do Poder Judiciário e todos os seus órgãos são recriados, inclusive o Tribunal Superior, desta vez com a nova denominação de Tribunal Superior Eleitoral.

A Resolução nº 4.566, de 30 de abril de 1953, que aprovou o Regimento da Secretaria do TSE, foi a primeira ação efetiva de especialização das atividades desenvolvidas no Tribunal. Esse primeiro exercício, com a criação do Serviço Eleitoral e do Serviço Administrativo, tornou clara a separação das áreas meio e fim dentro da estrutura orgânica, o que pode ser considerada a primeira alteração significativa na estrutura organizacional do TSE, conforme se observa na Figura 3.

## ORGANOGRAMA DO TSE EM 1953

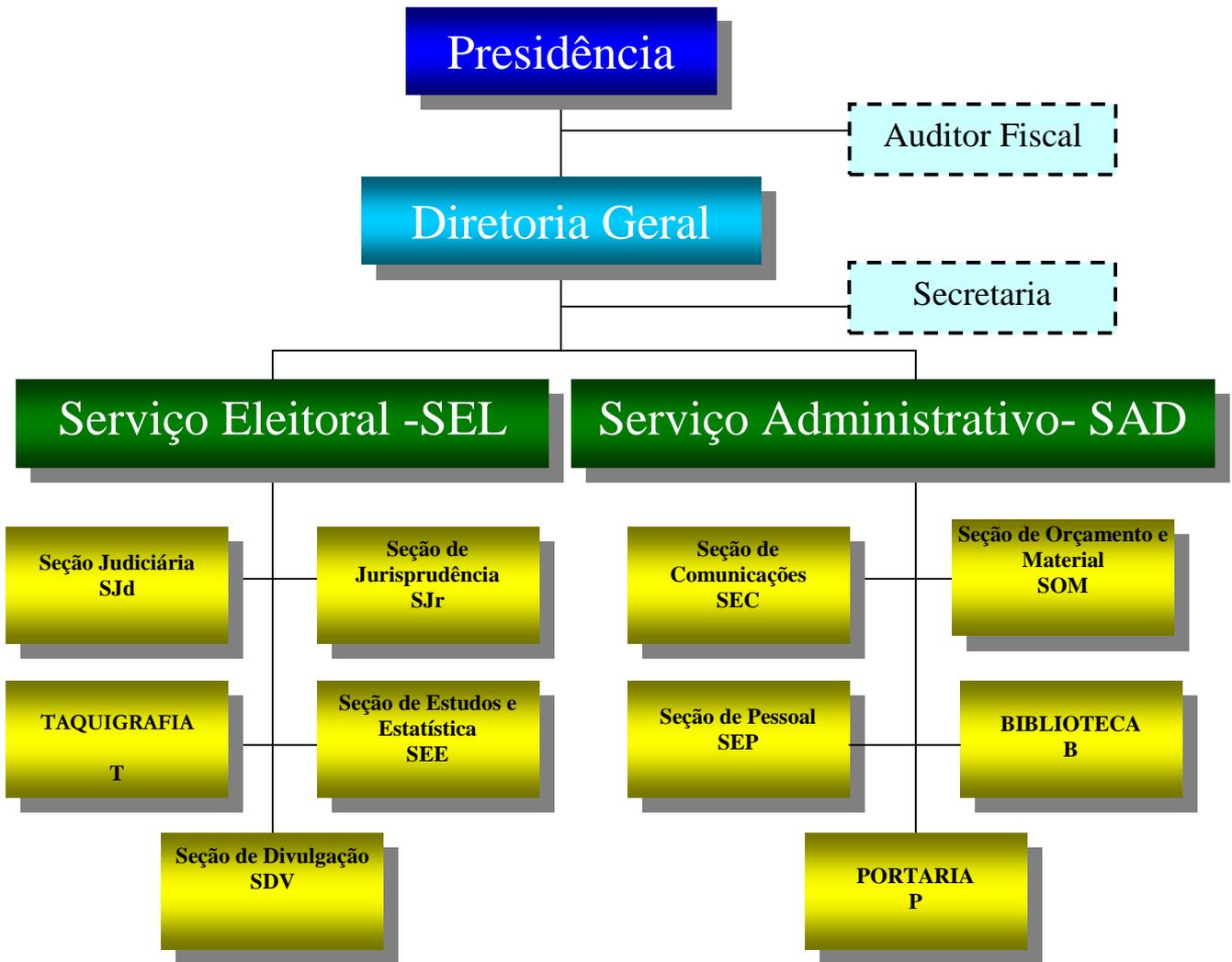


Figura 3 – Organograma TSE 1953

Organograma recriado a partir das informações da Resolução TSE nº 4.566, de 30 de abril de 1953.

A especialização das atividades como forma de melhorar a eficiência e a eficácia administrativa reflete-se novamente, por meio da Resolução nº 6.150, de 19 de dezembro de 1958 (Processo 1501), na alteração do Regimento Interno para desmembrar a Seção de Orçamento e Material (SOM) em duas seções: Seção de Orçamento (SO) e Seção de Material (SM).

Passados dezesseis anos, a tendência à especialização identificada no final da década de 1950 progrediu consideravelmente e tornava clara a necessidade de adequação da estrutura para atender a nova situação. A Resolução nº 9.618, de 21 de junho de 1974 (Processo nº 4.840/DF), alterou o Regimento Interno com a criação de uma complexa estrutura organizacional: com ela surgiu pela primeira vez a figura da secretaria de serviços especializados como unidade de interface entre o Diretor-Geral e a ponta do serviço de execução. Os antigos serviços Eleitoral e Administrativo tornaram-se secretarias e suas seções subsecretarias.

Até então, todas as atividades-meio desenvolvidas no Tribunal estavam concentradas no Serviço Administrativo. A partir de 1974, algumas atividades tornaram-se extensas e foram transformadas em secretarias. A primeira delas foi a Secretaria de Fiscalização Financeira.

A atividade de fiscalização financeira, desenvolvida no antigo Serviço de Administração sob a responsabilidade da Seção de Orçamento, torna-se, a partir da reestruturação de 1974, uma Secretaria. Com a responsabilidade pela administração financeira, contabilidade e auditoria da Justiça Eleitoral, a subsecretaria de finanças da Secretaria de Coordenação Administrativa passa a ter a responsabilidade pela administração financeira e orçamentária do TSE.

Esse processo de macro especialização tem início em 1974 e seguirá como tendência irreversível, como será possível observar mais adiante. Muitas das subsecretarias criadas em 1974 tornar-se-ão secretarias com a macro especialização.

Sob a responsabilidade da Subsecretaria de Comunicações estavam o Serviço de Relações Administrativas, composto pelo Protocolo Geral e pelo Arquivo Geral; o Serviço de Documentação e Informática, composto pela Biblioteca, pelo Setor de Informações e Divulgação e pelo Setor de Reprografia. Portanto, a Subsecretaria de Comunicações constituiu a célula *mater* do que hoje é a Secretaria de Documentação e Informação.

Notou-se que o Protocolo e o Arquivo do Tribunal sempre estiveram próximos, situação rara nas instituições públicas brasileiras. O Setor de Reprografia também, desde o início, manteve-se com forte vínculo com a Subsecretaria de Comunicações, o que tornava, desde aquela época, a estrutura bem alinhada com o que sinalizava a Ciência da Informação, pela manutenção, sob a mesma gerência, dos serviços ligados à gestão da informação: biblioteca, arquivo, protocolo e reprografia (ROADS, 1989). Além dessas modificações, surgiu, na estrutura do TSE, a figura da Assessoria de Planejamento como unidade de assessoramento da Diretoria-Geral e o Gabinete como órgão de apoio ao Diretor-Geral.

A Resolução nº 10.398, de 18 de abril de 1978, alterou o nome da Secretaria de Fiscalização Financeira para a denominação similar às demais Secretarias, tornando-se então Secretaria de Coordenação Financeira.

Em 1982, o *Serviço de Taquigrafia Acórdãos e Resoluções* da Subsecretaria Judiciária tornou-se, por meio da Resolução nº 11.625, de 16 de dezembro, uma Subsecretaria. Essa estrutura, representada pelo organograma da Figura 5, mostra que apesar da macro especialização ter apontado em determinadas áreas, a grande maioria das atividades desenvolvidas nos quadros do Tribunal estava concentrada na Secretaria de Coordenação Administrativa.

A partir de 1979, com o retorno do sistema pluripartidarista e o registro de diversos partidos políticos; e com as eleições diretas para Governadores, Senadores, Deputados Federais e Estaduais, Prefeitos e Vereadores em 1982, a Justiça Eleitoral começa a se preparar para a realização dos pleitos nessa nova fase da política nacional.

Em 1985, com o recadastramento do eleitorado brasileiro, inicia-se o processo de modernização dos órgãos da Justiça Eleitoral, que passa a informatizar gradativamente os seus procedimentos. Isso culmina num programa de ampla modernização e informatização, dividido em diversos projetos que visavam à automação total dos procedimentos eleitorais, tanto os cartorários e jurisdicionais quanto os relativos ao processo de votação, apuração e totalização dos votos.

A Resolução TSE nº 13.562, de 17 de fevereiro de 1987, criou a Coordenação Geral de Informática (CGI), uma imensa estrutura totalmente dedicada à modernização e automação do processo eleitoral. A Coordenação Geral de Informática estava ligada diretamente à Presidência do Tribunal e gozava de extensa autonomia e poder para o desenvolvimento de suas atividades, tanto que nos corredores do Tribunal a chamavam de “TSI”, ou seja, “Tribunal Superior de Informática”, uma alusão ao seu elevado prestígio junto à Presidência do Tribunal.

A CGI contava com uma estrutura semelhante à da Diretoria Geral, com assessoramento de Gabinete e Assessoria de Planejamento, uma Secretaria dedicada ao processamento de dados, com duas Subsecretarias e quatro Serviços, conforme o organograma da Figura 6.

Desde a criação da Justiça Eleitoral até 1992, o Diretor Geral acumulou a função de Secretário do Pleno com a direção dos serviços. Com a alteração no Regimento da Secretaria determinada pela Resolução TSE nº 17.997, de 2 de abril de 1992, foi criada, para esse fim, a Secretaria das Sessões subordinada à Presidência.

Além dessa, muitas outras alterações foram promovidas por meio desse ato; no entanto, cabe ressaltar para os propósitos desse trabalho que o Serviço de Documentação e Biblioteca, bem como o Serviço de Assistência Médico-Social passaram a ser subordinados ao Gabinete da Secretaria de Coordenação Administrativa, conforme o organograma da Figura 7.

A Resolução TSE nº 19.340, de 31 de agosto de 1995, reestruturou novamente o TSE. Foram criadas, por meio dela, sete grandes secretarias; a Coordenação Geral de Informática foi adequada como Secretaria de Informática e subordinada à Diretoria Geral; como as demais, e as subsecretarias tornaram-se coordenadorias.

Nessa reestruturação, foi criada a Secretaria de Documentação e Informação (SDI), responsável exclusivamente pela gestão da informação no Tribunal. Do ponto de vista estrutural, foi uma evolução importante concentrar sob a gerência de uma única unidade administrativa todos os serviços de informação de uma organização.

A proposta inovadora apresentada pelo TSE em 1995 destaca-se pela ousadia e modernidade ainda hoje pouco presente nas organizações públicas brasileiras. A SDI reuniu sob o mesmo comando as áreas de Arquivo, Gestão Documental, Biblioteca, Jurisprudência, Museu e Comunicação Editorial. E mesmo com esse exemplo na Justiça eleitoral ainda é possível, atualmente, encontrar diversos Tribunais nos quais o Arquivo e o Protocolo, por exemplo, permanecem sob a direção de unidades administrativas distintas, apesar de muitas vezes existir uma Coordenadoria de Gestão Documental, como ocorre, por exemplo, com o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

As Figuras de 1 a 8 permitem uma visualização mais precisa dessas modificações estruturais ocorridas no Tribunal Superior Eleitoral entre 1974 e 1995.

## ORGANOGRAMA DO TSE EM 1974

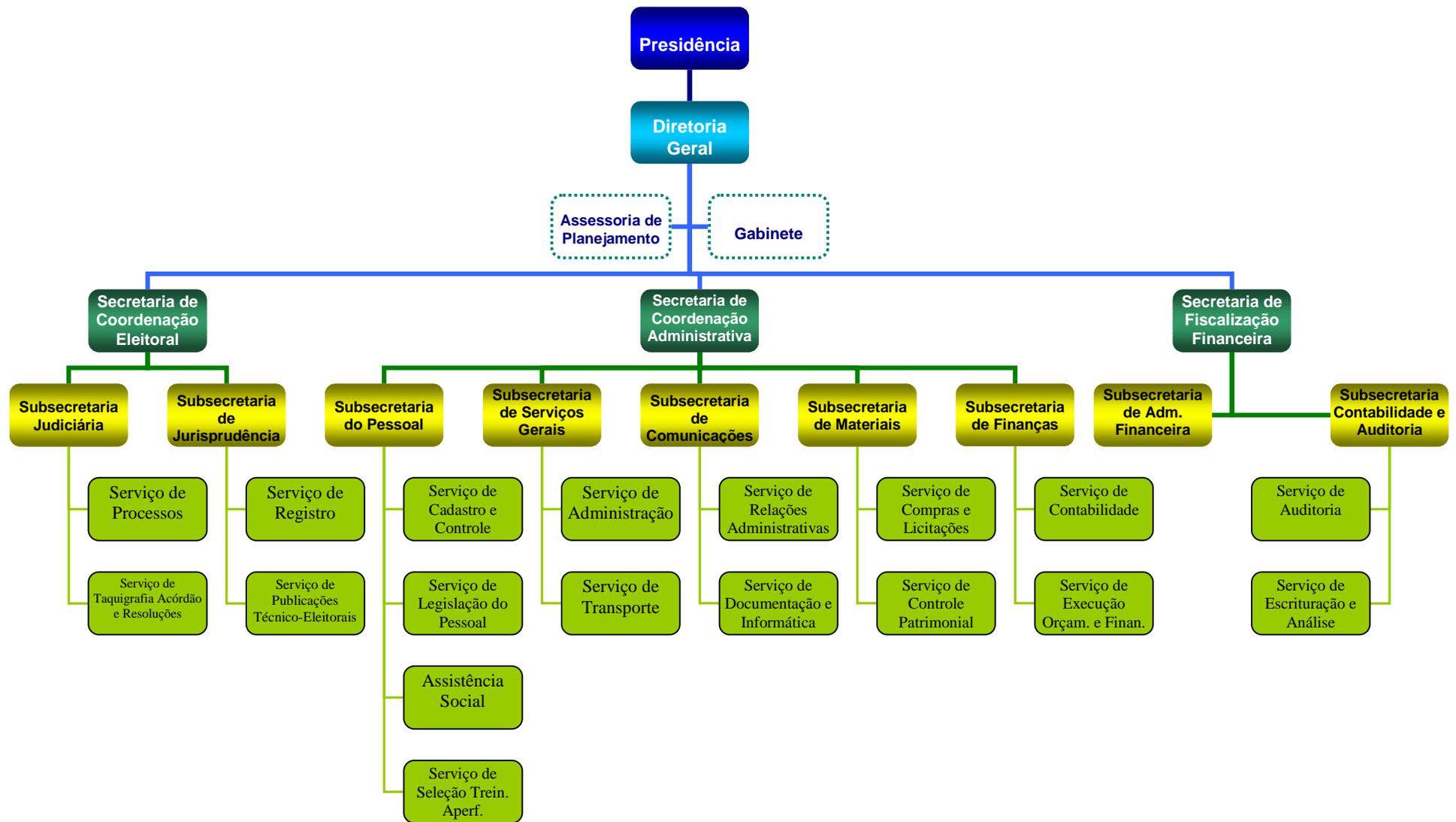


Figura 4 - Organograma TSE 1974

Fonte: Organograma recriado a partir das informações da Resolução TSE nº 9.618, de 21 de junho de 1974 (Processo nº 4.840/DF)

## ORGANOGRAMA DO TSE EM 1982

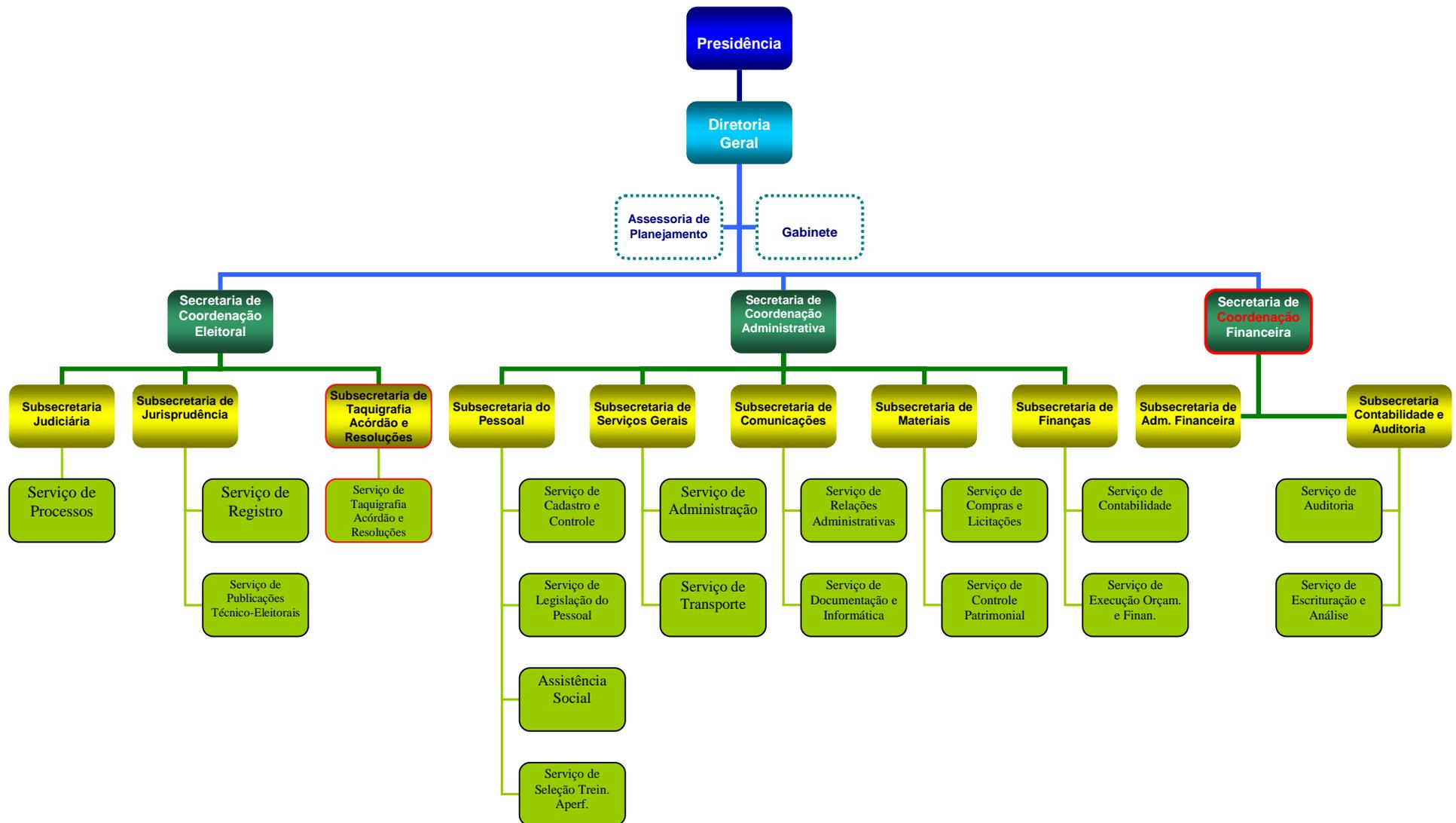


Figura 5 - Organograma TSE 1982

Fonte: Organograma recriado a partir das informações da Resolução TSE nº 11.625 de 16 de dezembro de 1982.

