

Os arquivos montados nos setores de trabalho e as massas documentais acumuladas na administração pública brasileira: uma tentativa de explicação

Renato Tarciso Barbosa de Sousa

Estuda os problemas dos arquivos ativos e os das massas documentais acumuladas na administração pública brasileira. As experiências de tratamento desses acervos no Brasil são poucas e não se sustentam em políticas estabelecidas, mas em atuações individuais de alguns profissionais. Não se tem uma metodologia consolidada que permita a aplicação dos conceitos e princípios arquivísticos difundidos internacionalmente. Observou-se que o caminho para a compreensão do problema proposto vai além do âmbito estritamente técnico. As particularidades do aparato estatal brasileiro, a instabilidade de suas instituições, o nível de qualificação de seus quadros são elementos que ajudam a esclarecer a questão.

Palavras chave: arquivos correntes; gestão de documentos; massas documentais acumuladas.

1 INTRODUÇÃO

As experiências brasileiras de tratamento dos arquivos localizados nos setores de trabalho da administração pública brasileira são muito pequenas e não se sustentam em políticas estabelecidas, mas em atuações individuais de alguns profissionais. Não se tem uma metodologia consolidada que permita a aplicação dos conceitos e princípios arquivísticos difundidos internacionalmente, tais como o de respeito aos fundos e a Teoria das Três Idades, que são, para Jean-Yves

Rousseau e Carol Couture (1994, p. 95), as bases sobre as quais repousa a Arquivística contemporânea.

O princípio de respeito aos fundos consiste em manter agrupados, sem misturá-los a outros, os arquivos provenientes de uma administração, de uma instituição ou de uma pessoa física ou jurídica (Duchain, 1983, p. 14). A classificação, até as primeiras décadas do século XIX, era elaborada sem levar em conta a origem administrativa dos documentos. Considerava-se como um conjunto único a grande massa documental reunida no Arquivo Nacional francês. Jardim e Fonseca (1992, p. 34) entenderam isso como reflexo da ótica historiográfica predominante à época. O documento era considerado por seu valor intrínseco, independentemente de seu contexto gerador.

A autoria do conceito de respeito aos fundos é atribuída ao historiador francês Natalis de Wailly, chefe da Seção Administrativa dos Arquivos Departamentais do Ministério do Interior. Ele foi o inspirador de uma circular assinada pelo ministro Ducharel e publicada em 24 de abril de 1841. Para Duchain (1983, p. 14) essa circular foi a "certidão de nascimento da noção de fundos de arquivos". Esse princípio foi consagrado somente em 1964, quando da realização, em Paris, do Congresso Internacional de Arquivos.

A Teoria das Três Idades foi formulada, segundo Christine Pétilat e Hélène Prax (1993, p. 233), com a divulgação do relatório da Comissão Hoover e com a publicação de *Arquivos modernos: princípios e técnicas*, de Schellenberg, em 1956.

A Teoria das Três Idades divide o ciclo de vida dos documentos produzidos ou recebidos por uma pessoa física ou jurídica em três fases: corrente, intermediária e permanente. Estas fases são caracterizadas pela frequência e tipo de utilização que lhes são dados aos documentos. Trata-se das três idades documentais. Os arquivos correntes, de acordo com a definição elaborada por Lopes (1994), são "os conjuntos montados nos setores de trabalho, em decorrência das funções e atividades exercidas e da necessidade de mantê-los no local por razões administrativas e técnicas. Em alguns casos, a frequência de uso desses documentos é grande. Em outros, a tramitação dos dossiês ainda não está encerrada; está-se aguardando a complementação de informações ou a finalização das atividades responsáveis pela sua existência". A

principal característica é a de serem essenciais ao funcionamento cotidiano de quem os acumula, complementam Rousseau e Couture (1994, p. 99). A segunda idade (intermediária) é composta de documentos que são conservados por razões de ordem administrativa, legal ou financeira, mas que têm um uso menos freqüente que os da primeira idade. A última é formada pelos que não têm valor previsível no plano administrativo, legal ou financeiro. Esses documentos são eliminados ou conservados segundo tenham ou não valor histórico permanente.

2 A APLICAÇÃO DOS CONCEITOS E PRINCÍPIOS ARQUIVÍSTICOS NOS ARQUIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

As generalizações efetuadas neste item são resultado da leitura dos principais diagnósticos de situação arquivística publicados no País e da participação do autor em experiências de projetos de trabalho arquivísticos em unidades político-administrativas do governo federal e do governo do Distrito Federal. Todas sediadas em Brasília e com configurações distintas, diferenciando-se em relação à estrutura, ao nível de qualificação de seus servidores, à missão institucional e ao aporte financeiro e material.

O conceito de arquivos correntes não pode ser aplicado na maior parte dos arquivos montados nos setores de trabalho da administração pública brasileira. Na prática, observa-se a formação de dois grandes acervos: os arquivos montados nos setores de trabalho e as massas documentais acumuladas.

