
ACERVO

REVISTA DO ARQUIVO NACIONAL



v. 2, n. 2, jul.-dez. 1987

O conceito e a prática de gestão de documentos

José Maria Jardim
Diretor da Divisão de
Pré-Arquivo do Arquivo Nacional

Desde o desenvolvimento da arquivologia como disciplina, a partir da segunda metade do século XIX, talvez nada a tenha revolucionado tanto quanto a concepção teórica e os desdobramentos práticos da 'gestão ou a administração de documentos', estabelecidos após a Segunda Guerra Mundial. Para alguns, trata-se de um conceito emergente, alvo de controvérsias e ainda restrito, como experiência, a poucos países. Segundo o historiador norte-americano Lawrence Burnet, a gestão de documentos é uma operação arquivística, "o processo de reduzir seletivamente a proporções manipuláveis a massa de documentos, que é característica da civilização moderna, de forma a conservar permanentemente os que têm um valor cultural futuro sem menosprezar a integridade substantiva da massa documental para efeitos de pesquisa".

Por outro lado, alguns concebem a gestão de documentos como a aplicação da administração científica com fins de eficiência e economia, sendo os benefícios para os futuros pesquisadores considerados apenas meros subprodutos. Situando-se entre esses dois extremos, a legislação norte-americana estabelece a seguinte definição:

O planejamento, o controle, a direção, a organização, a capacitação, a promoção e outras atividades gerenciais relacionadas com a criação de documentos, sua manutenção, uso e eliminação, incluindo o manejo de correspondência, formulários, diretrizes, informes, documentos informáticos, microformas, recuperação de informação, fichários, correios, documentos vitais, equipamentos e materiais, máquinas reprográficas, técnicas de automação e elaboração de dados, preservação e centros de arquivamento intermediários ou outras instalações para armazenagem.

Sob tal perspectiva, a gestão cobre todo o ciclo de existência dos documentos desde sua produção até serem eliminados ou recolhidos para arquivamento permanente, ou seja, trata-se de todas as atividades inerentes às idades corrente e intermediária.

De acordo com o *Dicionário de terminologia arquivística*, do Conselho Internacional de Arquivos, a gestão de documentos diz respeito a uma área da administração geral relacionada com a busca de economia e eficácia na produção, manutenção, uso e destinação final dos mesmos.

Acervo	Rio de Janeiro	v. 2	n. 2	p. 1-123	jul.-dez. 1987
--------	----------------	------	------	----------	----------------

Por meio do Ramp/PGI, a Unesco procurou também abordar o tema conforme trabalho de James Rhoads, 'A função da gestão de documentos e arquivos nos sistemas nacionais de informação', segundo o qual um programa geral de gestão de documentos, para alcançar economia e eficácia, envolve as seguintes fases:

- *produção*: concepção e gestão de formulários, preparação e gestão de correspondência, gestão de informes e diretrizes, fomento de sistemas de gestão da informação e aplicação de tecnologias modernas a esses processos;

- *utilização e conservação*: criação e melhoramento dos sistemas de arquivos e de recuperação de dados, gestão de correio e telecomunicações, seleção e uso de equipamento reprográfico, análise de sistemas, produção e manutenção de programas de documentos vitais e uso de automação e reprografia nestes processos;

- *destinação*: a identificação e descrição das séries documentais, estabelecimento de programas de avaliação e destinação de documentos, arquivamento intermediário, eliminação e recolhimento dos documentos de valor permanente às instituições arquivísticas.

Introduzidos esses aspectos conceituais, é oportuno tentar compreendê-los em dois níveis, antes de discutí-los sob uma perspectiva brasileira:

- seus antecedentes históricos como teoria e prática;

- sua configuração de acordo com os modelos arquivísticos internacionais contemporâneos.

Embora sua concepção teórica e aplicabilidade tenha se desenvolvido após a Segunda Guerra Mundial, a partir dos E.U.A. e Canadá, a gestão de documentos possuía raízes já no final do século XIX, em função dos problemas então detectados nas administrações públicas destes dois países, no que se referia ao uso e guarda. Na primeira metade deste século, criaram-se comissões governamentais nos E.U.A. e no Canadá, visando a encontrar soluções para a melhoria dos padrões de eficiência no uso dos documentos, por parte da administração pública. Vale ressaltar que, durante esse período, as instituições arquivísticas públicas caracterizavam-se pela sua função de órgãos estritamente de apoio à pesquisa, comprometidos com a conservação e acesso aos documentos considerados de valor histórico. A tal concepção opunha-se, de forma dicotômica, a de 'documento administrativo', cujos problemas eram considerados da alçada exclusiva dos órgãos da administração pública que os produziam e utilizavam.