## ORGANOGRAMA DO TSE EM 1987

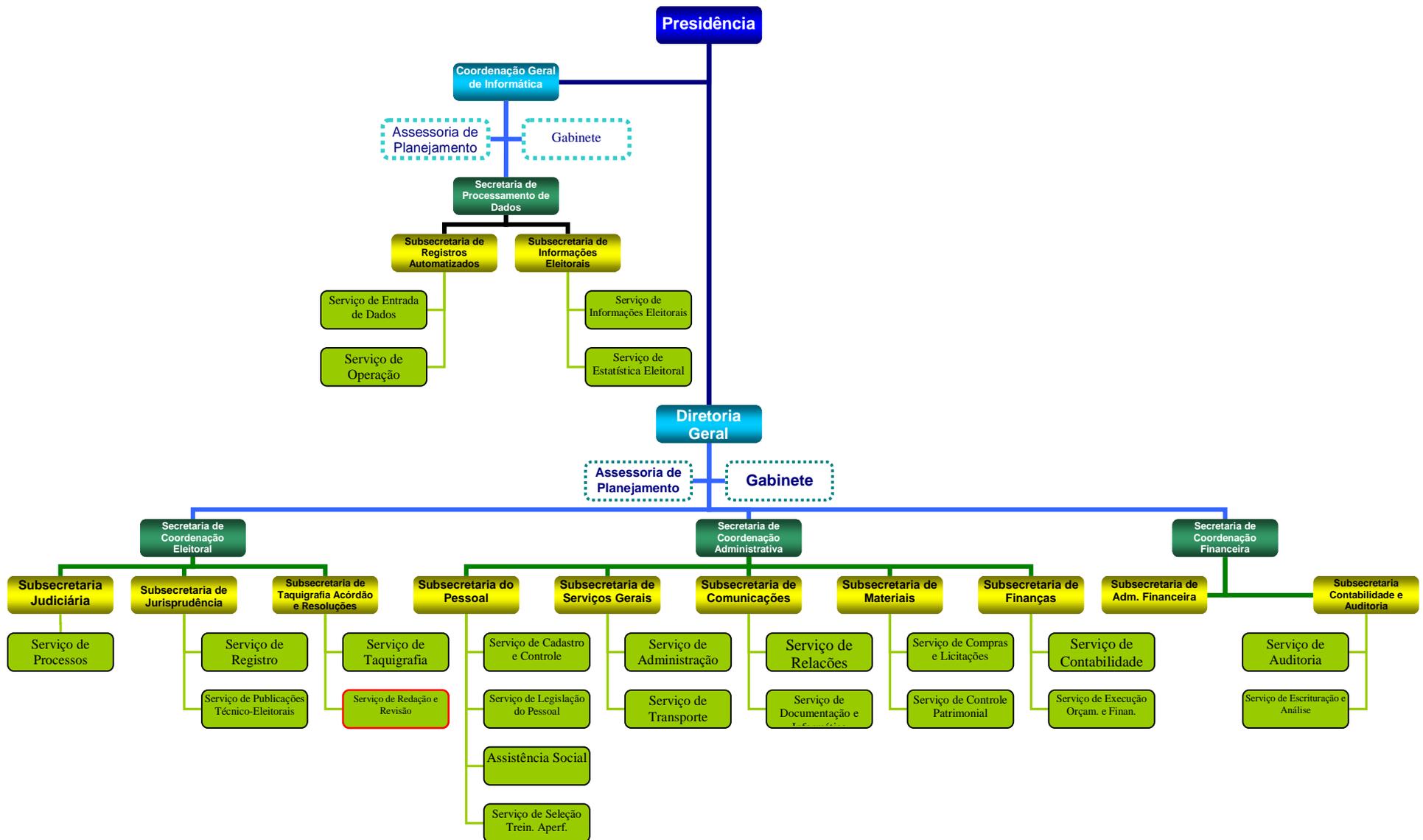


Figura 6 - Organograma TSE 1987

Fonte: Organograma recriado a partir das informações da Resolução TSE nº 13.562, de 17 de fevereiro de 1987.

## ORGANOGRAMA DO TSE EM 1992

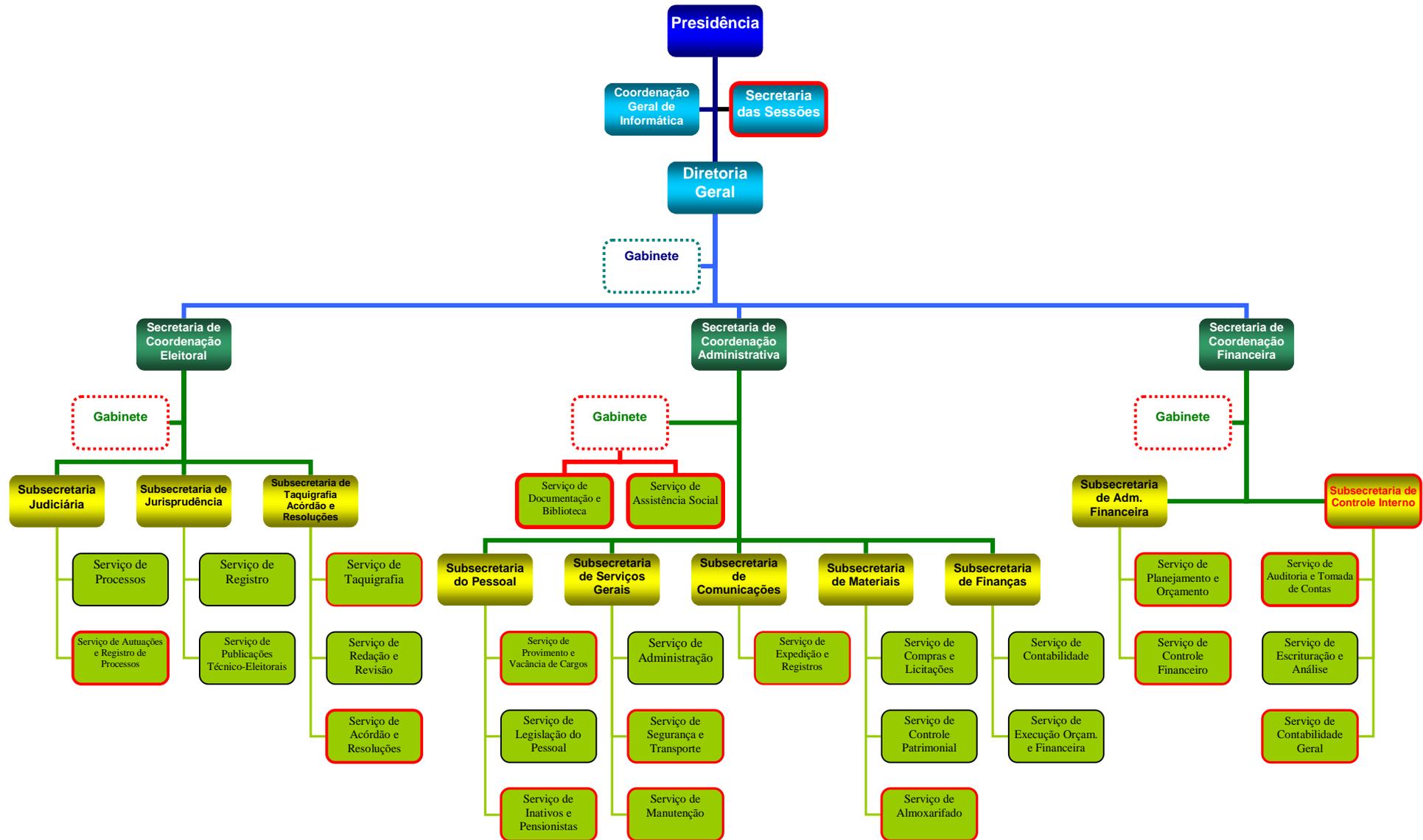
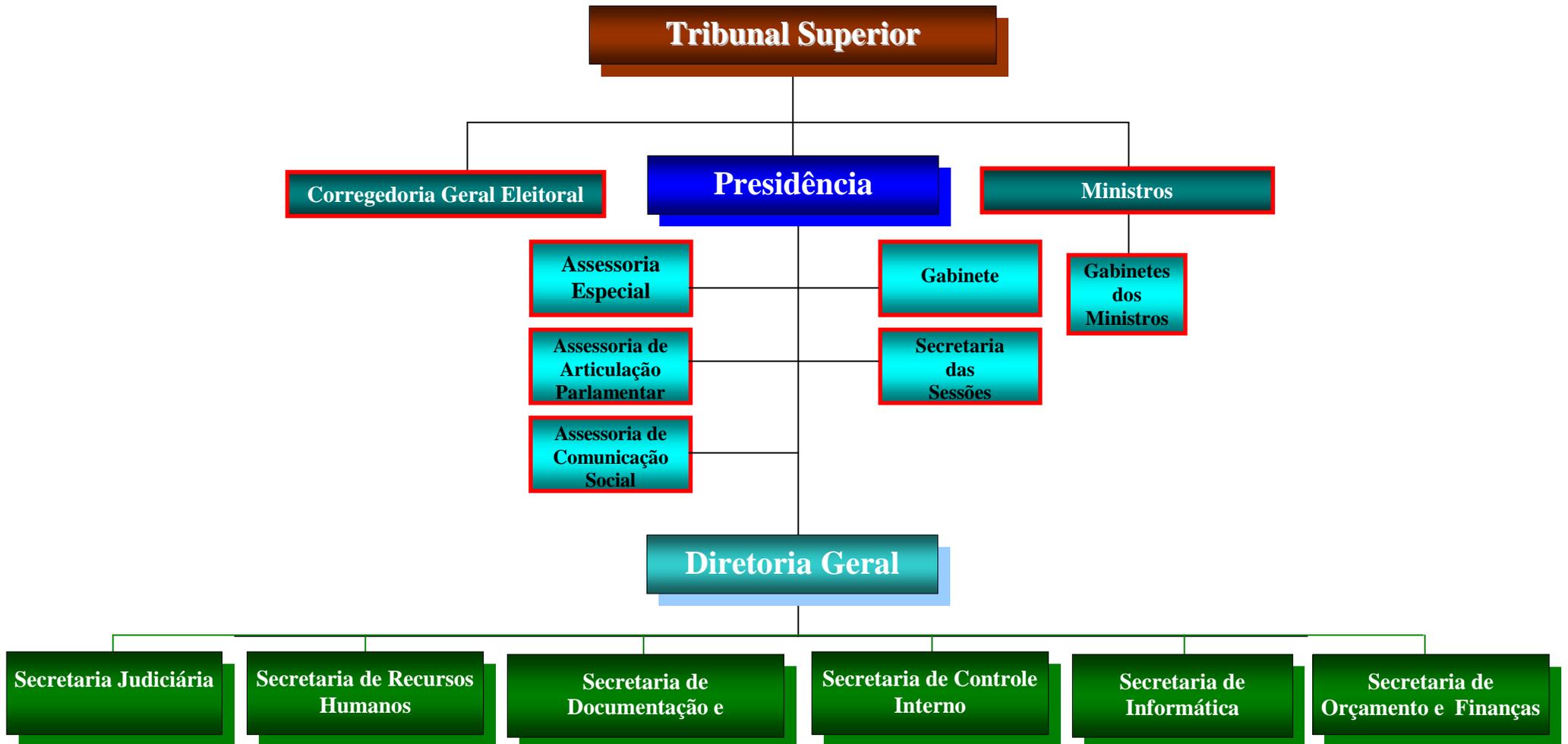


Figura 7 - Organograma TSE 1992

Fonte: Organograma recriado a partir das informações da Resolução TSE nº 17.997, de 2 de abril de 1992.

## ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DO TSE EM 1995

Figura 8 - Organograma TSE 1995



Fonte: Organograma recriado a partir das informações da Resolução TSE nº 19.340, de 31 de agosto de 1995.

### **2.2.3 A Secretaria de Documentação e Informação do Tribunal Superior Eleitoral: estrutura e funcionamento**

Do ponto de vista técnico da ciência da informação, o TSE é uma instituição que possui estrutura organizacional das mais adequadas. Concentram, no plano estrutural, quase todos os serviços de gestão da informação em uma mesma unidade administrativa, à exceção da Assessoria de Comunicação Social, que permaneceu à parte. O fato de a Secretaria de Documentação e Informação do TSE abarcar as áreas de jurisprudência, biblioteconomia e arquivística facilita a integração e a gestão desses serviços. Sua divisão estrutural em coordenadorias permite o desenvolvimento e o adequado planejamento de cada uma dessas áreas.

A Coordenadoria de Jurisprudência (Cojur) é a responsável pela pesquisa e atendimento às informações técnico-eleitorais. E desse modo a SDI rompeu com o modelo tradicional que a unidade de jurisprudência era considerada simples apoio às unidades judiciárias dos tribunais.

Com uma visão ajustada aos novos conceitos das ciências da informação, a Jurisprudência no TSE tornou-se uma unidade técnico-especializada de função estratégica para o desenvolvimento da instituição. O conhecimento jurídico aliado ao tratamento adequado da informação dá agora direcionamento à pesquisa e à produção do conhecimento acerca do direito eleitoral.

Tradicionalmente os serviços de gestão da informação (arquivo, biblioteca, legislação, etc.) são concentrados nas coordenadorias de biblioteca dos tribunais, o que fez, de modo equivocado, com que a área de biblioteconomia fosse reconhecida muitas vezes como a responsável por todos esses serviços. No TSE, a Coordenadoria de

Biblioteca e Editoração (Cobli) está direcionada para a gestão da informação biblioteconômica. No entanto, alguns serviços distintos ainda permanecem sob sua responsabilidade, como é o caso da editoração e publicação de obras técnico-especializadas e do museu. Com o aumento da produção e o reconhecimento de sua relevância, é natural que esses serviços tenham, em um futuro próximo, uma unidade própria para o seu planejamento e gestão, seguindo a tendência estabelecida pela SDI.

A Coordenadoria de Comunicações (COM), responsável pela gestão documental do Tribunal, rompeu com os tradicionais desvios estruturais e congregou sob a mesma gerência os serviços de arquivo, protocolo e expedição, que, normalmente, ficam dispersos nas áreas de serviço geral, administração e biblioteca dos órgãos públicos. Desta forma, a gestão documental está integralmente sob a responsabilidade da COM, o que facilita a gestão de seus serviços e o planejamento político e estratégico desta área.

Sabe-se que o modelo estrutural sozinho não é capaz de modificar a gestão da informação nas instituições, tão pouco é capaz de produzir grandes mudanças. A adequação das funções às unidades institucionais, a proposição de políticas de gestão da informação direcionadas aos novos paradigmas da área, a modernização tecnológica, a capacitação de pessoal e a produção de conhecimento da instituição são fatores importantes para a melhoria desses serviços e do desenvolvimento institucional. Evidentemente, a modificação do modelo estrutural pode ser entendida em muitos casos, como o primeiro passo para a mudança do cenário geral.

No modelo estrutural utilizado na SDI, conforme ilustrado na Figura 9, o comando da secretaria e das coordenadorias é exercido por seus respectivos gabinetes. As Coordenadorias têm funções políticas e de supervisão administrativa, são responsáveis

pela condução (gestão) das ações administrativas necessárias e pela análise e planejamento estratégico das ações desenvolvidas nas suas respectivas áreas.

Ao Gabinete da SDI cabe o planejamento e a coordenação geral das três áreas, de forma integrada. Às coordenadorias cabe a gestão administrativa, a análise, o planejamento estratégico e a proposição de políticas e metas de suas áreas específicas. As seções e os setores são unidades de processamento e execução de serviços e têm como objetivo e missão o cumprimento do plano de ação dentro das metas estabelecidas e a realimentação dos gabinetes das coordenadorias com os resultados obtidos a partir do planejamento proposto.

A retroalimentação feita pelas unidades hierarquicamente inferiores possibilita a adequação e melhoria do planejamento e o consequente desenvolvimento da área na instituição, tornando o sistema dinâmico e eficiente. O esquema de funcionamento desse sistema é apresentado no Diagrama 1.

#### ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

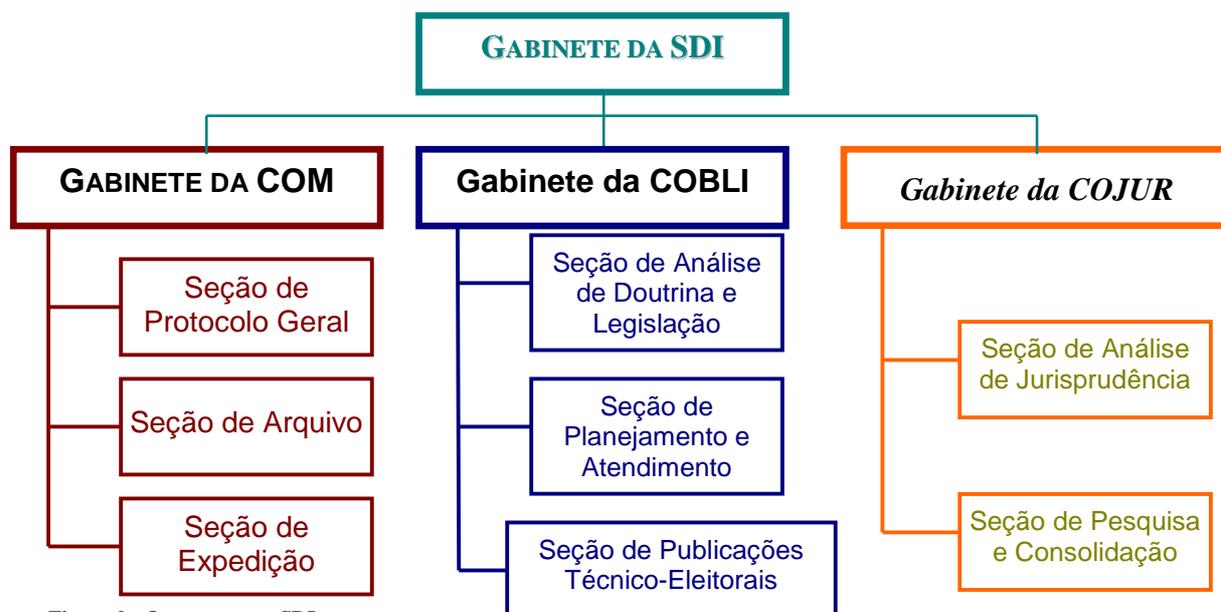


Figura 9 - Organograma SDI

Fonte: Organograma recriado a partir das informações da Resolução TSE nº 19.340, de 31 de agosto de 1995.