Os arquivos montados nos setores de trabalho são acervos arquivísticos constituídos de documentos ativos, semi-ativos e inativos, misturados a outros passíveis de eliminação e a documentos não orgânicos, que não são considerados de arquivo e que são produzidos ou recebidos fora do quadro das missões de uma organização. Encontra-se ainda, nesses mesmos conjuntos, uma quantidade significativa de documentos duplicados. Acredita-se que, possivelmente, 5% do conteúdo desses acervos sejam formados por cópias. Isso pode ser resultado da ausência de um gerenciamento da reprografia e da falta de confiança nos métodos de classificação utilizados.

É comum que cada setor mantenha o seu próprio arquivo. Eles atuam autonomamente no que se refere à organização dos documentos. A autonomia, neste caso, é menos em relação à articulação entre os setores do que a métodos diferenciados. Percebe-se que a metodologia para o tratamento dos registros documentais se reproduz por várias seções, divisões, departamentos e diretorias. Trata-se de uma tradição sedimentada na administração pública brasileira que, provavelmente, venha sendo utilizada há várias décadas.

A organização, quando existe, fundamenta-se no empirismo e na improvisação. Os métodos utilizados oscilam entre a fragmentação dos dossiês de assunto, o arquivamento por espécie documental, por ato de recebimento ou expedição, pela numeração etc. As correspondências, por exemplo, são dispostas por suas variantes (ofício externo, ofício interno, circular, memorando etc.) ou em "recebidas" e "expedidas". Os processos são ordenados numericamente. Os outros tipos são classificados pelos nomes a eles atribuídos, tais como: projetos, relatórios, atas, pareceres etc.

O método empregado, quase sempre, não está consolidado em um plano preestabelecido. A denominação dos dossiês e dos conjuntos documentais é criada aleatoriamente e, muitas vezes, dissociada dos elementos que representam. O caráter mnemônico desses títulos nem sempre é respeitado. Há casos em que esse trabalho é feito por bibliotecários. Eles criam códigos de classificação baseados na lógica e na metodologia da sua profissão. Em geral, dispõem os documentos por assuntos ou pelo nome pelos quais são conhecidos e aplicam a codificação decimal extraída do método de Melvil Dewey. Uma das principais características desses instrumentos é a fragmentação das unidades documentais. Desta forma, tratam os documentos individualmente, como se fossem livros ou periódicos.

Por outro lado, não significa que os métodos empíricos e improvisados pelos quais os setores de trabalho organizam seus documentos não funcionem. Eles são suficientes para atender às principais necessidades. Paradoxalmente, esses métodos não garantem que o arquivamento e a busca à informação contida nos arquivos sejam acessíveis a todos. Em cada setor, o funcionário responsável pela documentação imprime uma característica própria ao método, o que

impossibilita a sua operação por outras pessoas. A ausência daquele dificulta ou, às vezes, impede a recuperação da informação. A melhoria das condições de organização dos arquivos só é lembrada quando se procura uma informação e esta não é encontrada. Os documentos não são eliminados mas também não são tratados de forma técnico-científica.

Os arquivos acumulados nos setores de trabalho são, em muitos casos, grandes conjuntos documentais. A fetichização dos documentos dificulta a sua eliminação. Os instrumentos de gerenciamento dos prazos de guarda, responsáveis pela destinação dos documentos, nem sempre são encontrados. As tabelas de temporalidade, quando existem, são elaboradas separadamente de um processo de organização. São, em geral, utilizadas metodologias equivocadas e distanciadas dos preceitos defendidos pela Arquivística contemporânea. Na verdade, são construções de difícil aplicação. As eliminações, assim, são resultado do descaso e das condições de armazenamento e de acondicionamento. A avaliação, no Brasil, é feita comumente quando os documentos são recolhidos aos arquivos permanentes.

O armazenamento dos documentos é feito em arquivos verticais, em estantes e armários de aço ou de madeira, em cima do próprio mobiliário e, em menor quantidade, em arquivos deslizantes modulares. É comum encontrá-los simplesmente amontoados. Para o acondicionamento, são utilizadas as pastas suspensas, as pastas A-Z, as poliondas, os sacos plásticos, as caixas-arquivo, os envelopes etc. Não há uma padronização. O mobiliário e o material de acondicionamento nem sempre são os mais adequados. Em um caso, por exemplo, observou-se a utilização de caixas-arquivo dentro de um arquivo vertical de quatro gavetas, fabricado para ser ocupado por pastas suspensas.

A guarda de documentos nas gavetas das mesas de trabalho é uma prática comum nos órgãos públicos. Acredita-se que isso aconteça pela desconfiança de alguns funcionários na eficiência dos arquivos. Por outro lado, os servidores não fazem uma distinção muito clara entre o público e o privado. Isso ocorre em todos os níveis hierárquicos. Tratam, algumas vezes, os resultados de seus trabalhos, que incluem os documentos produzidos e/ou recebidos, como propriedade privada.

O registro e o controle da tramitação dos documentos é uma atividade desenvolvida por unidades específicas, que figuram nas

estruturas organizacionais com a denominação de "protocolo", "protocolo e arquivo", "comunicação administrativa", "documentação e comunicação administrativa" etc. Estes setores, na maior parte dos casos, são responsáveis pelo registro e distribuição das correspondências produzidas e recebidas pelos órgãos, bem como pela protocolização dos processos e sua tramitação. Nem todos os documentos são registrados nesses setores. Muitos tramitam sem qualquer tipo de controle. Normalmente, apenas os processos recebem um número, que se constitui na sua chave de busca. Essas atividades geram uma quantidade muito grande de fichas, livros e formulários. Não há, salvo raras exceções, relação entre essas atividades e aquelas executadas nas outras seções dos órgãos, no que se refere à classificação dos documentos arquivísticos.