## SISTEMA ADMINISTRATIVO

# SDI: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

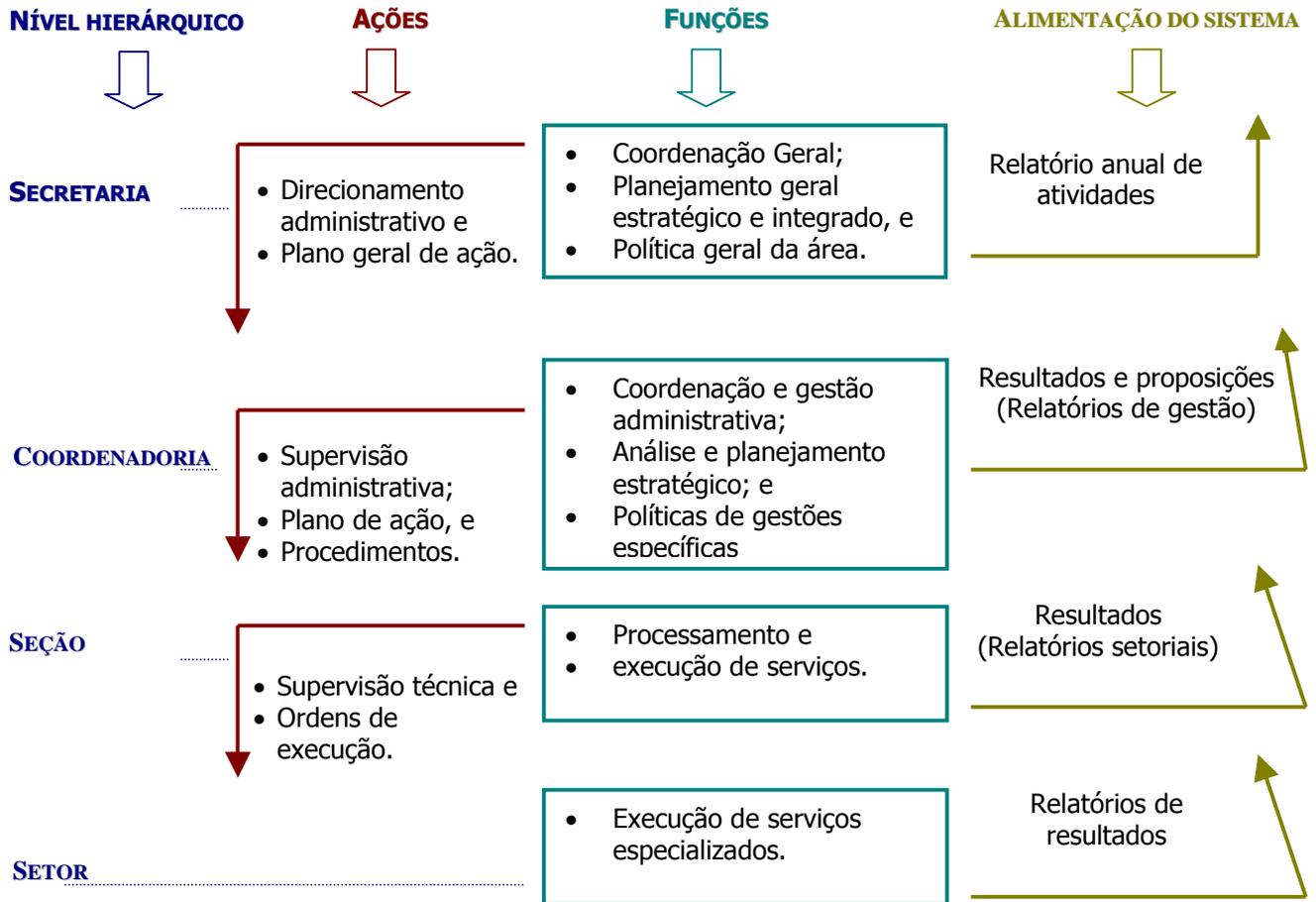


Diagrama 1 - SDI: Estrutura e Funcionamento

Fonte: Elaboração própria com base na observação do funcionamento e no Regulamento Interno do TSE.

## **A Gestão de documentos nas estruturas administrativas**

A gestão de documentos, como ficou estabelecido na Lei nº 8.159/91, compreende todas as atividades da área arquivística, ou seja, é conceituada e estruturada dentro dos preceitos dessa área do conhecimento. Devido ao caráter de especialização dessas atividades nas instituições contemporâneas, é normal encontrá-las dispersas em várias unidades administrativas, identificadas pela atividade principal desenvolvida no ambiente de trabalho. Assim, é comum encontrarmos unidades denominadas por protocolo, expedição e arquivo, desenvolvendo cada qual a sua parcela de atividades da gestão de documentos.

As unidades denominadas de protocolo, em geral, cuidam das atividades da primeira fase do ciclo documental, ou seja, da entrada e do registro de documentos para o trâmite administrativo, da distribuição de correspondências e documentos protocolados, bem como do controle do trâmite e da gestão das informações na fase corrente.

Nesse caso, o registro dos documentos compreende não só a entrada de dados específicos do documento (emitente, destinatário, data, assunto, etc.), como também a sua adequação à política de gestão documental da instituição (classificação, avaliação, formalização tipológica, identificação, acondicionamento, embalagens, termos, etc.).

O chamado “Protocolo” é bem mais do que um mero “carimbador”, é a unidade responsável por iniciar a adequação dos documentos e informações aos padrões estabelecidos pela política arquivística da instituição e possibilita que a gestão da informação ocorra sem grandes prejuízos.

As unidades denominadas Expedição, geralmente, cuidam do trâmite final da primeira fase do ciclo documental. Ao contrário do protocolo, os documentos são preparados para a saída da instituição. As unidades de expedição costumam centralizar e gerenciar a emissão externa e interna de documentos e atos oficiais (portarias, ordens de serviço, instruções, ofícios, etc.). O correto seria os documentos chegarem a essa unidade já completamente enquadrados nos padrões da política de gestão documental da instituição; no entanto, o quadro geral aponta para uma realidade bastante diferente.

As unidades denominadas Arquivo estão, em alguns casos, subdivididas de acordo com a fase do ciclo documental (arquivo intermediário e arquivo permanente) ou por características documentais (arquivo técnico e arquivo administrativo). Há casos em que uma única unidade é responsável por tudo isso, ou seja, o arquivo desenvolve as atividades de controle e gestão de todos os documentos de segunda e terceira fase do ciclo documental (intermediário e permanente).

Dessa forma, a unidade é responsável pelas atividades de guarda temporária e permanente dos documentos, de tratamento técnico de conservação e restauração, recuperação de informações, eliminação, transferência e recolhimento, descrição, gestão de instrumentos arquivísticos (plano de classificação em conjunto com as chamadas unidades de protocolo, tabelas de temporalidade, guias, inventários, mapas de localização, bases de dados, listas de transferência e recolhimento, etc.).

Esta última situação representa a grande maioria dos casos da Justiça Eleitoral, visto que os arquivos dos seus órgãos são, em geral, responsáveis pela documentação intermediária e permanente.

Dispersas desta forma, as três áreas ou unidades necessitam de um comando central (comissões ou coordenadorias) para centralizar as ações políticas e o planejamento estratégico de forma integrada. O desenvolvimento de políticas de gestão documental isoladas inviabiliza o funcionamento e uso desses recursos e atividades de forma racional e eficaz. No TSE, este comando centralizador é exercido pela Coordenadoria de Comunicações (COM).

### **A Coordenadoria de Comunicações no TSE: desenho político e administrativo.**

A Coordenadoria de Comunicações (COM) é regimentalmente uma unidade de gestão política e estratégica acerca de gestão documental. Compete a ela o planejamento tático e estratégico das áreas de gestão documental (arquivo, protocolo e expedição), bem como a gestão administrativa e a formulação de política neste âmbito.

A COM está administrativa e tecnicamente subordinada à SDI, às suas Seções de arquivo, de protocolo e de expedição cabe a função de processamento e execução de serviços de gestão documental.

A Seção de Protocolo tem a função de receber, registrar, selecionar, classificar, indexar e distribuir os documentos internos e externos que entram em trâmite no Tribunal, bem como o controle desse trâmite e a orientação dos usuários no uso dos produtos e serviços disponíveis.

A Seção de Expedição funciona como um protocolo de saída e tem a função de preparar e controlar a expedição de documentos e gerir a numeração dos atos e correspondências oficiais.

A Seção de Arquivo tem a função de elaborar e gerir os instrumentos de pesquisa e gestão arquivística (guias, inventários, plano de classificação, tabela de temporalidade, etc.); receber, registrar, classificar, indexar, avaliar, descrever, acondicionar e armazenar os documentos de guarda temporária e permanente; providenciar o descarte de documentos; controlar o empréstimo, devolução, arquivamento e extração de cópias dos documentos sob sua custódia, bem como o processamento eletrônico e as ações de microfilmagem, conservação e restauração.

Apesar da estrutura administrativa da COM conduzir ao entendimento de um sistema administrativo ideal, como o apresentado no Diagrama 1, regimental e funcionalmente observa-se que o modelo tradicional e seus desvios ainda permanecem com fortes marcas; a sua transformação em uma unidade de planejamento estratégico está em desenvolvimento.

A adequação completa ao modelo do Diagrama 1 é primordial para que o sistema administrativo funcione de forma correta, ou seja, a Coordenadoria deve concentrar as funções de análise, planejamento estratégico e elaboração e gerenciamento das políticas de gestão documental e deixar para as seções e setores apenas o processamento e execução dos serviços.

A eficiência e racionalidade do sistema apresentado no Diagrama 1 baseiam-se na adequada distribuição destas funções conforme os níveis hierárquicos e características técnico-administrativas das unidades. Assim, é necessário garantir a distribuição das funções de formulação política e de controle para unidades de coordenação e as funções de processamento e execução para unidades departamentais.

O processamento e execução de serviços de gestão documental, bem como os problemas setoriais gerados no desempenho dessas atividades, devem ser resolvidos, prioritariamente, pelas respectivas chefias das seções. A elaboração e proposição do planejamento estratégico da área de gestão documental com vistas à integração devem ser desempenhados pela Coordenadoria, devido à sua posição hierárquica e administrativa.

Concentrar suas ações no processamento e execução de serviços não tira das seções a sua participação no planejamento, mas torna mais clara a sua função. As Seções passam a atuar na validação das propostas e na realimentação do sistema com as informações sobre a execução de suas atividades.

A centralização do planejamento estratégico e político da gestão de documentos do Tribunal na Coordenadoria de Comunicação permite a execução das ações de modo integrado.

#### **2.2.4 A atual estrutura organizacional dos Tribunais Regionais Eleitorais**

A evolução da estrutura organizacional do Tribunal Superior Eleitoral permite compreender como a Justiça Eleitoral se desenvolveu administrativamente para cumprir com a sua missão institucional. De acordo com as análises, é possível inferir que a situação dos Tribunais Regionais Eleitorais foi similar à do TSE. Assim, no Anexo II faz-se um compêndio de apresentação da estrutura organizacional da maioria dos Tribunais Regionais Eleitorais, como forma de compreensão do grau de desenvolvimento das estruturas organizacionais da Justiça Eleitoral.

## **Capítulo 3**

# **As Resoluções do Conarq e os Arquivos da Justiça Eleitoral Brasileira**

### **3 AS RESOLUÇÕES DO CONARQ E OS ARQUIVOS DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA**

O Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) aprova e publica suas resoluções no cumprimento de suas principais funções: a definição da política nacional de arquivos e a orientação normativa com vistas à gestão de documentos e à proteção especial aos documentos de arquivo.

De acordo com Arquivo Nacional (2001, p. 7):

[...] a política nacional de arquivos, consoante os princípios teóricos da moderna arquivologia, compreende a definição e adoção de um conjunto de normas e procedimentos técnicos e administrativos para disciplinar as atividades relativas aos serviços arquivísticos da administração pública, trazendo, por consequência, a melhoria dos arquivos públicos. A implantação dessa política inclui necessariamente o processo de reestruturação da própria administração pública.

[...] Essa modernização pressupõe novas formas de relacionamento entre a máquina administrativa governamental e seus arquivos, como condição imprescindível para que estes últimos sirvam como instrumento de apoio à organização do Estado e da sociedade.

As resoluções do Conarq, apesar de não possuírem poder normativo efetivo sobre seus órgãos vinculados, consolidam em âmbito nacional o seu entendimento e sugerem a esses órgãos a orientação normativa com relação à gestão de documentos.

A Justiça Eleitoral brasileira ocupa, desde 1999, uma das cadeiras que representam o Poder Judiciário no Conarq. No entanto, a Justiça Eleitoral entende que as resoluções do Conarq não alteram de forma automática os seus procedimentos relacionados à política de gestão de documentos. Porém, muitas vezes, as utiliza como parâmetro para a normalização de seus procedimentos internos, como demonstrado na análise de suas normas e instrumento de gestão arquivística.

### 3.1 A Resolução nº 14 do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq)

Em 28 de março de 1996, o Conarq publicou a Resolução nº 4, dispendo pela primeira vez sobre a classificação e avaliação de documento da atividade-meio da Administração Pública. Essa resolução aprovou o Código de Classificação de Documentos e a Tabela Básica de Temporalidade e Destinação Documental para a Administração Pública – atividades-meio.

A intenção inicial do Conselho, de acordo com o art. 1º da Resolução nº 4, foi de apresentar à comunidade arquivística um “**modelo** a ser adotado nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos” (grifo nosso). De acordo com Sousa (2004, p.177):

[...] Oferecer uma referência de instrumento de classificação de documentos de arquivo [o Código de Classificação de Documentos e a Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos da Administração Pública] para os órgãos públicos federais é uma contribuição inestimável para reverter o cenário caótico apontado pela pesquisa do Arquivo Nacional [no levantamento para o Cadastro Nacional de Arquivos Federais].

Conforme o Arquivo Nacional (2001, p. 7), o Código de classificação de documentos de arquivo para a administração pública: atividades-meio e a Tabela básica de temporalidade e destinação de documentos de arquivo relativos às atividades-meio da administração pública, instrumentos de gestão arquivísticas instituídos oficialmente por meio da Resolução nº 4, foram elaborados a três mãos, ou seja, por técnicos do Arquivo Nacional, da antiga Secretaria da Administração Federal e do Ministério do Planejamento e Orçamento, depois encaminhados para análise e aprovação do Conarq.

Ao que tudo indica, um dos fatores que provocou o estudo e a proposição desse Código de Classificação e dessa Tabela de Temporalidade e Destinação Documental, foi o relatório do Cadastro Nacional de Arquivos Federais que revelou dados interessantes sobre a situação arquivística dos órgãos públicos federais sediados em Brasília e no Rio de Janeiro, em que constatava, de acordo com Arquivo Nacional (1990, p. 437) apud Sousa (2004, p. 155):

[...] os órgãos da administração pública federal, de modo genérico, desconheciam os procedimentos adequados à gestão de seus arquivos. A maior parte das instituições cadastradas não apresentava condições técnicas para proceder à avaliação documental – recurso indispensável para o estabelecimento de prazos de retenção nas fases corrente e intermediária, e à seleção e ao recolhimento dos documentos para guarda permanente. Assim sendo, são raras as comissões para avaliação e seleção de documentos.

[...] e no que se refere à classificação, a maioria dos arquivos não possuía um plano ou código de classificação de documentos. Em geral, os arquivos estavam organizados segundo as espécies documentais, em ordem cronológica e/ou numérica. Mais de dois terços dos órgãos públicos federais sediados em Brasília declararam não possuir nenhum tipo de instrumento de classificação. No Rio de Janeiro, a situação era pior, 87% não tinham planos ou códigos de classificação.

[...] nesse cenário, tornava-se urgente a implementação de uma política nacional de arquivos para dar conta desses dois tipos de problemas provocados pela promiscuidade com que o Estado tratava as informações públicas.

No entanto, em entrevistas realizadas com os técnicos do Arquivo Nacional, constatamos que antes do levantamento para o Cadastro Nacional de Arquivos Federais, o Arquivo Nacional já havia, por ocasião do início do projeto de sua modernização em 1980, feito um estudo em 1981 pelo grupo de identificação de fundos externos.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Infelizmente esse estudo não chegou a ser publicado, mas é reconhecido pelos técnicos do Arquivo Nacional como o marco inicial do trabalho, que somente em 1989 foi refeito e publicado por meio do levantamento realizado para o Cadastro Nacional de Arquivos Federais.

A Resolução nº 4 sofreu, até hoje, apenas duas alterações: uma por meio da Resolução nº 8, de 20 de maio de 1997, e outra por meio da Resolução nº 14, de 24 de novembro de 2001. Esta última revoga e atualiza todas as proposições das duas anteriores.

A elaboração de instrumentos de gestão arquivística, em geral, denota o esforço para a organização dos arquivos e para a gestão eficiente de seus recursos informacionais, de maneira tal que é praticamente impossível organizá-los sem o uso desses instrumentos de modo sistemático. Para Rousseau e Couture (1998, p. 143):

Os instrumentos de gestão confeccionados pelo arquivista permitem-lhe administrar os arquivos (análise e definição das necessidades, acompanhamento e controle dos diversos elementos do programa de gestão de arquivos). [...] Os principais instrumentos de gestão são o guia de gestão do arquivo [...] a tabela de seleção [tabela de temporalidade documental], o inventário dos documentos [...] o quadro geral de classificação [plano de classificação documental].

No entanto, ainda é comum encontrar arquivistas trabalhando sem o apoio desses instrumentos, guiados quase sempre pelo empirismo e pelo senso comum, sem muita preocupação com a confrontação teórica e com os resultados dessa prática em prazos demasiados longos, como salienta Lopes (2002, p. 54).

Ainda que não seja o objetivo desse trabalho proceder à análise dos instrumentos de gestão arquivística propostos como modelos por essa resolução, cabe ressaltar que Sousa (2004) o fez com bastante propriedade e os considerou inaplicáveis para os documentos relativos às atividades-fins devido à relação destes instrumentos com as atividades específicas de cada órgão.

A Resolução nº 14 do Conarq trata, de certa forma, da classificação e da avaliação, duas das mais importantes funções arquivística. De acordo com Couture e Rousseau (1998, p. 265), existem sete funções arquivísticas: criação, avaliação, aquisição, conservação, classificação, descrição e difusão dos arquivos. De modo preliminar pode-se juntar a estas funções o diagnóstico, uma importante intervenção arquivística.

O diagnóstico, que não é uma intervenção própria da arquivística, haja vista que é utilizado por diversas áreas do conhecimento, em arquivística permite adquirir um bom e necessário conhecimento acerca da instituição acumuladora, sua missão, atividades, forma de organização, estrutura, contexto de produção documental e demais recursos, de forma que a situação geral da gestão documental possa ser compreendida claramente, e assim, seja possível propor soluções e melhorias.

Cada uma das funções arquivísticas cumpre um importante papel na gestão documental e a característica orgânica dos documentos arquivísticos impõe uma forte relação entre elas. A Resolução nº 14 do Conarq trata basicamente da classificação e da avaliação arquivística.

A classificação arquivística tem como principal produto o plano de classificação de documentos e informações arquivísticas, tal como o expresso na Resolução nº 14. No entanto, é fundamental compreender que o plano é apenas o produto de um processo intelectual de conhecimento e identificação do conjunto informacional, independentemente de sua idade, forma, suporte e valor. De acordo com Couture et al (1999, p. 18):

Essentiellement, la classification est un processus intellectuel d'identification et de regroupement systématique d'article semblables, d'après des caractéristiques communes pouvant faire par la suite l'objet d'une différenciation si la quantité l'exige. Cette fonction consiste en un ensemble de conventions, de méthodes et de règles de procédures structurées logiquement et permettant le classement des documents par groupes ou par catégories, quels que soient leur support et leur âge.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Essencialmente, a classificação é um processo intelectual de identificação e de reagrupamento sistemático de temas semelhantes, segundo suas características comuns, podendo, em seguida, serem diferenciados, desde que a quantidade assim o exija. Essa função consiste em um conjunto de convenções, de métodos e regras de procedimentos logicamente estruturados que permite a classificação dos documentos em grupos ou em categorias, quaisquer que sejam os suportes e a idade desses documentos. [tradução nossa]

A função arquivística de avaliação está intimamente relacionada com a função de classificação. E a arquivística contemporânea conduz ao entendimento de que a avaliação só será possível após a efetiva classificação. No entanto, devido ao caráter simplificador de algumas ações, é comum encontrar autores que defendam que estas funções possam ser desenvolvidas simultaneamente.

De toda forma, hoje é condenável a construção de instrumentos de avaliação que não considerem uma classificação prévia, ou seja, rejeita-se a elaboração de tabelas de temporalidade documentais estabelecidas a partir apenas da tipologia documental. Uma mesma tipologia pode apresentar prazos diferenciados em classificações distintas; por exemplo, um memorando prestando informações em uma série documental relacionada a uma atividade de fiscalização pode possuir prazos de guarda diferentes de um memorando prestando informações em uma série documental relacionada a uma atividade de controle administrativo interno. Se a avaliação fosse considerar apenas a tipologia, os dois memorandos teriam o mesmo prazo de guarda.

Para Couture et al (1999, p. 17), a avaliação arquivística é:

Elle est [...] l'acte de juger des valeurs que présentent les documents d'archives (valeur primaire et valeur secondaire) et de décider des périodes de temps pendant lesquelles ces valeurs s'appliquent aux dits documents dans un contexte qui tient compte du lien essentiel existant entre l'organisme (ou la personne) concerné et les documents d'archive qu'il (elle) génère dans le cadre de ses activités.<sup>28</sup>

Não é fácil nem habitual a compreensão de uma proposta que extrapole os limites físicos dos documentos para uma abordagem essencialmente informacional. Uma informação pode estar repetida em vários documentos; nesse caso, a classificação arquivística observaria exclusivamente a informação e teríamos a avaliação, como função

---

<sup>28</sup> É o ato de julgar os valores dos documentos arquivísticos (valor primário e valor secundário) e de decidir sobre os períodos de tempo em que os valores se aplicam a esses documentos, dentro de um contexto de relação entre o organismo produtor e os documentos arquivísticos gerados no desenvolvimento de suas atividades. [tradução nossa]

tributária da classificação, a definir o quanto essa informação é importante, valiosa e se ela precisa de cuidados especiais (sigilo, prazos de guarda e conservação mais longos, segurança, etc.).

Em se tratando de informação privilegiada e de valor secundário, por exemplo, cabe à avaliação definir qual dos documentos que contêm essa informação será o escolhido para preservação permanente. E mesmo para os casos em que o valor secundário não esteja presente, a avaliação deve definir, sempre com base na classificação dada, quais os prazos de guarda para cada documento que possui a mesma informação.

A determinação dos prazos de guarda é uma conjugação de fatores extremamente complexa e pouco objetiva, devido à análise dos inúmeros aspectos que envolvem a informação de natureza arquivística. Sabemos que há controvérsias, mas, de qualquer modo, é fato bastante conhecido que ela deve iniciar-se pela classificação da informação. Uma informação sem importância, mesmo que estranhamente esteja presente em diversos documentos da organização, dificilmente irá obter uma avaliação que lhe atribua prazos de guarda muito longos, ou mesmo muito diferentes um dos outros. O registro dessa informação em outros suportes não tornaria essa informação mais importante.

É possível perceber que a avaliação tem como primeiro passo a observação do valor da informação e que somente após isto passa-se a analisar os aspectos relacionados a forma, tipologia, estrutura etc.

Diferentemente da classificação, a avaliação é uma função mais complexa e secundária; não há avaliação sem classificação prévia, pois não há como avaliar algo

que não se conhece. A classificação traduz o conhecimento do gestor sobre a informação, qual a atividade que a produziu, qual a sua função na missão da organização.

O fato de ser a avaliação mais complexa não faz dela mais importante que a classificação. A classificação é a função que possibilita, em diversos níveis, a realização das demais funções arquivísticas e que, mesmo revestida de certa subjetividade, é, seguramente, bem mais objetiva que a avaliação, e pauta-se, de um modo geral, pela identificação das atividades geradoras de informação, pela escolha de um critério de organização e pelo *modus operandi* da unidade administrativa que faz uso das informações.

O documento é a forma como a informação é materializada. Ele é o veículo que carrega a informação registrada e que recebe materialmente a classificação, mas não se pode furtar ao fato de que o documento só existe por causa da informação, e nunca o contrário. Não existe documento sem informação, mas existe informação sem documento, informação não registrada. Muitas vezes sabemos ou tomamos conhecimento de informações sem que tenham sido registradas.

De forma que podemos concluir que o esforço em classificar os documentos e informações é o primeiro e mais importante passo para a organização das informações e do conhecimento na Justiça Eleitoral.

Assim, não faz sentido que o mito da tabela de temporalidade<sup>29</sup> favoreça a construção de tabelas sem a existência prévia de uma classificação que oriente a organização das informações.

---

<sup>29</sup> Faria (2001)

Os planos de classificação e as tabelas de temporalidades são instrumentos de gestão arquivísticas. Um instrumento é qualquer ferramenta ou recurso utilizado de modo regular para a obtenção de resultados uniformes e com elevado grau de precisão, na execução de atividades complexas, rotineiras ou de larga aplicação.

São ferramentas construídas por profissionais com elevado conhecimento na aplicação de suas funções. Esses profissionais reconhecem e identificam padrões de funcionamento que podem ser obtidos a partir de uma escala ou aplicação de valores que, conjugados, resultam em respostas uniformes e precisas, e os colocam à disposição dos executores por meio de um mecanismo, escala, fórmula, tabelas, planos ou regras de funcionamento que facilitam a execução de atividades complexas, rotineiras ou de larga aplicação.

Houaiss e Villar (1999, p. 1628) trazem as seguintes definições para o termo:

[...] objeto simples ou constituído por várias peças, que se usa para executar uma obra, levar a efeito uma operação mecânica, fazer alguma observação ou mensuração (em geral trabalhos delicados e de precisão); dispositivo, apetrecho, ferramenta.

[...] todo objeto que serve de ajuda para levar a efeito uma ação física qualquer.

A utilização de um instrumento na execução de uma atividade faz com que os resultados obtidos tenham um padrão reconhecido e um elevado grau de precisão, o que torna uniforme o critério de aplicação.

A administração de documentos utiliza diversos instrumentos de apoio à sua execução e eles são reconhecidos, de um modo geral, por instrumentos de gestão

arquivística.<sup>30</sup> Camargo e Bellotto (1996, p. 44), por exemplo, os define de modo bastante simples como “mecanismo de controle utilizado na gestão de documentos”.

Ao tratar as definições de instrumento e de instrumento de gestão arquivística, optou-se por uma definição mais detalhada em que se considera o instrumento de gestão arquivística com “qualquer recurso (escala, fórmulas, tabelas, planos, regras de funcionamento, etc.) utilizado de modo uniforme e sistemático no apoio ao controle, à administração, à fiscalização e à execução das atividades de natureza arquivística.”

É importante para a Justiça Eleitoral que seus órgãos compreendam que o plano de classificação e a tabela de temporalidade documental são instrumentos que surgem naturalmente como resultado do esforço de compreensão de seus acervos com o objetivo de organizá-los por meio da função de classificação e de mantê-los de modo eficaz, por meio da função de avaliação, para a recuperação de suas informações.

Portanto, é o esforço em compreender e classificar os documentos e informações que leva à conseqüente elaboração de um plano de classificação para facilitar o trabalho de organização de um arquivo e não a existência pura e simples de um plano de classificação que irá conduzir a organização para uma gestão eficiente de seus documentos e informações.

Não há como organizar, de modo eficiente, os documentos e informações de um organismo sem que se faça um levantamento da situação arquivística, uma análise ou mesmo um estudo comparativo para proposição de soluções, instrumentos e medidas normativas. A adoção de um instrumento que não seja fruto desse esforço tende a produzir

---

<sup>30</sup> Rousseau e Couture (1998, p. 143 )

resultados desastrosos para a gestão documental, mesmo em situações de relevante semelhança no quadro de atividades é preciso verificar os demais fatores (cultura organizacional, estrutura, desenvolvimento tecnológico, suportes, contexto de produção e acumulação, etc.) para uma adaptação instrumental que conduza o processo de organização, manutenção e recuperação à realidade complexa de cada organismo.

### **3.2 Os arquivos da Justiça Eleitoral**

A Justiça Eleitoral brasileira possui vinte e oito tribunais e quase três mil cartórios eleitorais em atividade espalhados pelo país. Todos esses tribunais e cartórios produzem e acumulam informações inerentes à missão e às atividades da Justiça Eleitoral.

Teoricamente os Tribunais Regionais Eleitorais devem centralizar o controle sobre essas informações, e por meio de seus arquivos transferir e recolher os documentos e informações de guarda intermediária e permanente da Justiça Eleitoral em cada um dos estados e no Distrito Federal.

Entretanto, percebeu-se, pelas informações coletadas, que esse controle não ocorre de forma efetiva em todos os TREs; alguns estão avançando rapidamente e outros permanecem no total atraso. Por meio do levantamento realizado constatou-se, por exemplo, que o TRE-AP não possui um arquivo formalmente constituído, o que sugere que o controle sobre os documentos e informações fica a critério de cada unidade administrativa, o que impossibilita uma gestão documental eficiente.

De acordo com o Relatório Estatístico da Situação dos Arquivos da Justiça Eleitoral (TSE, 1998), a Justiça Eleitoral brasileira possuía, em 1998, aproximadamente 10 mil metros lineares de documentos nos seus arquivos. Considerando uma estimativa de

crescimento vegetativo<sup>31</sup> médio próximo de 6,3% ao ano, hoje a Justiça Eleitoral deve ter aproximadamente 15 mil metros lineares de documentação em seus arquivos.

Como o indicado no item 1.6 – *Metodologia da pesquisa*, nossa pesquisa buscou identificar quantos e quais são os órgãos da Justiça Eleitoral que reformularam e/ou elaboraram os instrumentos de gestão arquivística, plano de classificação e tabela de temporalidade, entre 1996 e 2005; e verificar dentre esses órgãos como os seus instrumentos foram elaborados e quais foram os critérios utilizados para a sua construção.

A pesquisa para mapeamento dos arquivos da Justiça Eleitoral ocorreu em duas etapas distintas: a primeira etapa constituiu um estudo de descrição da população, de natureza quantitativa-descritiva e foi desenvolvida por meio da aplicação de questionários nos órgãos da Justiça Eleitoral, cujo objetivo era mapear o *modus operandi* das áreas de arquivo e documentação, com especial atenção para:

- identificação de quantos e quais são os órgãos da Justiça Eleitoral que reformularam e/ou elaboraram os instrumentos de gestão arquivística, plano de classificação e tabela de temporalidade, entre 1996 e 2005.
- quantificação dos órgãos que demonstram interesse em participar de um sistema de arquivos da justiça eleitoral,
- quantificação dos órgãos que são favoráveis à padronização dos instrumentos de gestão arquivística, dos que não são favoráveis e dos que desconhecem o assunto;

---

<sup>31</sup> Consideramos o crescimento vegetativo em arquivística como a diferença existente, em um determinado intervalo de tempo, entre o número de documentos produzidos e os eliminados em um determinado fundo documental, e que representa o crescimento natural do volume documental de um fundo.

Nessa fase, foram enviados formulários para os todos os 28 Tribunais da Justiça Eleitoral e houve retorno de 75% da amostra, ou seja, 21 questionários. Somente os Tribunais Regionais do Acre, Amazonas, Ceará, Maranhão, Espírito Santo, Pará e Alagoas não responderam aos formulários da primeira etapa da pesquisa, mas entendemos que os formulários retornados apresentam uma amostragem suficiente para compreender o fenômeno estudado.

### **3.2.1 Análise quantitativa – descritiva**

#### **Planos de Classificação Documental – PCD**

A pesquisa identificou os tribunais que têm planos de classificação aprovados oficialmente: TRE-BA, TRE-DF, TRE-MG, TRE-PB, TRE-RJ, TRE-SP, TRE-RO e TSE; os que estão com seus planos prontos e em vias de aprovação: TRE-PI e TRE-PR; os que os estão desenvolvendo: TRE-GO, TRE-TO; e os que não os têm: TRE-AP, TRE-MS, TRE-MT, TRE-PE, TRE-RN, TRE-RS, TRE-RR, TRE-SE e TRE-SC. Para os objetivos da pesquisa, foram considerados os tribunais que têm planos de classificação aprovados e os que estão em fase de aprovação, porém sendo utilizados na prática.

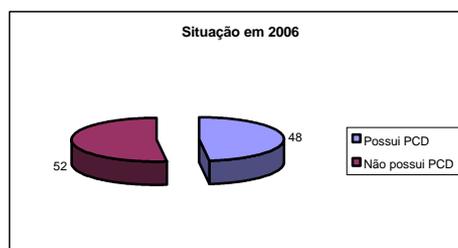
A pesquisa identificou na amostragem coletada que 48% dos órgãos da Justiça Eleitoral possuem planos de classificação e que, dentre os 52% que ainda não os têm, 18% estão tentando desenvolvê-los.

No relatório estatístico sobre a situação dos arquivos da Justiça Eleitoral publicado pelo TSE em março de 2000, os dados indicavam que 80% dos órgãos da Justiça Eleitoral não possuíam Plano de Classificação para seus documentos. Esse aumento de 28% em apenas seis anos demonstra o esforço da Justiça Eleitoral em organizar os seus documentos e informações de natureza arquivística. Os Gráficos 1 e 2 nos permitem acompanhar a evolução no período.

Gráfico 1 – Planos de Classificação: situação em 2000



Gráfico 2 – Planos de Classificação: situação em 2006



Fonte: Elaboração própria com base no levantamento de dados da pesquisa.

### Tabelas de Temporalidade Documental – TTD

A pesquisa identificou os tribunais que têm tabelas de temporalidade aprovadas oficialmente: TRE-BA, TRE-DF, TRE-MG, TRE-PB, TRE-PE, TRE-SP, TRE-RO, TRE-SC e TSE; os que estão com suas tabelas prontas e em vias de aprovação: TRE-PI, TRE-PR e TRE-RJ; os que os estão desenvolvendo: TRE-GO, TRE-TO; e os que não têm tabelas: TRE-AP, TRE-MS, TRE-MT, TRE-RN, TRE-RS, TRE-RR e TRE-SE. Para efeito de análise, foram considerados os tribunais que têm tabelas aprovadas e aqueles cujas tabelas, embora em fase de aprovação, estão sendo utilizadas na prática.

A pesquisa identificou na amostragem coletada que 57% dos órgãos da Justiça Eleitoral possuem tabelas de temporalidade documental e que, dentre os 43% que ainda não têm, 22% estão tentando desenvolvê-las.

No relatório estatístico sobre a situação dos arquivos da Justiça Eleitoral (TSE, 2000) os dados indicavam que 72% dos órgãos da Justiça Eleitoral não possuíam Tabela de Temporalidade Documental. Esse aumento de 29% em apenas seis anos acompanha, apesar das diferenças, os resultados verificados em relação aos planos de classificação. Os Gráficos 3 e 4 expressam essas realidades num intervalo de seis anos.

Gráfico 3 – Tabelas de Temporalidade: situação em 2000

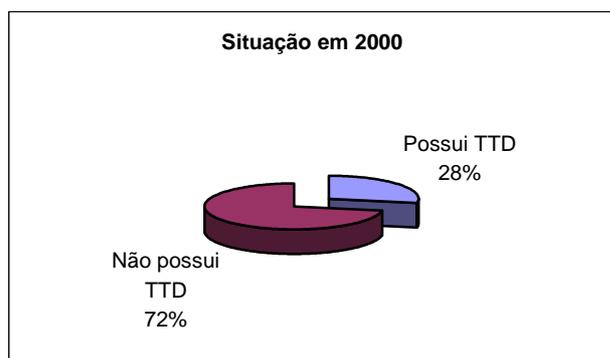
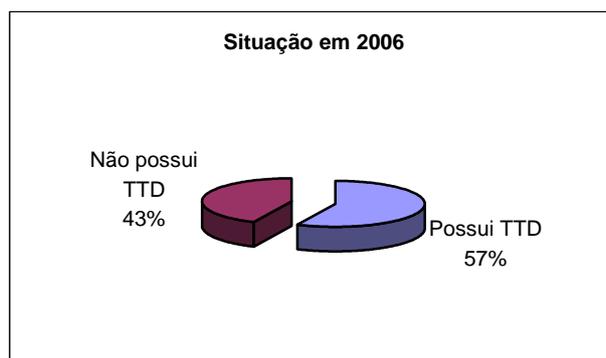


Gráfico 4 – Tabela de Temporalidade: situação em 2006



Fonte: Elaboração própria, com base no levantamento de dados da pesquisa.

### **Normalização dos instrumentos de gestão arquivística**

A normalização dos instrumentos de gestão arquivística, de um modo geral, expõe um dado bastante positivo para a Justiça Eleitoral: demonstra uma reversão do quadro apresentado no Relatório Estatístico (TSE, 2000), de modo que, em pouco menos de uma década, é possível supor que a Justiça Eleitoral terá 70% de normalização na gestão arquivística.