O uso cada vez mais freqüente da Informática possibilitou, em muitos órgãos governamentais, a substituição do registro e controle manual da tramitação por sistemas automatizados. É possível encontrá-los disponibilizados em redes locais e remotas. Esses sistemas têm sido desenvolvidos por profissionais de Informática. A estrutura das bases de dados, criadas para este fim, reproduz os mesmos campos definidos nas fichas, formulários e livros de protocolo.

Esses conjuntos arquivísticos não são formados apenas por documentos em suporte papel. É possível encontrar um número significativo de informações fixadas em outros tipos de bases materiais, tais como películas fotográficas, videográficas e microfílmicas. Nos últimos anos, com o avanço e a banalização da microinformática, tem aumentado sensivelmente o número de documentos em suportes informáticos. Eles são guardados em armários de aço ou de madeira ou, no caso dos disquetes, nas suas embalagens de fábrica ou em pequenos arquivos de acrílico, postos sobre as mesas de trabalho.

Normalmente, eles não são considerados de arquivo, apesar de terem sido produzidos ou recebidos no quadro das funções e das atividades dos órgãos. Permanecem, geralmente, nos setores que os acumularam. Em alguns casos, recebem a denominação "técnicos" e são enviados a bibliotecas e a centros de documentação. Nos órgãos governamentais, é possível encontrar conjuntos arquivísticos que são resultado da transferência dos documentos dos arquivos montados nos

setores de trabalho. Esses acervos são denominados, comumente, “arquivos mortos”. Eles são identificados, também, por “arquivo geral” e “arquivo central”. Para Lopes (1993), “qualquer organização pública ou privada, com mais de dois anos de existência, convive com o dilema do que fazer com os documentos produzidos e/ou recebidos no desenvolvimento de suas funções”.

Os americanos intitularam esses acervos de “*voluminous and loosely organized bodies of records created by modern institutions*”. No Brasil, eles ficaram conhecidos como massas documentais acumuladas. São compostos, segundo Lopes (1994, p. 41), por documentos: ativos; elimináveis de imediato, isto é, sem nenhum valor administrativo, técnico, legal ou histórico; de valor intermediário, ou seja, que poderão ser descartados depois de um prazo administrativo, legal ou guardados para sempre; de valor permanente, que interessam à pesquisa de fundo histórico.

A relação dos arquivos montados nos postos de trabalho com as massas documentais acumuladas é a de depósito. Estes últimos guardam aquilo que foi considerado desnecessário manter nos primeiros. Não há organicidade, recolhimentos periódicos e controle do fluxo. A transferência se dá, principalmente, por questões relacionadas com o espaço físico e com o encerramento do ano em que os documentos foram produzidos ou recebidos. Secundariamente, a perda do valor administrativo e técnico, o encerramento de uma atividade e a falta de perspectiva de utilização futura norteiam essa passagem.

Nas massas documentais acumuladas predominam, segundo os diagnósticos da situação arquivística elaborados por instituições públicas, documentos produzidos e/ou recebidos pelas atividades-meio. Em geral, considera-se documento de arquivo somente os produzidos por essa atividade. São, principalmente, processos administrativos e correspondências. Os produzidos pelas atividades-fim, que, às vezes, recebem a denominação “técnicos”, são mantidos nos próprios setores, conduzidos para bibliotecas ou transferidos, em menor número, àqueles depósitos. Salvo exceções, há um certo descrédito e ceticismo com relação aos trabalhos desenvolvidos pelo “arquivo geral”.

As estimativas, de acordo com Lopes (1994, p. 41), a partir dos poucos levantamentos realizados indicam a existência de mais de 5.000

km de papéis, medidos como se estivessem armazenados em estantes como livros. Esse número se refere apenas aos documentos dos órgãos do governo federal, dispersos por várias regiões brasileiras. Os acumulados pelos governos estaduais e municipais não foram computados. É possível encontrar nessa massa documentos produzidos na época colonial.

A guarda dos "arquivos mortos" é feita, geralmente, em subsolos, garagens, porões, almoxarifados, corredores, prédios abandonados etc. Muitos desses locais têm problemas nas instalações elétricas e hidráulicas e na ventilação. Os equipamentos de segurança, quando existem, são inadequados e colocados em locais de difícil acesso, no caso de um sinistro. Não há notícias de planos preparados previamente para situações de emergência. Percebe-se o acúmulo de lixo e de poeira. Essa situação possibilita a proliferação de roedores e insetos. Os documentos são armazenados em estantes e arquivos de aço, armários e estantes de madeira, entre outros. Observa-se que uma parcela do mobiliário necessita de alguns reparos ou mesmo de sua substituição. O acondicionamento é feito em caixa-arquivo, conhecida também como caixa-box, em pasta suspensa, em pasta A-Z, em pasta polionda, em caixa de papelão, em pacote ou simplesmente amontoado. Verifica-se a prática comum de encadernação dos documentos, principalmente correspondências, atos normativos e documentos contábeis. É relativamente usual a guarda desses conjuntos em almoxarifados e depósitos de materiais junto a equipamentos inservíveis e sobras de material de escritório.