Esse fato suscitou a formulação de questões para a segunda etapa da pesquisa, cujo objetivo foi identificar os fatores que levaram a essa mudança, ou seja, verificou-se junto aos órgãos da Justiça Eleitoral que desenvolveram seus instrumentos, nesse período, qual ou quais os motivos levaram a essa modificação do quadro apresentado no Relatório Estatístico de 2000, e se dentre esses motivos existe algum relacionado à Resolução nº 14 do Conarq.

O fato de essa mudança ter ocorrido entre 2000 (data de publicação do Relatório Estatístico da Situação Arquivística da Justiça Eleitoral) e 2005 (ano de realização desta pesquisa), ou seja, após a publicação da Resolução Conarq nº 4, em 28 de março de 1996, sugere que as Resoluções do Conarq provocaram, mesmo que de forma indireta, algum efeito na Justiça Eleitoral Brasileira.

**Tabela 3 – Ano de aprovação dos instrumentos**

Fonte: Elaboração própria com base no levantamento de dados da pesquisa.

<b>TRIBUNAL</b>	<b>ANO</b>
TRE-BA	1997
TRE-SC*	1997
TRE-DF	1998
TRE-MG	1999
TRE-RO	2000
TSE	2003
TRE-PE	2003
TRE-RJ	2005
TRE-PI	Em aprovação
TRE-SP	2005
TRE-PR**	Em aprovação

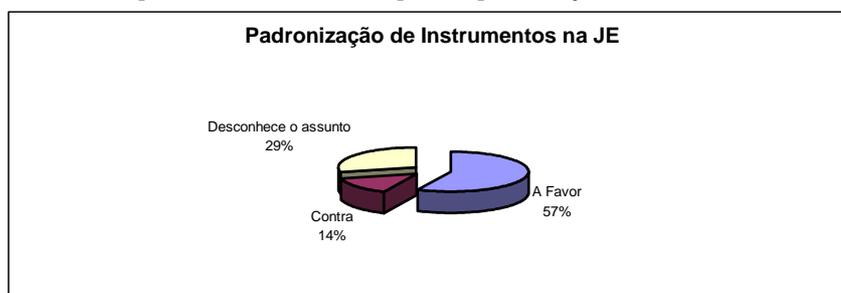
A pesquisa identificou que esse resultado foi provocado, em boa parte, pelo esforço da Justiça Eleitoral, por meio de seus servidores, em treinar e a participar de cursos, seminários, palestras e congressos da área arquivística, bem como pela realização sistemática de encontros nacionais promovidos internamente.

## Padronização dos instrumentos de gestão arquivística na Justiça Eleitoral

Para os objetivos desta pesquisa, entendemos que a padronização dos instrumentos de gestão arquivística significa a adoção, na Justiça Eleitoral, de um plano de classificação e de uma tabela de temporalidade documental única para todos os seus Tribunais; uma questão extremamente polêmica, conforme apresentado no item 1.1 da introdução e que nos suscitou verificar nas áreas responsáveis pela gestão documental dos tribunais, quantos e quais são os tribunais favoráveis, os que não são favoráveis e os que desconhecem o assunto. A questão foi aplicada a todo o universo da pesquisa.

A grande maioria demonstrou ser favorável à padronização, isto é, 57% do universo, representado pelos TREs do DF, GO, MS, MT, PB, PE, PR, RS, RN, SC, SE e TO; 29% afirmaram desconhecer o assunto, representados pelos TREs do AP, BA, MG, RJ, RO e RR; 14% afirmaram serem contrários à padronização: TRE-SP, TRE-PI e TSE.

Gráfico 5 – Opinião dos Tribunais da JE quanto à padronização dos instrumentos



Fonte: Elaboração própria, com base no levantamento de dados da pesquisa.

É importante ressaltar que esse resultado é de natureza meramente quantitativa e descritiva, serve como parâmetro inicial para uma investigação mais profunda sobre o assunto, o que suscitou outras questões na segunda etapa da pesquisa.

## **Sistema de Arquivos da Justiça Eleitoral**

O Decreto nº 1.173, de 29 de junho de 1994, regulamenta a competência e o funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) criado pelo Decreto nº 82.308, de 25 de setembro de 1978, e com a sua finalidade reafirmada no art. 26 da Lei nº 8.159, de 1991. O art. 12 desse decreto determina que os arquivos do Poder Judiciário Federal, quando organizados sistematicamente passam a integrar o SINAR por intermédio de seus órgãos centrais.

Devido à forma de organização do Poder Judiciário no Brasil, estabelecida por meio de seus órgãos: o Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Estadual, Justiça do Trabalho, Justiça Militar e a Justiça Eleitoral, entende-se que um Sistema de Arquivos do Poder Judiciário só será possível quando esses órgãos estiverem com os seus sistemas de arquivos devidamente estabelecidos e sistematicamente organizados.

Portanto, coube a esta pesquisa verificar na Justiça Eleitoral qual o grau de interesse de seus órgãos em participar de um sistema de arquivos da Justiça Eleitoral e a resposta a esse questionamento foi extremamente positiva, com 95% de interesse; apenas a área arquivística do TRE-RR afirmou não haver o interesse em participar de um sistema de arquivos da Justiça Eleitoral.

## Atividades desenvolvidas nos arquivos da Justiça Eleitoral

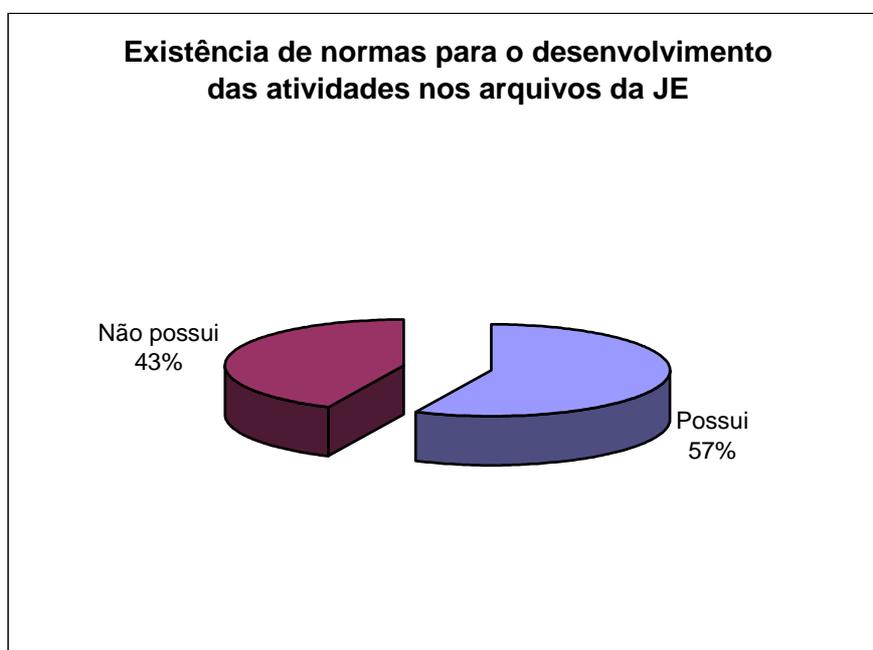
O estudo procurou verificar em todo o universo a ser pesquisado qual o grau de uniformidade dos arquivos da Justiça Eleitoral na execução das principais atividades desenvolvidas nos arquivos públicos federais. A tabela 4 apresenta os resultados consolidados dessa investigação.

Tabela 4 – Atividades desenvolvidas nos arquivos da JE

ITEM	ATIVIDADES	O ARQUIVO DESENVOLVE?			
		SIM	%	NÃO	%
1.1.	Recepção de documentos	18	86%	3	14%
1.2.	Distribuição pelas unidades	5	24%	16	76%
1.3.	Controle da tramitação nas unidades do órgão	7	33%	14	67%
1.4.	Expedição pelo correio	3	14%	18	86%
1.5.	Indexação dos documentos de Arquivo	10	48%	11	52%
1.6.	Classificação dos documentos de Arquivo	13	62%	8	38%
1.7.	Arquivamento	19	90%	2	10%
1.8.	Empréstimo dos documentos para as unidades	19	90%	2	10%
1.9.	Avaliação / aplicação da tabela de temporalidade	13	62%	8	38%
1.10.	Seleção de documentos	16	76%	5	24%
1.11.	Eliminação de documentos	15	71%	6	29%
1.12.	Atendimento a consultas	19	90%	2	10%
1.13.	Transferência de documentos	12	57%	9	43%
1.14.	Fornecimento de fotocópias de documentos de Arquivo	14	67%	7	33%
1.15.	Fornecimento de certidões de documentos de Arquivo	8	38%	13	62%
1.16.	Outras. Especifique:	5	24%	16	76%

Quando questionados sobre a existência de normas, instruções ou manuais de serviços que regulamentavam ou instruíam o desenvolvimento das atividades executadas nos arquivos, o resultado foi idêntico ao dos instrumentos de gestão arquivística, ou seja, 57% dos arquivos da Justiça eleitoral afirmaram possuir algum tipo de norma, instrução ou manuais de serviços que os orientam para a execução das atividades desenvolvidas. O Gráfico 6 ilustra esse resultado.

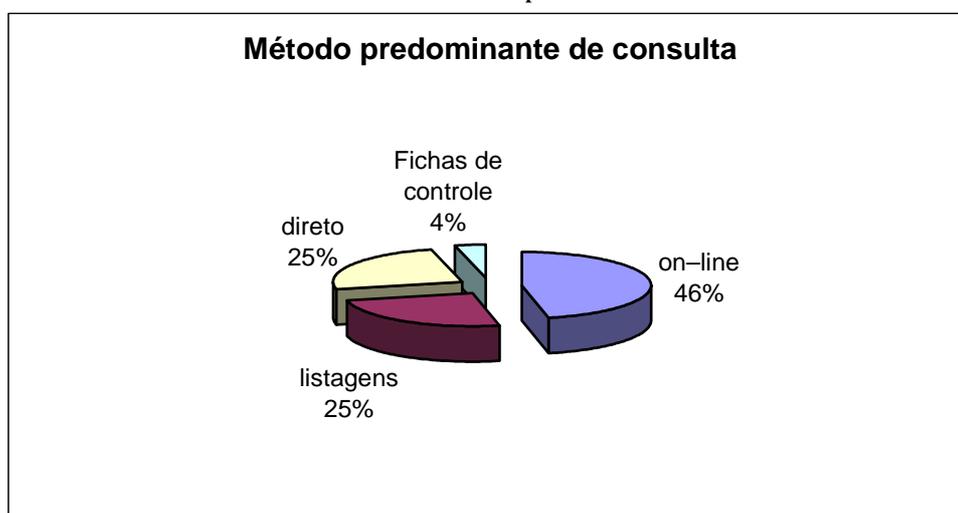
Gráfico 6 – Existência de normas para o desenvolvimento das atividades nos arquivos da JE



Fonte: Elaboração própria, com base no levantamento de dados da pesquisa.

Quando questionados sobre a forma predominante, eventual e não utilizada de consulta aos documentos arquivados, constatamos que 62% dos arquivos da Justiça Eleitoral utilizam a consulta por computador – *on line*; 33% afirmaram que esta se dá por meio de listagens de pastas e caixas, 33% afirmaram realizá-la pelo método direto e 5% afirmaram utilizar fichas de controle.

Gráfico 7 – Método predominante de consulta na JE



### Avaliação documental na Justiça Eleitoral

A pesquisa demonstrou que 57% dos tribunais da Justiça Eleitoral já eliminaram documentos. E dentre os que afirmaram ter feito a eliminação, 58% afirmaram que o motivo foi a falta de espaço físico para a guarda de documentos. Apenas 50% deles responderam que isto deveu-se à aplicação da TTD. Ou seja, somente na metade dos casos a eliminação decorreu da aplicação da TTD, o que torna controversa a qualidade e os critérios da eliminação. Apenas 48% dos tribunais afirmaram possuir alguma norma, instrução ou manual que regulamenta e orienta a eliminação documental. Curiosamente, apesar disso, 71% dos tribunais afirmaram possuir comissões de avaliação de documentos.

### **3.2.2 Análise crítica dos dados coletados**

O fato de 57% dos tribunais da Justiça Eleitoral possuírem planos de classificação e tabelas de temporalidade mostrou-se insuficiente para concluir que as Resoluções do Conarq tiveram alguma influência na construção desses instrumentos e a sua conseqüente organização dos acervos.

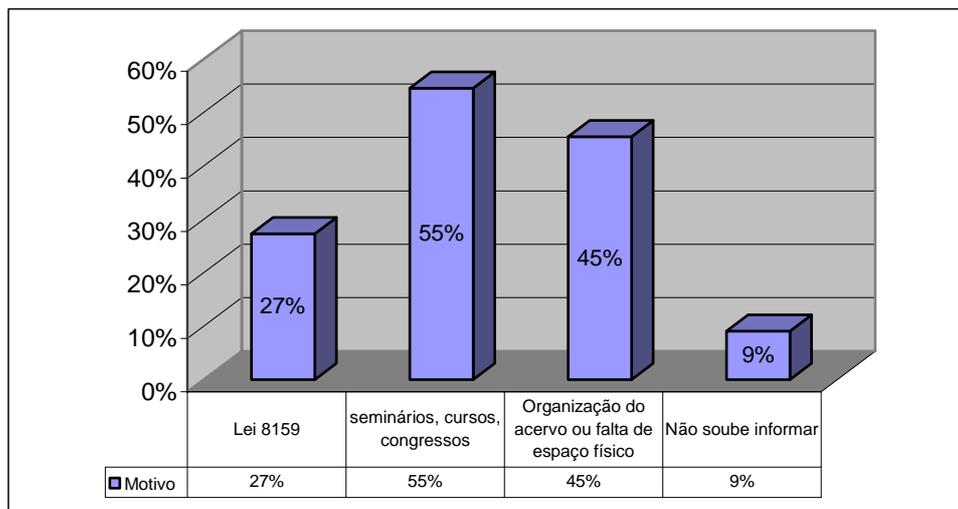
Portanto, como indicado nos objetivos desta dissertação, a segunda etapa da pesquisa teve como objetivo buscar, dentre os que declararam possuir esses instrumentos, elementos para comprovar ou negar a hipótese desenvolvida nesse trabalho. Dos doze tribunais que declararam possuir os instrumentos, somente o TRE-PB não retornou o questionário da entrevista.

De acordo com a Tabela 3, é possível verificar que 100% dos instrumentos de gestão arquivística identificados nessa pesquisa foram desenvolvidos após a data de publicação da Resolução nº 4 do Conarq.

Essa coincidência sugere ter havido uma influência da referida resolução, mas ainda não suficiente para levar à conclusão de que decorreu do impacto das resoluções do Conarq, daí a necessidade de aprofundar mais a questão.

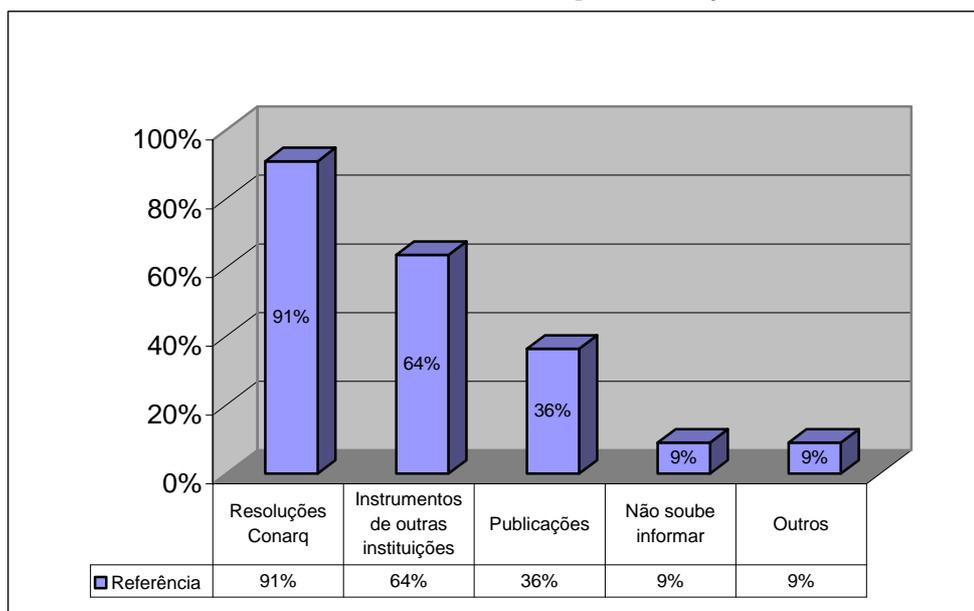
Quando questionados sobre que fato ou ação teria motivado a realização dos estudos para a construção dos instrumentos de gestão arquivística, 27% informaram que um dos motivos foi o cumprimento da Lei nº 8.159/91; 55%, que foi a participação em eventos da área arquivística; 45%, a necessidade de organização do acervo ou a falta de espaço físico; e 9% não souberam informar. O Gráfico 8 ilustra essas percentagens.

**Gráfico 8 – Motivos para a elaboração dos instrumentos**



Aprofundando ainda mais a questão, quando interrogados sobre as principais referências utilizadas na elaboração de seus instrumentos, 91% dos tribunais que têm planos de classificação e tabelas de temporalidade citaram a resolução do Conarq. Apenas um tribunal não soube informar. No Gráfico 9 tem-se uma visualização dessa proporcionalidade.

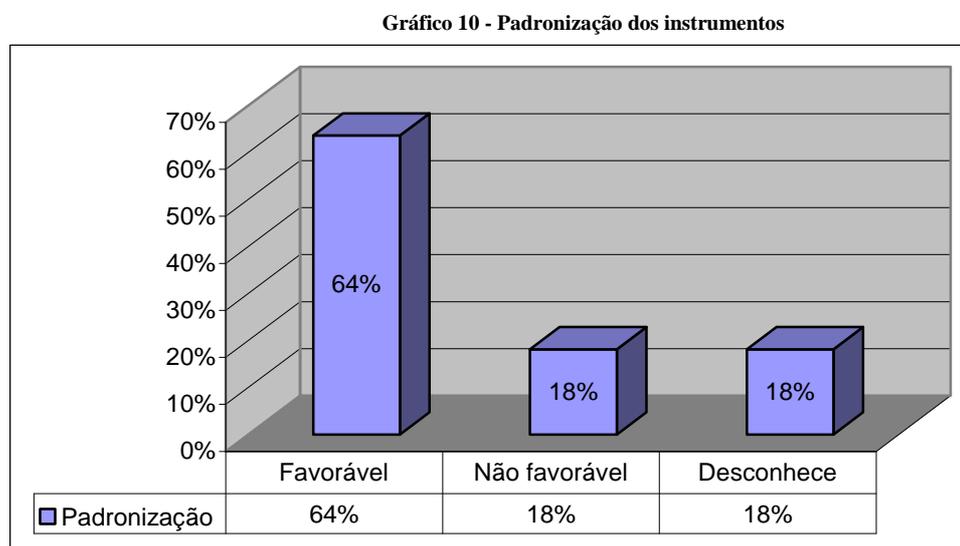
**Gráfico 9 – Referências utilizadas para a elaboração dos instrumentos**



Os planos de classificação e tabelas de temporalidade de outras instituições como referência para a elaboração dos instrumentos apareceram com 64%; livros, manuais e outras publicações também foram utilizados como referência em 36% dos casos; 9% não souberam informar; e 9% tiveram outras fontes, também, como referência.