A disposição da documentação existente nos setores de trabalho dos órgãos é invariavelmente abandonada nesses depósitos de massas documentais acumuladas. Perde-se o controle sobre o acervo e, por conseqüência, torna-se difícil acessar as informações contidas nele. As soluções encontradas resumem-se, em muitos casos, na microfilmagem sem critérios predefinidos. Transfere-se para outros suportes a desorganização existente nos suportes originais. Observa-se, hoje, a substituição desse processo pelo de digitalização.

3 UMA TENTATIVA DE EXPLICAÇÃO

Acreditamos que o baixo nível de formulação de uma política arquivística, a ausência de uma mão-de-obra qualificada, a escassez de reflexão teórica sobre o tema e a falta de pressão social interna e externa são os principais fatores que explicam essa situação. O caminho para a compreensão do problema vai além do âmbito estritamente técnico. As particularidades do aparato estatal brasileiro, a instabilidade de suas instituições, o nível de qualificação de seus quadros são elementos que ajudam a esclarecer a questão.

A administração pública brasileira possui características que auxiliam na composição desse quadro aqui traçado. Para Freitas Filho (1989, p. 79), há "(...) uma tendência à burocratização administrativa herdada do centralismo português que, ao impor a forma como condição de confiabilidade, se degenera no tráfico de influência, no empreguismo, no compadrio, no nepotismo, no servilismo, na servidão a grupos e no primado do interesse individual sobre o social: um administrar contra e apesar de formalismos inconseqüentes (...); um administrar pessoas impostas, num ritual de fatos consumados que culminam num acomodamento estéril ou improdutivo, altamente oneroso à Nação; um eterno administrar com escassez de recursos financeiros, inviabilizando qualquer planejamento estratégico; um horror a mudanças pela forte tendência à inércia das situações criadas e por vezes institucionalizadas; em suma, um alheamento e mesmo descaso das técnicas da Administração eficiente, eficaz e efetiva."

O processo de desenvolvimento da administração pública brasileira tem, para Couto (1993), três momentos históricos de inflexão que ainda apresentam conseqüências importantes para o funcionamento atual. O primeiro é a reforma que conduziu à formação do Departamento de Administração do Setor Público (Dasp), durante o Estado Novo. Criaram-se e instituíram-se regras rígidas de admissão de pessoal, concurso público, critérios meritocráticos de avaliação e transformações no plano organizacional. Foi implementado um modelo híbrido. Havia traços de um paradigma burocrático tradicional, preocupado com a simples gestão das funções típicas de governo, e de relações de cunho patrimonialista.

O segundo momento teve início com a publicação do Decreto-Lei 200, de 1967. Esse dispositivo definiu as atribuições da administração direta e indireta, assim como as categorias compreendidas por esta - autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações. Houve uma explosão da administração indireta, com aumento do número de empresas. O modelo implantado, segundo seus idealizadores, incentivaria a descentralização por meio de empresas estatais, que propiciaria uma maior flexibilidade administrativa. A autonomia das empresas gerou, para Couto (1993, p. 115), alguns problemas, tanto que estas passaram a agir independentemente das diretrizes governamentais, criando até mesmo empresas subsidiárias.

O terceiro momento é definido pelo autor como o da modernização, que não houve. Ele se refere aos governos José Sarney e Fernando Collor de Mello - caracterizados pela incapacidade de implementar qualquer política de reforma que resultasse mudanças significativas e pela desorganização da administração pública federal.

A estabilidade institucional dos órgãos governamentais é colocada à prova a cada mudança de governo. As transformações no organograma governamental se aceleraram a partir dos governos civis. A macroestrutura federal (ministérios, órgãos da Presidência da República e ministérios extraordinários) sofreu durante a administração de José Sarney dez modificações e a de Fernando Collor, 25. Foram alterações motivadas, sobretudo, pela busca de apoios políticos. Os órgãos foram criados, fundidos, lembrados e extintos sempre com o objetivo de compor situações políticas meramente circunstanciais.

O alicerce que sustenta as instituições é muito frágil. Não há uma política que garanta a continuidade dos projetos. A saída de alguns dirigentes ou técnicos é o suficiente para destruir ou paralisar atividades que estavam sendo desenvolvidas com êxito. A estruturação e o planejamento das ações do Estado são, muitas vezes, movidas por interesses clientelísticos e casuísticos de grupos ou de pessoas com poder. O aparato estatal necessita de profundas reformas, e não de arremedos.