Com exceção do TRE-SC, que não soube informar, todos os demais afirmaram que os representantes da equipe de elaboração dos instrumentos já conheciam o teor das Resoluções do Conarq.

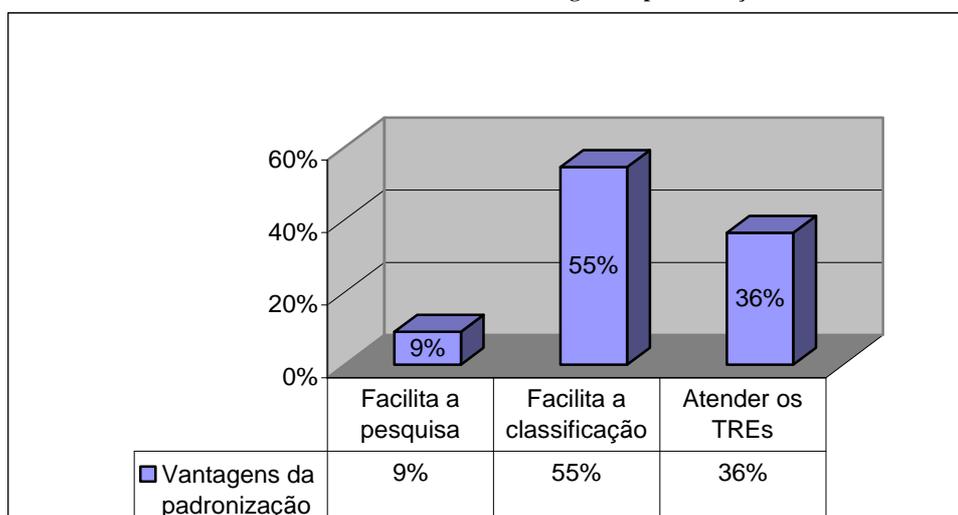
Dentre os tribunais que têm instrumentos de gestão, a questão da padronização dos planos de classificação e das tabelas de temporalidades documentais teve um perfil diferente, com 64% deles favoráveis à padronização, 18% contrários à padronização e 18% afirmaram desconhecimento. No Gráfico 9, apresentam-se as três posições a respeito do assunto.



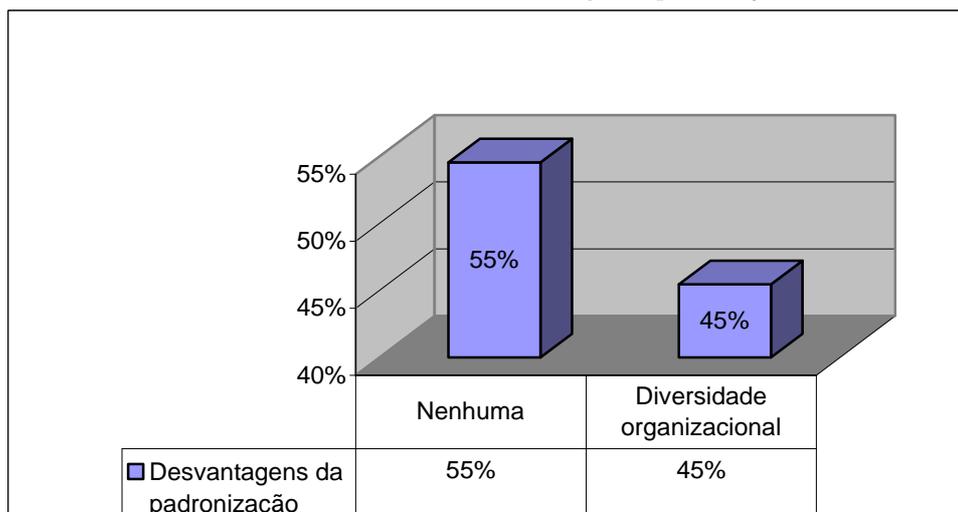
Quando questionados sobre as vantagens e desvantagens de uma possível padronização dos instrumentos, os tribunais apresentaram, de um modo geral, três vantagens: 9% citaram a facilidade na pesquisa, 55% citaram a facilidade na classificação

e avaliação dos documentos, e 36% informaram que a padronização facilitaria o trabalho de organização para os tribunais que não têm como desenvolver seus instrumentos de gestão arquivística. Observa-se nessas manifestações que não há preocupação premente com a viabilidade técnica da proposta; o objetivo inicial é simplesmente equipar os tribunais com instrumentos que eles não têm condições de produzir. Os Gráficos 11 e 12 apresentam as vantagens e desvantagens apontadas.

**Gráfico 11 – Vantagens da padronização**



**Gráfico 12 – Desvantagem da padronização**



Foram apresentadas somente duas manifestações quanto às desvantagens: não há desvantagens para 55% dos tribunais e para 45% deles a única desvantagem citada foi a dificuldade de padronizar esses instrumentos em razão da diversidade organizacional dos tribunais da Justiça Eleitoral, dentre elas a dificuldade de apresentar uma proposta com embasamento técnico que sustente uma padronização que atenda a todos os tribunais.

Alguns tribunais observaram pertinentemente as dificuldades técnicas envolvidas nessa questão, como o TRE-SP:

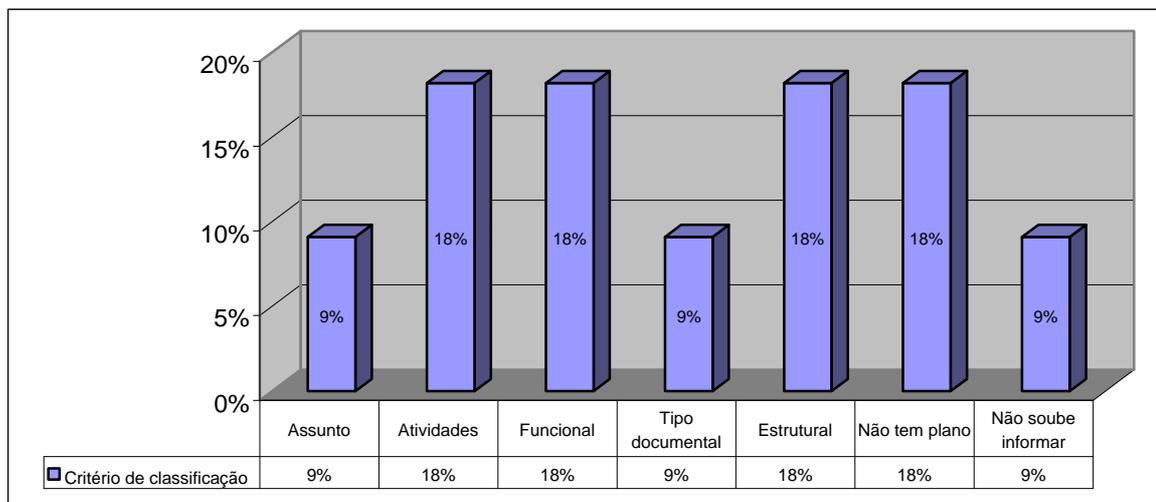
Deve-se considerar que as diversas culturas institucionais que se desenvolvem nos diferentes tribunais tornam incompatível a uniformização dos planos e tabelas, levando-se em conta que documentos são criados/ acumulados para fazerem prova da realização de atividades e rotinas administrativas muitas vezes próprias da identidade de cada órgão.

As instituições burocrático-estatais têm, individualmente, a sua dimensão e a sua dinâmica própria, que fazem de cada uma um organismo vivo, capaz de transformar, a todo o momento, essas rotinas administrativas e, por conseguinte, a sua produção documental.

Planos e tabelas pretensamente universais devem existir sim, porém, como referência geral para as realidades específicas.

Dentre os planos de classificação existentes, a pesquisa buscou identificar os principais critérios utilizados para a classificação dos documentos e informações e verificar se há uma unidade no modo de classificar. E o que se observou foi que 9% utilizam o assunto como critério de classificação; 9%, os tipos documentais; 18%, as atividades geradoras de documentos; 18%, as funções; 18%, a estrutura organizacional; 9%, não têm plano (somente TTD); e 9% não soube informar, conforme o Gráfico 13.

Gráfico 13 – Critérios de classificação



A forma de classificar os documentos nos arquivos da Justiça Eleitoral está muito estratificada, o que sugere a formulação de duas hipóteses:

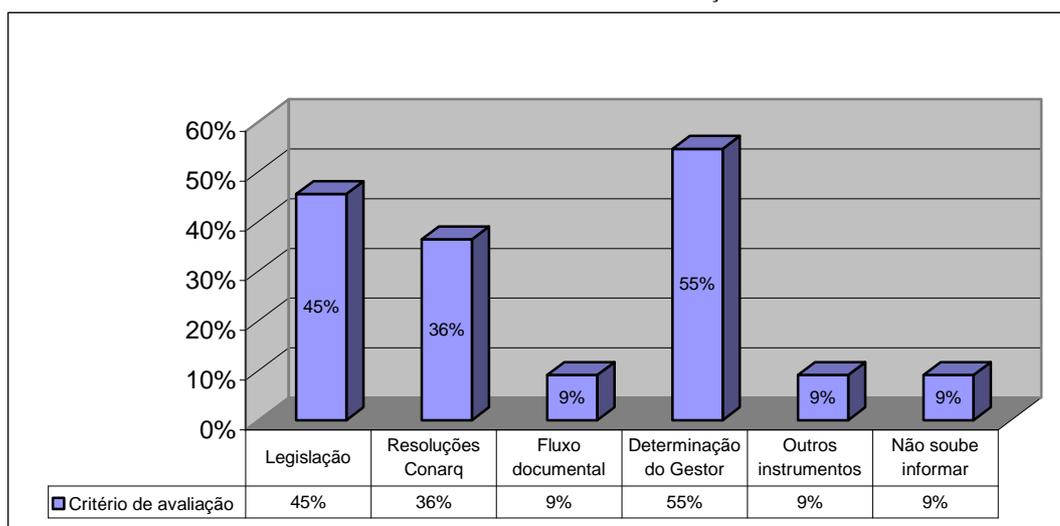
- apesar de os tribunais da Justiça Eleitoral possuírem as mesmas funções e desenvolverem atividades similares, a realidade documental é bastante distinta e necessita de instrumentos e técnicas específicas; ou
- a troca de informações e o conhecimento da realidade coletiva dos arquivos não é uma prática utilizada para o desenvolvimento individual e coletivo da organização das informações e documentos na Justiça Eleitoral.

Em ambos os casos, a proposição de uma padronização dos planos de classificação e das tabelas de temporalidade documental fica prejudicada, do ponto de vista técnico. Por um lado, a realidade documental sugere a aplicação de instrumentos específicos e, por outro, que ainda não há conhecimento suficiente da realidade coletiva dos arquivos da Justiça Eleitoral que garanta uma padronização capaz de resolver, de fato, os problemas da organização arquivística e que, principalmente, não gere novos problemas na sua aplicação.

Quanto aos principais critérios utilizados para a avaliação dos documentos e informações e à existência de unidade no modo de avaliar, o que se observou foi uma estratificação um pouco menor e que, apesar de atender cuidadosamente à legislação, ainda prevalece fortemente a determinação dos gestores com relação aos prazos de guarda. O fluxo documental é pouco utilizado e a observação à política da instituição não foi citada em nenhum momento, o que denotou certo desconhecimento acerca da avaliação em relação aos procedimentos preconizados pela Arquivística.

No entanto, as Resoluções do Conarq aparecem em 36% dos casos como critério para o estabelecimento dos prazos. Visto que elas resultam também de uma pesquisa à legislação aplicada a determinados documentos do Poder Executivo Federal, essa prática sugere que talvez alguns tribunais estejam terceirizando o esforço analítico para a aplicação dos prazos de guarda dos documentos e aceitando sem os devidos questionamentos como verdadeira a realidade documental proposta pela TTD do Conarq, como indicado por Braga (2005). O Gráfico 14 ilustra essa realidade.

Gráfico 14 – Critérios de avaliação



A padronização dos planos de classificação e das tabelas de temporalidade documental é uma alternativa muito esperada pela maioria dos tribunais da Justiça Eleitoral. No entanto, a análise dos resultados da pesquisa sugere que os fatores que justificam esse desejo estão ligados à incapacidade dessa grande maioria em compreender o processo de construção desses instrumentos. Esses tribunais parecem acreditar que isso se fará pela imposição de um modelo instrumental.

Apenas o TSE e o TRE-SP destoaram dessa percepção. Para estes, a padronização fere a análise dos diversos fatores que compõem a construção de instrumentos de gestão; apenas os tipos documentais e a legislação vigente, segundo esse entendimento, não são suficientes para determinar a classificação e a avaliação de natureza arquivística.

A conjugação desses fatores com a diversidade de estruturas organizacionais, a cultura organizacional complexa de cada órgão, os suportes documentais variados, a realidade administrativa e tecnológica existente, os recursos informacionais disponíveis, as políticas internas, com o fluxo documental, o volume documental e informacional, os sistemas, a forma de pesquisa e a história socioadministrativa de cada órgão, é possível, mesmo entre organismos com a mesma função e com atividades finalísticas semelhantes, obter um leque considerável de possibilidades como soluções para cada caso, contrariando a uniformização dos instrumentos de gestão.

As respostas às questões 11 e 12 do roteiro de entrevista trataram, respectivamente, de como foi o processo para determinação das unidades de classificação (séries, subséries, funções, etc.) dos planos de classificação e dos prazos de guarda nas

tabelas de temporalidade desenvolvidos nos tribunais. As respostas demonstraram que poucos tribunais conseguem descrever a metodologia utilizada na elaboração de seus instrumentos.

[...] Como foi feito por iniciantes (leigos), nosso plano é bem elementar, classificamos por tipo documental. [...]

[...] Pedimos aos responsáveis pelas unidades que sugerissem prazos de guarda e destinação. Quando o fizeram, os documentos e seus prazos foram reunidos numa pré-tabela, digamos assim. Após isto, a Comissão Permanente de Avaliação os comparou a outros já estabelecidos (do Arquivo Nacional, por exemplo). [...]

[...] Conforme a legislação vigente e necessidades dos setores [...]

[...] Não sei informar. [...]

Cruzando-se a análise dessas respostas com os respectivos instrumentos, sugere que a dificuldade em descrever a metodologia utilizada decorre do desconhecimento técnico do processo metodológico de construção desses instrumentos e que a grande maioria dos instrumentos foram estabelecidos a partir da reprodução quase integral do formato e dos dados de instrumentos já existentes, com pequenas adaptações. Em suma, o esforço em levantar os dados, estudar e compreender a dinâmica de produção, utilização e acumulação dos documentos e informações de natureza arquivística com a aplicação das técnicas e princípios arquivísticos foi praticamente ignorada.

Esse fato parece indicar a possibilidade de dissimular a aplicação e o desenvolvimento das atividades arquivísticas. Os profissionais tecnicamente despreparados tendem a acreditar que a aplicação de um modelo instrumental seja suficiente para resolver os problemas arquivísticos existentes.

De fato, eles sabem executar as ações previstas nos instrumentos, mas não conseguem explicar porque fazem dessa forma. É o instrumento ditando o modo de

funcionamento e muitas vezes mascarando, de forma artificial, a dinâmica de produção, uso e acumulação das informações.

Uma das alternativas ao modelo instrumental, a da padronização das ações de classificação e avaliação por meio da uniformização dos instrumentos de gestão arquivística, se faz pelo modelo metodológico. O modelo metodológico prega a utilização de metodologias uniformes para a construção de instrumentos, ou seja, o uso de metodologias que levam à identificação e ao reconhecimento de variáveis e de padrões de utilização aplicados aos princípios e técnicas arquivísticas que resultam em critérios cognoscíveis e estáveis na construção de instrumentos dedicados a cada realidade organizacional.

Na metáfora popular, o modelo instrumental é como “dar o peixe” e o modelo metodológico é como “ensinar a pescar”. Evidentemente, os dois modelos levam a resultados parecidos; “matam a fome”. Tanto o modelo instrumental quanto o modelo metodológico são capazes de levar à organização documental e informacional, e ambos possuem vantagens e desvantagens que precisam ser cuidadosamente analisadas antes da escolha e aplicação.

**Quadro 3 – Comparativo: modelo instrumental x modelo metodológico**

	Modelo Instrumental	Modelo Metodológico
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados rápidos</li> <li>• Fácil aplicação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisão nos resultados;</li> <li>• Promove o desenvolvimento contínuo;</li> <li>• Adequação completa à realidade organizacional.</li> </ul>
Dificuldades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto grau de imprecisão;</li> <li>• Gera acomodação no processo de desenvolvimento;</li> <li>• Pode gerar erros irreversíveis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo mais longo;</li> <li>• Exige profissionais capacitados;</li> </ul>

Diante desses resultados, é possível afirmar que a padronização dos instrumentos de gestão arquivística na Justiça Eleitoral não pode ser decidida sem um estudo aprofundado das condições técnicas para verificar a viabilidade e o impacto dessa possibilidade, suscitando a necessidade de realização de uma outra pesquisa com esse propósito específico, como indicaremos nas recomendações.

## **Capítulo 4**

# **Considerações finais e recomendações**

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES**

Entendemos que a gestão arquivística na Justiça Eleitoral deve ser sustentada pelo conhecimento teórico e prático sobre a informação e sobre os parâmetros referentes à organização de acervos desta natureza, sem perder de vista a questão do funcionamento dos arquivos correntes e intermediários, em detrimento dos arquivos permanentes. A organização desses arquivos só é possível com a utilização de bons instrumentos de gestão arquivística.

Percebemos, no decurso da pesquisa, que o gerenciamento de informações nos processos organizacionais deve permear toda a cadeia de valores do ciclo da informação. Assim, deve começar com a definição das necessidades de informação, passar pela produção e coleta, armazenamento, distribuição, recuperação e uso, como propõem Davenport (2000) e Cianconi (1999). Não é fácil e nem habitual a compreensão de uma proposta que extrapole os limites físicos dos documentos e passe a uma abordagem essencialmente informacional, ou seja, com foco na informação.

O documento é a forma como a informação é materializada; ele é o veículo que carrega a informação registrada e que recebe materialmente a classificação, mas não se pode furtar ao fato de que o documento só existe por causa da informação, e nunca o contrário. Não existe documento sem informação, mas existe informação sem documento, informação não registrada.