A pressão social por mudanças é muito pequena. A relação entre o Estado e a sociedade caracterizada pelo distanciamento, pela impenetrabilidade social, e a existência de um grande contingente de

analfabetos e semiletrados no País possivelmente explicarão essa situação. As intervenções da sociedade são limitadas ao excesso burocrático das atividades de prestação dos serviços públicos. O resultado dessa pressão difusa e desarticulada gerou um programa de desburocratização, instituído em 1979, que tinha o objetivo de simplificar e dinamizar o funcionamento da administração federal, reduzir a interferência do governo na atividade privada e facilitar o atendimento aos usuários. A partir das medidas adotadas houve uma racionalização de alguns procedimentos administrativos executados pelos órgãos públicos. Foi determinada, por exemplo, a supressão da obrigatoriedade da tramitação de documentos e processos por protocolos gerais. Os assuntos seriam, sempre que possível, diretamente encaminhados ao setor competente para estudá-los ou resolvê-los. Programas estaduais e municipais de desburocratização foram criados pelo País todo, entre 1979 e 1981. Ironicamente, o programa federal foi conduzido por um ministério criado para esse fim. Tratava-se, de acordo com Couto (1993, p. 122-123), de uma tarefa que envolvia "(...) não somente a atuação do aparelho administrativo do Estado no sentido de tornar mais simples os seus trâmites internos, mas apontava para iniciativas de maior fôlego, como por exemplo iniciativas legislativas que possibilitassem a redução das exigências legais no que se refere a requisitos que deveriam ser atendidos pelos cidadãos para usufruir de serviços públicos. Mas se esta dimensão legislativa era fundamental, também ações do próprio governo, sobretudo no que se refere à capacitação de seu pessoal, eram tarefas importantes. Afinal de contas, os obstáculos decorrentes da excessiva burocratização não eram apenas decorrência do excesso de papelada (embora em grande medida também o fossem), mas também de uma cultura burocratizada (e burocracia aqui tem o sentido de papelada, e não o seu significado weberiano). Essa cultura burocratizada, para ser superada, exigia um projeto que visasse não só a capacitação do funcionário para que este pudesse atender com maior presteza ao usuário, como ainda para no seu trabalho de escritório, se visse também ele menos dependente de trâmites meramente formais e sem nenhum propósito substantivo".

Em 1990, durante o governo Collor de Mello, foi instituído um outro programa que, segundo os seus formuladores, incorporava os princípios,

a legislação e a experiência do antigo Programa Nacional de Desburocratização. Portugal Filho (1992, p. 1), coordenador do Programa Federal de Desregulamentação, em uma palestra proferida no Seminário Internacional de Desregulamentação, entendia que “a desburocratização tem, geralmente, um efeito mais imediato sobre a vida cotidiana das pessoas e com isso aumenta a visibilidade do programa e gera o apoio popular e político. Esse apoio é essencial para que o êxito das ações na área da desregulamentação sempre contraria importantes interesses já estabelecidos e, por outro, os resultados são menos visíveis para o grande público e surgem, usualmente, a médio prazo.”

Não existem muitas informações sobre os resultados do Programa de Desburocratização, em nível federal, estadual e municipal. Sabe-se que ele extinguiu a necessidade da apresentação de uma série de documentos requeridos aos usuários dos serviços públicos pelo Estado. É interessante registrar que nos Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, por exemplo, comissões com características semelhantes desenvolveram trabalhos importantíssimos para o tratamento dos documentos na administração pública daqueles países. Os resultados do Programa de Desregulamentação do governo Collor de Mello foram um desastre. Criaram-se órgãos e extinguiram-se outros sem nenhum planejamento. Funcionários foram colocados em disponibilidade sem nenhum critério.

Compõe o quadro traçado acima a questão da formação do funcionário público. A partir da criação do Dasp procurou-se vincular dentro do serviço público, o mérito ao desenvolvimento e formação do profissional. Contudo, as escolas de formação existem apenas para algumas carreiras específicas, tais como: a Escola Superior de Administração Postal e o Instituto Rio Branco, este último o mais tradicional centro de formação do serviço público federal.

A Escola Nacional de Administração (Enap), antiga Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep), ainda não se consolidou como uma instituição que se encarregasse da formação de profissionais destinados a ocupar altos escalões da administração pública. Para os outros níveis, também não se tem notícia de um programa sério e abrangente de formação. Entre as causas dessa situação, podem-se enumerar as seguintes: a ausência de uma carreira de dirigente público; a dificuldade para a criação de uma escola nacional de administração

pública; a inexistência de qualquer tipo de formação no estágio probatório.

O ingresso, que é o meio pelo qual o indivíduo é admitido no serviço público, é feito, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, por meio de concurso. Abrucio (1993, p. 61-65) identificou nove problemas relativos a essa questão: a concepção restrita dos métodos e critérios de avaliação; o número excessivo de exames desvinculados das especificidades e necessidades de órgãos distintos; a não-aplicação do estágio probatório; a falta de coordenação na política de concursos públicos; a politização das normas reguladoras; a rigidez do atual Regime Jurídico Único; a não-regulamentação do regime de contratação temporária; a inexistência de garantias ou incentivos ao funcionário efetivo para a ascensão funcional; a impossibilidade de efetivação de estrangeiros em determinadas atividades.

O serviço público federal possuía em 1993, segundo dados da Secretaria de Administração Federal, cerca de 1.300.000 funcionários. Destes, 16.363 ocupavam os chamados cargos em comissão. No Brasil, esses exercem o espaço que cabe, nos países europeus, aos dirigentes públicos e aos cargos estritamente políticos. Não existe uma continuidade administrativa, pois estão propensos a constantes mudanças e a critérios de interesses os mais diversos. Para Abrucio (1993, p. 53), isso não quer dizer que não haja a permanência de pessoas da administração em cargos de confiança, em governos sucessivos, o que falta é a institucionalização de um nicho de atuação constante dos funcionários públicos que devam fazer a ponte entre a administração e a política.