A investigação demonstrou procedentes as afirmações de Schellenberg (2002), Rousseau e Couture (1998) e Lopes (2000), de que não é possível a organização, de modo eficiente, dos documentos e das informações de um organismo sem que se faça um diagnóstico da situação arquivística, uma análise ou mesmo um estudo comparativo

com situações similares para proposição de soluções, instrumentos e medidas normativas. A adoção de um instrumento que não seja fruto desse esforço tende a produzir resultados desastrosos para a gestão documental. Mesmo em situações de relevante semelhança no quadro de atividades é preciso verificar os demais fatores (cultura organizacional, estrutura, desenvolvimento tecnológico, suportes, contexto de produção e acumulação, etc.) para uma adaptação instrumental que conduza o processo de organização, manutenção e recuperação à realidade complexa de cada organismo.

Apesar de a padronização dos instrumentos de gestão arquivística aparentar ser majoritariamente uma vontade presente na Justiça Eleitoral, ela precisa ser estudada de modo mais aprofundado, com a observação de quesitos técnicos, e levada à ampla discussão para a formulação de opiniões com base nos princípios arquivísticos. Nessa questão, a investigação teve um caráter exploratório, com a finalidade de suscitar novas pesquisas.

A falta de unidade nos critérios de classificação e avaliação identificados na pesquisa e as dificuldades dos responsáveis em descrever o *modus operandi* dos instrumentos de gestão denotam as dificuldades de aplicação de um padrão instrumental e torna evidente que a credibilidade técnica da grande maioria dos responsáveis pela gestão dessas informações é extremamente frágil para sustentar o sucesso dessa proposta sem um estudo profundo das condições técnicas de gestão dessas informações.

Independentemente das análises e da relevância dos critérios de construção dos instrumentos de gestão existentes, foi possível estabelecer uma relação entre a publicação das Resoluções do Conarq que tratavam dos instrumentos de classificação e avaliação e o início dos debates nos tribunais sobre a necessidade de organizar e

normalizar a produção, o uso e a acumulação de documentos e informações de natureza arquivística na Justiça Eleitoral.

Em síntese, a nossa pesquisa constatou que:

a) antes da publicação da Resolução nº 4 do Conarq, em 28 de março de 1996, nenhum tribunal dispunha de instrumentos de gestão arquivística;

b) a normalização desses instrumentos nos tribunais aumentou gradativamente a partir da participação dos servidores da Justiça Eleitoral em eventos que debatiam a proposta do Conarq como solução a ser seguida no Poder Judiciário;

c) a adesão de pouco mais da metade dos tribunais à proposta de padronização dos instrumentos, gerada a partir do exemplo proposto pela publicação das Resoluções do Conarq, foi claramente identificada como uma influência direta no modo de organização arquivística.

A evidência mais forte da influência determinante das resoluções do Conarq na organização dos arquivos da Justiça Eleitoral iniciou-se com a constatação de que todos os tribunais, com exceção do TRE-SC (que não soube informar) declararam que conheciam as Resoluções do Conarq e que elas foram utilizadas sistematicamente como referência na construção de seus instrumentos.

Na análise dos instrumentos dos tribunais da Justiça Eleitoral verificamos que a Resolução nº 14 foi utilizada em pouco mais de 12% dos planos de classificação e sistemas de notação, como base para elaboração. Nas tabelas de temporalidade documental, a resolução do Conarq foi utilizada em aproximadamente 90% dos casos de aplicação dos prazos de guarda dos documentos da área meio, ou seja, a adesão à sugestão

da resolução para o estabelecimento dos prazos de guarda dos documentos das atividades-meio é praticamente integral.

Portanto, mesmo com todos os questionamentos, com a incompreensão dos procedimentos para o estabelecimento das unidades de classificação e dos prazos de guarda é notória e determinante a influência das Resoluções 4, 8 e 14 do Conarq na organização e no desenvolvimento das ações de natureza arquivística na Justiça Eleitoral, seja pela promoção do debate, seja pela reprodução integral de suas proposições ou pela base de pesquisa legislativa e técnica.

Boa ou ruim, a pesquisa verificou que ela foi e continua sendo um fator importante na construção dos instrumentos de gestão arquivística da Justiça Eleitoral, tanto que não foi identificado nenhum caso onde ela não tenha aparecido de alguma forma como instrumento de apoio, debate, pesquisa ou questionamento. Talvez outro trabalho de cunho específico possa apontar para as necessidades de melhoria ou de correção, para o seu melhor aproveitamento.

De modo que, mesmo que uma pesquisa futura aponte para inviabilidade da padronização dos instrumentos de gestão arquivística, é inegável que qualquer ação no sentido de promover o debate, indicar saídas (mesmo que polêmicas) e estabelecer critérios para a organização dos acervos arquivísticos é extremamente válida do ponto de vista da promoção e do desenvolvimento dessas ações.

A pesquisa demonstrou que os avanços obtidos no sentido de propor soluções a partir de um modelo instrumental ou de um modelo metodológico foram possíveis devido ao incentivo e a promoção de debates, encontros internos e à participação

dos servidores da Justiça Eleitoral em seminários, palestras e congressos da área arquivística.

O estudo da realidade histórica e individual dos órgãos da Justiça Eleitoral pode resultar no estabelecimento de um modelo de classificação que sirva de unidade para a construção de planos de classificação específicos. Isso exigirá uma pesquisa mais aprofundada, que poderá também gerar um modelo de metodologia para a construção de instrumentos de gestão arquivística na Justiça Eleitoral que tragam unidade maior à organização dos documentos e informações de natureza arquivística.

De toda forma, entendemos que uma saída honrosa e correta só será possível por meio da pesquisa, do estudo e do conhecimento dessa realidade organizacional histórica e individual. O debate, o aperfeiçoamento, a capacitação e a participação levaram a Justiça Eleitoral a praticamente inverter o estágio precário em relação à normalização dos instrumentos de gestão arquivística em apenas seis anos. Imaginemos então os resultados possíveis com o apoio sistemático da pesquisa.

Para isso nos parece óbvio, nessas recomendações, reforçar a importância da capacitação do pessoal envolvido nessas atividades e da inclusão do profissional arquivista nos quadros da Justiça Eleitoral, como forma de garantir a observação aos critérios técnicos na elaboração e normalização dos instrumentos de gestão arquivística.

## **Referências Bibliográficas**

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Sueli Angélica do. O profissional da informação e as técnicas de marketing. **Revista de Biblioteconomia**. Brasília, v. 23/24, n. 2, p. 174 - 181, especial 1999/2000.

BEARMAN, David A; LYTLE, Richard H. The power of the principle of provenance. In: JIMERSON, Randall C. (ed.). **American archival studies: readings on theory and practice**. Chicago: The Society of American Archivists, 2000. p. 345-360.

BOLES, Frank; YOUNG, Julia Marks. The power of the principle of provenance. In: JIMERSON, Randall C. (ed.). **American archival studies: readings on theory and practice**. Chicago: The Society of American Archivists, 2000. p. 279-300.

BELLOTO, Heloísa Liberalli. **Arquivos permanentes: tratamento documental**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1991.

\_\_\_\_\_. **Arquivos permanentes: tratamento documental**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. **Como fazer análise diplomática e análise tipológica de documentos de arquivo**. São Paulo: Arquivo do Estado, 2002.

BERNARDES, Ieda Pimenta. **Como avaliar documentos de arquivo**. São Paulo: Arquivo do Estado, 1998.

BOOTH, Wayne C; COLOMB, Gregory G; WILLIAMS, Joseph M. **A arte da pesquisa**. Tradução Henrique A. Rego Monteiro. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BRASIL. Arquivo Nacional. **Gestão de documentos: conceitos e procedimentos básicos**. Rio de Janeiro, 1995. (Publicações Técnicas; 47)

\_\_\_\_\_. **Cadastro Nacional de Arquivos Federais**. Brasília: Presidência da República, 1990.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Arquivos: classificação, temporalidade e destinação de documentos de arquivo; relativos às atividades-meio da administração pública. Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Arquivos. Resolução n. 4, de 28 de março de 1996. Dispõe sobre o Código de classificação de documentos de arquivo para a administração pública, Atividades-meio, a ser adotado como modelo para os arquivos correntes dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), aprova os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela básica de temporalidade e destinação de documentos de arquivo relativos às atividades-meio da administração pública. **Diário Oficial**. Brasília, suplemento ao n. 62, p. 1-29, 29 de março de 1996, seção 1.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Arquivos. Resolução n. 8, de 20 de maio de 1997. Atualiza o Código de classificação de documentos de arquivo para a administração pública: atividades-meio e a Tabela básica de temporalidade e destinação de documentos de arquivo relativos às atividades-meio da administração pública, aprovados pela Resolução n. 4 do Conselho Nacional de Arquivos – Conarq, de 28 de março de 1996. **Diário Oficial**. Brasília, n. 97, p. 10719, de 23 de maio de 1997, seção 1.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Arquivos. Resolução n. 14, de 24 de outubro de 2001. Aprova a versão revisada e ampliada da Resolução n. 4, de 28 de março de 1996, que dispõe sobre o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: atividades-meio, a ser adotado como modelo para os arquivos correntes dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), e os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às atividades-meio da Administração Pública. **Diário Oficial**. Brasília, 8 de fevereiro de 2002.

BRASIL. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, n. 6, p. 455, 9 de janeiro de 1991, seção 1.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório Estatístico da Situação dos Arquivos da Justiça Eleitoral**. Brasília, 2000.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Regulamento Interno da Secretaria do Tribunal Superior Eleitoral**. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, Seção de Publicações Técnico-Eleitorais, 1998.

BRUNTON, Paul; ROBINSON, Tim. Arrangement and description. In: ELLIS, Judith (ed.). **Keeping Archives**. Second edition. Port Melbourne (Australia): The Australian Society of Archivists, 1993. p. 207-221.

CAMARÃO, Paulo César Bhering. **O voto informatizado**: legitimidade democrática. São Paulo: Empresa das Artes, 1997.

CAMARGO, Ana Maria de Almeida; BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Dicionário de Terminologia Arquivística**. São Paulo: AAB - Núcleo São Paulo, 1996.

CASTELLS, Manuel. **A era da Informação**: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (A sociedade em rede; v.1)

CIANCONI, Regina. **Gestão da informação na sociedade do conhecimento**. SENAI – Departamento Nacional, Brasília 1999. 120 p.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. 3ª ed. São Paulo: MacGram-Hill, 1987.

COUTURE, Carol. **Les fonctions de L'Archivistique contemporaine**. Québec: Presses de l'Université du Québec, 1999.

\_\_\_\_\_. Arquivística integrada e política de gestão das arquivos: proposições inovadoras? **Arquivo & História**, Rio de Janeiro, n. 4, p.5-36, out. 1998.

CURY, Antonio. **Organização e métodos**: uma visão holística. São Paulo: Atlas, 2000.

DAVENPORT, Thomas H. **Ecologia da informação**: porque só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. Tradução de Bernadette Siqueira Abrão. 6ª ed. São Paulo: Futura, 2000.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3ª ed. Rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

DIRECTION DES ARCHIVES DE FRANCE. **La pratique archivistique française**. Paris: Archives Nationales, 1993.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 10ª ed. Tradução de Gilson César Cardoso de Souza. São Paulo: Editora Perspectiva, 1993.

FARIA, Wadson Silva. A avaliação de processos judiciais. In: Congresso Brasileiro de Arquivologia, 13, 2000, Salvador. **Anais XIII Congresso Brasileiro de Arquivologia**. Salvador: AAB, 2000.

FARIA, Wadson Silva. O teorema da avaliação. In: Debates ao 20 de outubro, dia do Arquivista – versão 2001, 2001, Brasília. **Anais do Debates ao 20 de outubro, dia do Arquivista – versão 2001**. Brasília: Abarq, 2001.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

FONSECA, Maria Odila Kahl. **Arquivologia e ciência da informação**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GOMES, Suzana de Camargo. **A Justiça Eleitoral e sua competência**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1998.

GONÇALVES, Janice. **Como classificar e ordenar documentos de arquivo**. São Paulo: Arquivo do Estado, 1998.

GREENE, Mark. The surest proof: a utilitarian approach to appraisal. In: JIMERSON, Randall C. (ed.). **American archival studies: readings on theory and practice**. Chicago: The Society of American Archivists, 2000. p. 301-344.

GUPTIL, Marilla B. **Evaluation et tri des documents d'archives dans les organisations internationales: une etude Ramp de principes directeurs**. Paris: Unesco, 1986.

HOLMES, Oliver W. Archival arrangement: five different operations at five different levels. In: MAYGENE, F. WALCH, Daniels and Timothy (ed.). **A modern archives reader: basic readings on archival theory and practice**. Washington (USA): National Archives and Records Service, 1984. p. 162-180.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INOJOSA, Rose Marie. **Comunicação em Arquivologia: análise do arquivo da Prefeitura Paulista como meio de comunicação**. 1980. 225 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LE COADIC, Yves-François. **A ciência da informação**. Tradução de Maria Yêda F.S. de Filgueiras Gomes. 2ª ed. rev. e atual. Brasília: Briquet de Lemos, 2004.

LOPES, Luis Carlos. Os arquivos, a gestão da informação e a reforma do estado. **Arquivo & História**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 37- 49, out. 1998.

\_\_\_\_\_. Le Brésil et ses archives: une etude de l'archivistique brésilienne et les perceptions d'archivistes étrangers. **Archives**, Quebec, v. 32, n. 1, p. 49-67, 2000-2001.

\_\_\_\_\_. **A nova arquivística na modernização administrativa**. Rio de Janeiro: Papéis e Sistemas Assessoria, 2000.

\_\_\_\_\_. Representação e significação nos fenômenos comunicacionais. **Ciberlegenda**. Rio de Janeiro, n. 5, 2001. Disponível em: <<http://www.uff.br/mestcii/lclop5.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2002.

\_\_\_\_\_. O arquivista hermeneuta. **Revista Cenário Arquivístico**, Brasília, v. 1, p. 53-57, jan./jun. 2002.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **O sistema legal e judiciário brasileiro**. São Paulo: LTR, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MIRANDA, Antonio. **Ciência da Informação: teoria e metodologia de uma área em expansão**. Brasília: Thesaurus, 2003.

OLIVEIRA, Daise Aparecida. Como aplicar o método funcional na organização de arquivos municipais. São Paulo: Arquivo do Estado, 2001.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. São Paulo: Atlas, 2004.

O'TOOLE, James M. On the idea of uniqueness. In: JIMERSON, Randall C. (ed.). **American archival studies: readings on theory and practice**. Chicago: The Society of American Archivists, 2000. p. 245-278.

REED, Barbara. Appraisal and disposal. In: ELLIS, Judith (ed.). **Keeping Archives**. Second edition. Port Melbourne (Australia): The Australian Society of Archivists, 1993. p. 157-206.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROADS, James B. **The role of archives and records management in national information systems: a RAMP study**. Revised Edition. Prepared by James B. Rhoads for the General Information Programme and UNISIST. Paris: Unesco, 1989. 72 p.: 30 cm. (PGI-89/WS/6)

ROUSSEAU, Jean-Yves, COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Dom Quixote, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Yves ; COUTURE, Carol. **Les archives au XX siècle**. Une réponse aux besoins de l'administration et de la recherche. Montreal: Université de Montréal, 1990. 491

SADEK, Maria Tereza Aina. A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil. **Pesquisas**, n. 4, 1995.

SENAI. DN. **Normalização de documentos institucionais:** citações e notas de rodapé. SENAI - Departamento Nacional. v. 2, 2ª.ed. rev. ampl. atual. Brasília, 2002.

SENAI. DN. **Normalização de documentos institucionais:** referências. SENAI - Departamento Nacional. V..3, 2ª.ed. rev. ampl. atual. Brasília, 2002.

SERRA NEGRA, Carlos Alberto. SERRA NEGRA, Elizabete Marinho. **Manual de trabalhos monográficos de graduação, especialização, mestrado e doutorado.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SCHELLENBERG, T. R. **Arquivos modernos:** princípios e técnicas. Tradução Nilza Teixeira Soares. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 388p. Título original: Modern archives: principles and techniques (Chicago, USA, The University of Chicago Press, 1956)

SILVA, Armando Malheiro *et al.* **Arquivística:** teoria e prática de uma ciência da informação. Porto: Afrontamento, 1999.

\_\_\_\_\_. **A gestão da informação arquivística e suas repercussões na produção do conhecimento científico.** Trabalho apresentado na Disciplina Tópicos Especiais em Arquivologia, do Curso de Pós-graduação em Ciência da Informação, da Universidade de Brasília. Brasília, 2002. Não Publicado.

SILVA, Armando Malheiro; RIBEIRO, Fernanda. A avaliação em Arquivística: reformulação teórico-prática de uma operação metodológica. **Páginas A&B**, Lisboa, v. 5, p. 57-113, 2000.

\_\_\_\_\_. **Epistemologia da Ciência da Informação.** Text-base para a disciplina Tópicos Especiais em Arquivologia, do Curso de Pós-graduação em Ciência da Informação, da Universidade de Brasília. Brasília, 2002. Não Publicado.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. **Classificação em arquivística:** trajetória e apropriação de um conceito. 2004. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. O Código de Classificação de Documentos de Arquivo do Conselho Nacional de Arquivos: estudo de caso de um instrumento de classificação. **Revista do Arquivo**, Rio Claro, n. 2, p. 26-69, 2004.

\_\_\_\_\_. **Arquivos ativos e massas documentais acumuladas na administração pública brasileira:** busca de novas soluções para velhos problemas. 1995. Dissertação (Mestrado em Biblioteconomia e Documentação) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados – FA, Universidade de Brasília, Brasília, 1995.

SMIT, Johanna W. A interface da Arquivologia com a Ciência da Informação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUIVOLOGIA, 10, 1994, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Associação dos Arquivistas Brasileiros – Núcleo Regional de São Paulo, 1998. (CD-ROM).

TESSITORE, Viviane. **Arranjo:** estrutura ou função? São Paulo: Arquivo do Estado, 1989.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de comunicação organizacional e política.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

## **Glossário**

## GLOSSÁRIO

### **Acervo**

Totalidade dos documentos conservados num arquivo.

### **Amostragem**

Fragmento de uma série documental destinada à eliminação, selecionado por meio de critérios específicos para guarda permanente, a fim de exemplificá-la, revelar especificidades ou alterações de rotinas administrativas ou de procedimentos técnicos, ou registrar ocorrências em momentos marcantes.

### **Arquivo**

É um ou mais conjuntos de documentos, de qualquer época, forma e suporte material, produzidos, recebidos e acumulados em processo natural por uma unidade administrativa no exercício de suas funções ou conservados para servir de referência, prova, informação ou fonte de pesquisa.

### **Arquivo corrente**

Conjunto de documentos estreitamente vinculados aos fins imediatos para os quais foram produzidos ou recebidos e que, mesmo cessada sua tramitação, se conservam junto aos órgãos produtores em razão da frequência com que são consultados. O mesmo que Arquivo administrativo.