A política de recursos humanos na administração pública brasileira ainda não foi definida. Essa falta pode ser percebida na vinculação da área de recursos humanos à área de pessoal, que se dedica mais às rotinas trabalhistas. E no orçamento diferenciado dos órgãos públicos. Em 1986, por exemplo, o Ministério das Minas e Energia, então com 3.100 funcionários, dispendeu cerca de 747 dólares para o treinamento de pessoal, isto é, uma média de 24 centavos por servidor, enquanto, neste mesmo ano, o Ministério do Trabalho, com 4.445 funcionários, fez uma previsão de gasto em torno de 436 dólares, que dava uma média de

2 centavos por servidor. Não se tem informação sobre a real qualidade destes treinamentos.

A burocracia brasileira entende, quase sempre, os arquivos como uma atividade sem muito prestígio, na qual são alocados funcionários sem nenhuma qualificação ou considerados problemáticos. As condições insalubres dos depósitos, a execução de procedimentos desnecessários, o descaso com o setor, que se reveste um baixo investimento com relação a equipamento, material de consumo e treinamento, transformam-nos em locais de punição.

A improvisação, tão comum na administração pública, é desastrosa quando se trata da manutenção e organização de acervos arquivísticos. O problema é agravado pelo grande número de funcionários dos mais diversos níveis hierárquicos sem cultura básica.

O desleixo com os arquivos pode ser observado tanto na esfera pública quanto na privada, apesar de estar na moda dizer que o Estado é o único "paquiderme" ineficiente no País. Compreender o real motivo que leva a essa situação nos órgãos governamentais é um exercício que passa também pelo entendimento da relação que o funcionário estabelece com o seu trabalho. O arquivamento indiscriminado de cópias, o engavetamento e o extravio de documentos são cenas comuns nas organizações brasileiras. O setor de trabalho é transformado por uma parcela significativa dos funcionários em um escritório particular. Nele é possível, com os recursos atualmente disponíveis (telefone, microcomputador, máquina de escrever, papel, fac-símile, lápis, caneta, máquina xerográfica etc.) resolver problemas pessoais, dos chefes, dos familiares e dos amigos. Existem várias situações em que a atividade pela qual ele é remunerado fica em segundo plano. Muitas vezes, com a convivência da chefia imediata.

A interface da questão arquivística com a relação entre o funcionário e o seu trabalho se dá pelo fato de o documento ser a sedimentação de um conjunto de funções, atividades e atos realizados cotidianamente. Em síntese, o registro documental é o resultado do trabalho. Se ocorrem atividades mal planejadas e dispensáveis, acabam-se gerando documentos com as mesmas características. A descontinuidade das atividades e projetos, a inexistência de planos de trabalho a curto, médio e longo prazos, a falta de padronização dos procedimentos, mobiliário e

equipamentos são aspectos que ocorrem em todas as funções nos órgãos governamentais, não só com relação aos arquivísticos. São do domínio público, por exemplo, a compra de equipamentos avançadíssimos que ficam apodrecendo em depósitos por falta de pessoal especializado para operá-los. Isso demonstra a ausência de ações articuladas para o desempenho eficiente das tarefas confiadas ao Estado. A inexistência de planejamento racional, a baixa qualificação profissional, o péssimo serviço, em geral, prestado à sociedade são elementos constitutivos de um mesmo contexto histórico, no qual se inserem as questões arquivísticas.

De modo geral, salvo honrosas exceções, a administração pública brasileira não possui, em seus quadros funcionais, profissionais capacitados para a elaboração de instrumentos necessários à melhoria da organização dos arquivos. Nos órgãos onde existem condições favoráveis a situação é melhor. Mesmo nesses casos, faltam aos funcionários informações condizentes com um tratamento técnico.

Muitas vezes os arquivos públicos apresentam os mesmos problemas detectados nos outros órgãos governamentais. A desproporção entre as atividades meio e fim, a instabilidade gerencial, a descontinuidade das ações e projetos, os recursos escassos, os espaços físicos pequenos e inadequados e a fragilidade de seus quadros profissionais são também características presentes naquelas instituições.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tratamento técnico dos arquivos ativos e das massas documentais acumuladas na administração pública brasileira é um dos grandes desafios da Arquivística no País. A aplicação, ainda não muito comum, do conceito das três idades documentais é necessária para dar inteligibilidade a esses acervos.

Pensamos que o quadro descrito pelos diagnósticos da situação arquivística se reproduz em todo o complexo administrativo do Estado brasileiro, em todas as esferas. Pode-se verificar que os problemas, com pequenas variações, são os mesmos nos vários órgãos pesquisados. É importante ressaltar que se trata de unidades político-administrativas com configurações distintas.