### **Arquivo histórico**

*Veja Arquivo permanente.*

### **Arquivo intermediário**

Conjunto de documentos originários de arquivos correntes, com uso pouco freqüente, que aguardam em depósito de armazenamento temporário sua destinação final.

### **Arquivologia**

Disciplina que tem por objeto o conhecimento da natureza dos arquivos e das teorias, métodos e técnicas a serem observados na sua constituição, organização, desenvolvimento e utilização.

### **Arquivo permanente**

Conjunto de documentos preservados em caráter definitivo em função de seu valor para a eficácia da ação administrativa, como prova, garantia de direitos ou fonte de pesquisa.

### **Atividade-fim**

Conjunto de operações que uma instituição leva a efeito para o desempenho de suas atribuições específicas e que resulta na acumulação de documentos de caráter substantivo para o seu funcionamento.

### **Atividade-meio**

Conjunto de operações que uma instituição leva a efeito para auxiliar e viabilizar o desempenho de suas atribuições específicas e que resulta na acumulação de documentos de caráter instrumental e acessório.

### **Avaliação de documento**

Trabalho interdisciplinar que consiste em identificar valores para os documentos (imediatos e mediatos) e analisar seu ciclo de vida, com vistas a estabelecer prazos para sua guarda ou eliminação, contribuindo para a racionalização dos arquivos e eficiência administrativa, bem como para a preservação do patrimônio documental.

### **Ciclo de vida dos documentos**

Sucessão de fases por que passam os documentos (corrente, intermediária, permanente), desde o momento em que são produzidos até sua destinação final (eliminação ou guarda permanente).

### **Classificação de fundos**

É uma atividade intelectual que consiste em reconstituir, mediante pesquisa na legislação, a origem e evolução da estrutura organizacional e funcional do órgão produtor dos documentos. A classificação deve materializar-se na elaboração de instrumentos de trabalho: compilação da legislação e confecção de organogramas que representem a estrutura orgânica hierarquizada do órgão e suas subdivisões internas, que são as unidades geradoras dos documentos.

### **Datas-limite**

Identificação cronológica em que são mencionados os anos de início e término do período abrangido pelos documentos de uma série, de um processo, dossiê, fundo ou coleção.

### **Diagnóstico de arquivos**

Análise das informações básicas (quantidade, localização, estado físico, condições de armazenamento, grau de crescimento, frequência de consulta) sobre arquivos, a fim de implantar sistemas e estabelecer programas de transferência, recolhimento, microfilmagem, conservação e demais atividades.

### **Documento**

Toda informação registrada num suporte material (papel, fita, disco óptico, etc.).

### **Documento de arquivo**

É todo registro de informação original, único e autêntico que resulta da acumulação em processo natural por uma entidade produtora no exercício de suas competências, funções e atividades, independentemente de o seu suporte material ser o papel, o filme, a fita magnética, o disco óptico ou qualquer outro.

### **Eliminação de documentos**

Destruição de documentos que, no processo de avaliação, foram considerados sem valor para 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" (art. 9º, Lei nº 8.159, de 08/01/91).

"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. 9º da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991" (art. 12, parágrafo único, Decreto nº 1.799, de 30/01/96). Dos documentos a serem eliminados poderão ser retiradas *amostragens* para *guarda definitiva* no *Arquivo permanente*.

**Fundo**

É o acervo arquivístico produzido, recebido e acumulado em processo natural por uma mesma instituição, entidade ou pessoa.

**Gestão de documento**

Conjunto de medidas e rotinas que garante o efetivo controle de todos os documentos de qualquer idade desde sua produção até sua destinação final (eliminação ou *guarda permanente*), com vistas à racionalização e eficiência administrativas bem como à preservação do patrimônio documental de interesse histórico-cultural.

**Guarda permanente**

Veja *Valor mediato*

**Guarda temporária**

Veja Valor Imediato

**Plano de destinação**

Conjunto de instrumentos de destinação de documentos decorrentes do trabalho de avaliação: tabela de temporalidade, relação de eliminação, ata ou termo de eliminação.

**Prazo de precaução**

Intervalo de tempo durante o qual o poder público, a empresa ou qualquer interessado guarda o documento por precaução, antes de eliminá-lo ou encaminhá-lo para guarda definitiva no Arquivo Permanente.

**Prazo de prescrição**

Intervalo de tempo durante o qual o poder público, a empresa, ou qualquer interessado, pode invocar a tutela do Poder Judiciário para fazer valer direito seu que entenda violado.

**Prazo de vigência**

Intervalo de tempo durante o qual o documento produz efeitos administrativos e legais plenos, cumprindo as finalidades que determinaram a sua produção.

**Princípio da proveniência ou do respeito aos fundos**

Princípio fundamental da Arquivologia segundo o qual os documentos originários de uma instituição, entidade ou pessoa não devem ser misturados aos de origem diversa, preservando-se assim o contexto e a organicidade de sua produção.

**Recolhimento**

Passagem de documentos do Arquivo Intermediário ou Central para o Arquivo Permanente.

**Série documental**

Conjunto de documentos resultante do exercício de uma mesma competência, função ou atividade, documentos estes que têm idêntico modo de produção, tramitação e resolução.

**Suporte**

É a unidade material sobre a qual as informações são registradas. Por exemplo: papel, papiro, pedra, argila, vidro, metal, filme, fita magnética, disco de vinil, chip de silício, etc.

### **Tabela de temporalidade**

Instrumento aprovado pela autoridade competente que regula a destinação final dos documentos (*eliminação* ou *guarda permanente*), define prazos para sua *guarda temporária* (vigência, prescrição, precaução), em função de seus valores legais, fiscais, administrativos, etc. e determinam prazos para sua transferência, recolhimento e eliminação.

### **Teoria das Três Idades**

Teoria baseada no ciclo de vida dos documentos, segundo a qual os arquivos podem ser correntes, intermediários e permanentes.

### **Transferência**

Passagem de documentos dos arquivos correntes para o Arquivo Intermediário ou Central.

### **Valor imediato**

Qualidade inerente às razões de criação de todo documento, em decorrência das atividades-fim e das atividades-meio de uma instituição. O mesmo que valor primário ou administrativo do documento. São documentos de valor imediato e de guarda temporária aqueles que, esgotados os prazos de vigência, prescrição e precaução definidos nas Tabelas de Temporalidade, podem ser eliminados, sem prejuízo para a coletividade ou memória da Administração.

(\*) ARQUIVO NACIONAL - Manual de identificação de acervos documentais para transferência e/ou recolhimento aos arquivos públicos. Rio de Janeiro, 1985 (Publicações Técnicas, 40).

### **Valor mediato**

Qualidade informativa que um documento pode possuir depois de esgotada sua utilização primária (vigência administrativa). O mesmo que valor secundário ou permanente do documento. São documentos de valor mediato e de guarda permanente aqueles que, esgotados os prazos de vigência, prescrição e precaução, estabelecidos nas tabelas de temporalidade, devem ser preservados por força das informações neles contidas, para a eficácia da ação administrativa, como prova, garantia de direitos ou fonte de pesquisa.

# Anexo I

## ANEXO I

- Formulário 1 – 1ª etapa
- Questionário: Roteiro de entrevista – 2ª etapa

**Tribunal Superior Eleitoral**  
**Secretaria de Documentação e Informação**  
**Coordenadoria de Comunicações**

Prezado(a) Colega,

Meu nome é Wadson Faria, sou Coordenador de Comunicações do Tribunal Superior Eleitoral e estou desenvolvendo uma pesquisa de mestrado, cujo tema são os arquivos da Justiça Eleitoral e uma de suas finalidades é verificar quantos e quais são os órgãos da Justiça Eleitoral que reformularam e/ou elaboraram planos de classificação e tabelas de temporalidade no período de 1996 a 2005.

Gostaria de contar com a sua colaboração no preenchimento do questionário anexo. São apenas quinze questões, na sua grande maioria objetivas, que irão subsidiar a pesquisa e colaborar para o desenvolvimento da gestão documental na Justiça Eleitoral.

Solicito, por gentileza, que após o preenchimento do questionário de pesquisa o prezado colega proceda a sua devolução, com a maior brevidade possível, à Coordenadoria de Comunicações da Secretaria de Documentação e Informação do TSE, no endereço eletrônico [wfaria@tse.gov.br](mailto:wfaria@tse.gov.br) ou pelo fax 0xx61 3316-3532.

Em caso de dúvida, favor consultar a Coordenadoria de Comunicações do TSE, no endereço eletrônico [wfaria@tse.gov.br](mailto:wfaria@tse.gov.br) ou nos telefones (0xx61) 3316-3532 e 3316-3401.

Obrigado por sua valiosa colaboração.

WADSON SILVA FARIA  
Coordenador de Comunicações  
Tribunal Superior Eleitoral

## I – IDENTIFICAÇÃO

I. INSTITUIÇÃO: \_\_\_\_\_

II. ENDEREÇO: \_\_\_\_\_

III. CEP: \_\_\_\_\_

III.1. TELEFONE: \_\_\_\_\_

III.2. FAX: \_\_\_\_\_

III.3. E-mail: \_\_\_\_\_

IV. DENOMINAÇÃO DO ARQUIVO. (Ex.: Setor de...; Seção de...; Divisão de Arquivo, etc.)

V. UNIDADE ADMINISTRATIVA À QUAL O ARQUIVO ESTÁ SUBORDINADO. (Ex.: Secretaria de Administração; Coordenadoria de Gerenciamento de Documentos etc.)

VI. DADOS DO RESPONSÁVEL PELO ARQUIVO

VI.1. NOME: \_\_\_\_\_

VI.2. CARGO/FUNÇÃO: \_\_\_\_\_

VII. DADOS DO RESPONSÁVEL PELO PREENCHIMENTO DO QUESTIONÁRIO

VII.1. NOME: \_\_\_\_\_

VII.2. CARGO/ FUNÇÃO: \_\_\_\_\_

VIII. DATA DE PREENCHIMENTO DO QUESTIONÁRIO: \_\_\_\_\_

1. ASSINALE QUAIS ATIVIDADES ABAIXO SÃO DESENVOLVIDAS NO ARQUIVO:

ITEM	ATIVIDADES	O ARQUIVO DESENVOLVE?	
		SIM	NÃO
1.1.	Recepção de documentos		
1.2.	Distribuição pelas unidades		
1.3.	Controle da tramitação nas unidades do órgão		
1.4.	Expedição pelo correio		
1.5.	Indexação dos documentos de Arquivo		
1.6.	Classificação dos documentos de Arquivo		
1.7.	Arquivamento		
1.8.	Empréstimo dos documentos para as unidades		
1.9.	Avaliação / aplicação da tabela de temporalidade		
1.10.	Seleção de documentos		
1.11.	Eliminação de documentos		
1.12.	Atendimento a consultas		
1.13.	Transferência de documentos		
1.14.	Fornecimento de fotocópias de documentos de Arquivo		
1.15.	Fornecimento de certidões de documentos de Arquivo		
1.16.	Outras. Especifique: Microfilmagem		
1.17.	Orientação às zonas eleitorais		
1.18.	Elaboração de manuais de procedimentos de arquivamento		

2. HÁ NORMAS, INSTRUÇÕES OU MANUAIS DE SERVIÇO QUE REGULAMENTAM AS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELO ARQUIVO?

Existe	NÃO Existe	Está em fase de desenvolvimento	Está em fase de aprovação

3. EXISTE NO ARQUIVO ALGUM PLANO OU CÓDIGO DE CLASSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS, APROVADO PELO TRE ?

Existe	NÃO Existe	Está em fase de desenvolvimento	Está em fase de aprovação

4. EXISTE NO ARQUIVO ALGUMA TABELA DE TEMPORALIDADE DE DOCUMENTOS, APROVADA POR INSTRUMENTO?

Existe	NÃO Existe	Está em fase de desenvolvimento	Está em fase de aprovação

5. COMO É FEITA A PESQUISA PARA LOCALIZAR OS DOCUMENTOS?

COLOQUE NO TIPO DE UTILIZAÇÃO:

(2) – SE FOR O MÉTODO PREDOMINANTE DE PESQUISA DE DOCUMENTOS

(1) – SE FOR O MÉTODO EVENTUAL DE PESQUISA DE DOCUMENTOS

(0) – SE NÃO FOR O MÉTODO UTILIZADO PARA A PESQUISA DE DOCUMENTOS

ITEM	MÉTODO DE PESQUISA DE DOCUMENTOS	TIPO DE UTILIZAÇÃO (0,1 ou 2)
5.1.	Consulta <i>on-line</i> por computador.	
5.2.	Listagens de pastas / caixas	
5.3.	Método direto (etiqueta nas caixas, gavetas, pastas, etc.)	
5.4.	Fichas em ordem alfabética, numérica, cronológica, geográfica, por assunto e outras.	

6. JÁ HOUVE ELIMINAÇÃO DE DOCUMENTOS?

SIM	NÃO

Em caso positivo, assinale as causas da eliminação na tabela abaixo.

ITEM	CAUSA DA ELIMINAÇÃO	SIM	NÃO
6.1.	Acidente / Sinistro		
6.2.	Falta de espaço físico		
6.3.	Determinação superior		
6.4.	Aplicação da Tabela de Temporalidade de Documentos		
6.5.	Determinação da Comissão de Eliminação		
6.6.	Outras		

7. EXISTE ALGUMA NORMA, MANUAL OU INSTRUÇÃO DE SERVIÇO QUE REGULAMENTA OU ORIENTA A ELIMINAÇÃO NO TRIBUNAL?

Existe	NÃO Existe	Está em fase de desenvolvimento	Está em fase de aprovação

8. EXISTE ALGUMA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS NO ÓRGÃO?

SIM	NÃO

9. EXISTE ALGUMA NORMA, MANUAL OU INSTRUÇÃO QUE REGULAMENTA O ACESSO AOS DOCUMENTOS ?

Existe	NÃO Existe	Está em fase de desenvolvimento	Está em fase de aprovação

10. EXISTEM ATIVIDADES AUTOMATIZADAS OU COM AUXÍLIO DE RECURSOS INFORMATIZADOS NO ARQUIVO? (sistemas, bases de dados, etc.)

SIM	NÃO

11. NO CASO DE O GERENCIAMENTO OU CONTROLE DO ACERVO ESTAR INFORMATIZADO, QUAL O *SOFTWARE* (PROGRAMA) UTILIZADO? ESPECIFIQUE:

12. HÁ INTERESSE EM PARTICIPAR DE UM SISTEMA DE ARQUIVOS, OU SEJA, DA INTERLIGAÇÃO E COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES ENTRE OS ARQUIVOS DA JUSTIÇA ELEITORAL?

SIM	NÃO

13. A ÁREA RESPONSÁVEL PELA GESTÃO DOCUMENTAL (ARQUIVO, COORDENADORIA, SECRETARIA ETC) É FAVORÁVEL À PADRONIZAÇÃO DOS PLANOS DE CLASSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS E DAS TABELAS DE TEMPORALIDADE DOCUMENTAL DA JUSTIÇA ELEITORAL? OU SEJA É FAVORÁVEL QUE A HAJA APENAS UM PLANO DE CLASSIFICAÇÃO E UMA TABELA PARA TODOS OS TRE'S ?

SIM	NÃO	Desconhece o assunto

14. GOSTARIA DE SUGERIR ALGUMA QUESTÃO PARA A PESQUISA?

15. COMENTÁRIOS E SUGESTÕES:

---

NOSSO CONTATO  
COORDENADORIA DE COMUNICAÇÕES /SDI/TSE  
S.A.S. PRAÇA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES, BLOCO "C", ED. TSE, sala T14.  
ASA SUL – Brasília / DF  
CEP 70096-900  
Fone: (0xx61) 3316-3532 ou 3316-3401.  
Endereço eletrônico: [wfaria@tse.gov.br](mailto:wfaria@tse.gov.br) ou [martinho@tse.gov.br](mailto:martinho@tse.gov.br)

---

2ª Etapa – Entrevistas com os órgãos da Justiça Eleitoral que declararam ter plano de classificação e tabela de temporalidade documental.

## Roteiro de entrevista

**Data da entrevista:** \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 2006.

**Hora:** \_\_\_\_: \_\_\_\_

**Entrevistador:** *Wadson Silva Faria*

**Entrevistado:** \_\_\_\_\_

**Órgão:** \_\_\_\_\_

**Unidade:** \_\_\_\_\_

**Cargo e função:** \_\_\_\_\_

1. O seu Tribunal possui plano de classificação e tabela de temporalidade documental?
2. Qual foi a forma de oficialização desses instrumentos? (Resolução, Portaria, Circular, verbal etc)
3. Qual a data de aprovação e quando eles passaram a vigorar?
4. O (a) senhor (a) participou do processo de elaboração desses instrumentos? Qual a sua participação?
5. Como foi o processo de elaboração do plano de classificação e da tabela de temporalidade?
6. Houve algo (ação ou fato) que tenha motivado a realização dos estudos para construção desses instrumentos? Alguma lei, norma, artigo, livro, seminário, reunião, curso, congresso, etc.?

- 7. Quais foram as referências utilizadas para a elaboração do plano de classificação e da tabela de temporalidade documental? Algum plano ou tabela de algum outro Tribunal ou órgão público? Algum livro ou manual?**
  
- 8. Durante a elaboração desses instrumentos, alguém da equipe responsável conhecia as resoluções do Conarq?**
  
- 9. O (a) senhor (a) sabe informar se alguma Resolução do Conarq foi utilizada como referência, estudo ou mesmo modelo para a construção do plano de classificação e/ou da tabela de temporalidade? Quais e de que forma?**
  
- 10. O que o (a) senhor (a) consideraria mais importante ou que tenha sido determinante para a elaboração do plano e da tabela no seu tribunal?**
  
- 11. Como foi o processo para determinação das unidades de classificação (série, subsérie, grupo, subgrupo, dossiês etc) do plano de classificação dos documentos do seu tribunal? Qual foi o critério de classificação utilizado?**
  
- 12. Como foi o processo para determinação dos prazos de guarda dos documentos na tabela de temporalidade documental do seu tribunal? Qual foi o critério para atribuição dos prazos de guarda aos documentos?**
  
- 13. A sua unidade ou tribunal é favorável à existência de um plano de classificação e de uma tabela de temporalidade única para todos os Tribunais Regionais Eleitorais?**

**14. Se sim:**

- **Por quê?**
  
- **O (a) senhor (a) acha que os documentos da área judiciária e da área administrativa do seu tribunal poderiam ser classificados e avaliados por um plano e uma tabela diferentes desses que vocês têm, ou seja, por um instrumento padrão que atendesse de modo uniforme a todos os tribunais da Justiça Eleitoral?**
  
- **Quais seriam as vantagens da padronização dos planos de classificação e das tabelas de temporalidade documental dos tribunais da Justiça Eleitoral?**

**15. Se não:**

- **Por quê?**
  
- **Quais seriam as desvantagens da padronização dos planos de classificação e das tabelas de temporalidade documental dos tribunais da Justiça Eleitoral?**