Os problemas arquivísticos principais dos órgãos governamentais observados nos diagnósticos e nos estudos de casos apresentados são, em geral, dois: a perda de controle do acervo e a dificuldade de acessar as informações. Mesmo utilizando uma forma de tratamento dos documentos fundamentada no senso comum, que se tornou uma tradição burocrática da administração pública brasileira, os arquivos ativos funcionam. Geralmente, para os gestores imediatos é possível localizar os documentos mais importantes para as atividades cotidianas. Trata-se de um modo personalizado. A ausência desses funcionários normalmente inviabiliza essa tarefa.

Os métodos de organização dos arquivos utilizados são construções empíricas, que se foram reproduzindo e se perpetuando. Baseiam-se em elementos, tais como: a data, o formato de apresentação (espécie documental), o produtor, a origem geográfica, o tema (assunto).

A falta de uma padronização do material de acondicionamento e armazenamento é patente. Além disso, percebeu-se que nem sempre são utilizados os equipamentos adequados. O mobiliário é, em muitos casos, antiquado e antifuncional em relação à capacidade de armazenamento e à facilidade de acesso às informações. Os investimentos em equipamento e espaço físico são quase irrisórios. A compra conjunta e planejada de mobiliário e embalagens pode resultar economia para os organismos governamentais. Aspectos de uma gestão racional do patrimônio público nem sempre são observados.

A ausência de um instrumento de gerenciamento dos prazos de guarda, concebido a partir de um processo de integração das várias atividades necessárias a uma modernização dos arquivos correntes, facilitou a criação das grandes massas documentais acumuladas, depositadas em locais como garagens, subsolos, sótãos etc. A eliminação de documentos comumente ocorre pelas péssimas condições de seu armazenamento e acondicionamento.

A aplicação da Informática na organização dos arquivos ativos ainda é incipiente. Os protocolos eletrônicos reproduzem em uma nova mídia os problemas detectados nos serviços manuais. Geralmente, são elaborados sem a intervenção de arquivistas.

A tradição da burocracia brasileira, disseminada em toda a administração pública, com pequenas e raras exceções, sustentou e

reproduziu a falsa idéia de que a atividade arquivística é uma operação de segunda linha. O trabalho nos setores de registro e controle da tramitação de documentos e nos “arquivos mortos” é entendido como uma punição. O preconceito e as condições de trabalho reforçam esse sentimento.

Há, também, uma compreensão por parte dos dirigentes e dos funcionários de que documentos arquivísticos são, basicamente, processos administrativos e correspondências acumulados pela atividade-meio dos órgãos. A espécie documental mais encontrada nos arquivos é o processo. Segundo Bellotto (1991, p. 59), ele é o “desenvolvimento de um expediente, incluindo tipos diversos de documentos e que recebendo informações, pareceres e despachos tramita até que se cumpra o ato administrativo que gerou sua criação”.

Transformou-se, de acordo com o senso comum, no meio mais seguro de se evitarem extravios e perdas. Na maior parte dos casos, a morosidade na tramitação pode ser explicada por todo o ritual burocrático que os envolve, tornando ainda mais complexa a solução de simples problemas técnicos e administrativos. Pode-se questionar se essa espécie é a melhor forma de agilizar a circulação e resolução dos assuntos.

O quadro sofrível do tratamento e do acesso à informação evidencia a inexistência de uma política arquivística da administração pública brasileira e a inoperância de um sistema de arquivos construído e elaborado a partir de modelos externos e distintos da realidade brasileira. Está claro que a tentativa de se elaborarem sistemas arquivísticos naufragou pela falta de vontade política, em nível de capacitação profissional e pela fragilidade das instituições de ensino da Arquivística no Brasil. O Arquivo Nacional e as instituições arquivísticas estaduais e municipais deveriam assumir um papel de formuladores de normas e disseminadores de idéias. Isso, sem dúvida, auxiliaria na formação de um corpo profissional capacitado para atender às necessidades atuais e às novas demandas que surgiram a partir do aparecimento das novas tecnologias da informação.

Percebe-se, também, que o apoio político dos administradores ocupantes de cargos de chefia é fundamental para a consecução e

viabilização da organização técnica amparada e alimentada pela pesquisa de cunho científico.

A implementação de um projeto de modernização dos arquivos correntes da administração pública federal é limitada também pela configuração do aparelho estatal brasileiro. Urge uma ampla reforma. O modelo que os organismos governamentais se estruturam, caracterizado pelo desequilíbrio entre as atividades meio e fim, reforça as ações indiretamente ligadas às missões institucionais. Completa este cenário a falta de investimento na qualificação dos trabalhadores do serviço público, além de sua baixa remuneração. Podemos, na aplicação de instrumentos arquivísticos, identificar o desempenho de três tipos de funcionários: os que têm condições de operá-los com facilidade, os que operam precariamente e os que não têm condições mínimas para abstrair o conteúdo dos documentos e classificá-los a partir de uma estrutura logicamente disposta.

Pensamos que a estratégia para a solução dos problemas arquivísticos dos órgãos governamentais deve ser pensada modularmente. A complexidade e a dimensão das unidades político-administrativas dificultam a realização dos trabalhos. É possível disseminar uma experiência por toda a organização, se consolidada e sedimentada num setor, incentivando-se alguns e diminuindo-se a resistência de outros.

Acreditamos que, apesar de todas as limitações impostas pela realidade brasileira, seja possível empreender-se um programa de gerenciamento da informação e de gestão de documentos, elaborando-se, a partir de pesquisas, os instrumentos necessários e treinando-se os seus usuários.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ARQUIVO DO ESTADO (São Paulo). *Diagnóstico da situação dos arquivos do Estado de São Paulo*. São Paulo : O Arquivo, 1987.
- 2 ARQUIVO NACIONAL. *Cadastro nacional de arquivos federais*. Brasília : Presidência da República, 1990.
- 3 ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. *Diagnóstico dos arquivos do Governo do Distrito Federal*. Brasília : SEA, 1990.
- 4 BELLOTTO, Heloísa Liberalli. *Arquivos permanentes: tratamento documental*. São Paulo : T. A. Queiroz, 1991.

- 5 BRASIL. *Desburocratização*: medidas adotadas (julho 1979 - julho 1981). Brasília : Presidência da República, 1981.
- 6 BRUIJN, Teun de. Records management, examples of canadian and dutch practice. *Janus*, Paris, n. 1, 1994, p. 16-17.
- 7 COMISSÃO ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO DO ACERVO DOCUMENTAL - CEPAD. *A importância da informação e do documento na administração pública brasileira*. Brasília : Funcep, 1987.
- 8 COUTO, Cláudio Gonçalves. A administração pública e o papel do Estado. In:
 - 9 COUTURE, Carol. Notions fondamentales de l'Archivistique intégrée. *Archivum*, Paris, v. 39, p. 7-13, 1992.
 - 10 DUCHEIN, Michel. O respeito aos fundos em Arquivística: princípios teóricos e problemas práticos. *Arquivo & Administração*, Rio de Janeiro, v. 10-14, n. 1, abr. 1983.
 - 11 FREITAS FILHO, Floriano. Perfil do administrador público no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 117, n. 1, jun./set. 1989.
 - 12 FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP. *Estrutura e organização do Poder Executivo*. Brasília : Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993. 2. v.
 - 13 JARDIM, José Maria, FONSECA, Maria Odila. As relações entre a Arquivística e a Ciência da Informação. *Cadernos BAD*, Lisboa, v. 2, 1992.
 - 14 JARDIM, José Maria. *Cartografia de uma ordem imaginária: uma análise do Sistema Nacional de Arquivos*. Rio de Janeiro : UFRJ, 1994. digit. (tese de mestrado).
 - 15 LOPES, Luis Carlos. Arquivópolis: uma utopia pós-moderna. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 22, n. 1, p. 41-43, jan./abr. 1993.
 - 16 LOPES, Luis Carlos. *Projeto de organização dos arquivos da DCTEC*. Brasília, 1994. digit.
 - 17 NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS SERVICE. *A modern archives reader: basic readings on archival theory and practice*. Washington : US General Service Administration, 1994.
 - 18 PENN, Ira A., PENNIX, Gail, MORDEDEL, Anne, SMITH, Kelvin. *Records management handbook*. Aldershot Hants : Grower, 1989.
 - 19 PORTUGAL FILHO, Murilo. *O Programa Federal de Desregulamentação do Governo Brasileiro*. Brasília : IPEA, 1992.
 - 20 PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO. *Medidas adotadas*. Brasília : Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, 1982.
 - 21 RHOADS, James B. *La función de la gestión de documentos y archivos en los sistemas nacionales de información: un estudio del Ramp*. Paris : Unesco, 1983.
 - 22 ROBERGE, Michel. *La gestion de l'information administrative. Application globale, systémique et systématique*. Quebec : Documentor, 1992.
 - 23 RODRIGUES, José Honório. *A situação do Arquivo Nacional*. Rio de Janeiro : Arquivo Nacional, 1959.
 - 24 ROUSSEAU, Jean-Yves, COUTURE, Carol. *Les fondements de la discipline archivistique*. Quebec : Presses de l'Université du Québec, 1994.

25 SCHELLENBERG, T. R. *Arquivos modernos: princípios e técnicas*. Rio de Janeiro : FGV, 1980.

The loose organization of massive amounts of current records kept in Brazilian public administration: a tentative explanation

The purpose of this article is to study problems related to the massive amount of current records, loosely organized, in Brazilian public administration. The experiences in processing these holdings in Brazil are few and frequently follow some staff orientation rather than established policies. There is no consolidated methodology which would allow the application of concepts and principles in archives organization internationally established. It is noticed that to understand the problem in question one should consider more than strictly technical aspects: peculiarities of the Brazilian governmental apparatus, the instability or its institutions, the low qualification level or its staff are elements that help explain the question.

Key Words: Brazilian current records. Brazilian public records management.

Renato Tarciso Barbosa de Sousa

Especialista em Organização de Arquivos pela Universidade de São Paulo. Mestre em Biblioteconomia e Documentação pela Universidade de Brasília. Professor Assistente do Departamento de Ciência da Informação e Documentação. Coordenador do Curso de Graduação em Arquivologia da Universidade de Brasília.

Universidade de Brasília. Departamento de Ciência da Informação e Documentação
Campus da UnB - Asa Norte
Brasília - DF

SQN 205 Bloco L Ap. 204
Brasília - DF 70.843-120
renasou@guarany.unb.br