Paralelamente, iniciava-se a era da chamada 'administração científica', em que Frederick Taylor e Frank Gilbreth procuravam mostrar aos administradores como racionalizar o processo administrativo, desenvolvendo suas atividades de forma menos dispendiosa, melhor e mais rápida. A palavra-chave das administrações daqueles países, sobretudo dos E.U.A., passou a ser *eficiência*. A aplicação dos princípios da administração científica para a solução dos problemas documentais gerou os princípios da gestão de documentos, os quais resultaram, sobretudo, da necessidade de se racionalizar e modernizar as administrações. Não se tratava de uma demanda setorializada, produzida a partir das próprias instituições arquivísticas, em que pese as consequências extremamente inovadoras que trouxeram para a arquivologia.

A gestão de documentos veio contribuir para as funções arquivísticas sob diversos aspectos:

- ao garantir que as políticas e atividades dos governos fossem documentadas adequadamente;

- ao garantir que menor número de documentos inúteis e transitórios fossem reunidos a documentos de valor permanente;
- ao garantir a melhor organização desses documentos, caso atingissem a fase permanente;
- ao inibir a eliminação de documentos de valor permanente;
- ao garantir a definição de forma criteriosa da parcela de documentos que constituíssem o patrimônio arquivístico de um país, ou seja, de 2 a 5% da massa documental produzida, segundo a Unesco.

Conforme mencionou Ricks em trabalho apresentado no VIII Congresso Internacional de Arquivos, realizado em Washington, em 1976, a gestão de documentos criou maior consciência em todo o governo, no caso norte-americano, quanto ao significado dos documentos, qualquer que fosse seu suporte, e às suas necessidades de conservação. As instituições arquivísticas públicas, particularmente os arquivos nacionais dos E.U.A. e do Canadá, adquiriram uma nova feição, assumindo também a função de órgão de apoio à administração pública, com a competência de orientar programas de gestão de documentos nos diversos organismos governamentais.

Além disso, hoje elas dispõem de considerável prestígio e de maiores orçamentos, pois foi reconhecido que, como instituições, economizam mais dinheiro do que gastam, em resultado de suas atividades de gestão de documentos. Um exemplo: a rede de arquivos intermediários regionais norte-americanos permite aos cofres públicos uma economia de cem milhões de dólares por ano. É possível imaginar como o custo público da informação governamental tende a alcançar níveis reduzidos, aplicando-se o princípio básico de gestão de documentos, segundo o qual a informação deve estar disponível no lugar certo, na hora certa, para as pessoas certas e com o menor custo possível.

Das diversas atividades anteriormente citadas, Ricks constata que, na prática, as que possuem uma influência mais direta sobre as instituições arquivísticas são usualmente administradas por essas mesmas instituições: é o caso da administração de arquivos intermediários e a destinação de documentos. As atividades cujo objetivo primeiro constitui-se da eficiência da administração pública são muitas vezes geridas por outro órgão: é o caso da administração de correspondência, formulários, diretrizes, uso de processadoras da palavra etc. Essa diferença de grau de aplicabilidade do conceito de gestão de documentos distingue mais claramente as experiências americana e canadense da europeia — na Europa, a tradição arquivística desenvolveu-se sobretudo a partir da característica dos arquivos como fonte de pesquisa retrospectiva. Deve-se ressaltar, neste sentido, a profunda influência europeia no funcionamento dos arquivos públicos brasileiros.

Esses aspectos foram abordados em 1985, em Budapeste, por ocasião da Conferência Arquivística Europeia sobre a Criação e Organização de Documentos Contemporâneos, patrocinada pelo Conselho Internacional de Arquivos (C.I.A.). De acordo com o trabalho apresentado por Michel Roper, o conceito de gestão de documentos não é amplamente aplicado nos países não anglo-saxônicos; consta que, embora a gestão de documentos não seja reconhecida na prática, as instituições arquivísticas europeias são propensas a conduzir em níveis de aprofundamento diverso e segundo preceitos de economia e eficácia a criação, a manutenção e a destinação dos documentos públicos contemporâneos. Roper demonstra também que vários países europeus ainda não situaram sob a jurisdição direta das instituições arquivísticas nacionais os elementos que caracterizam os moder-

nos programas de gestão de documentos. O envolvimento dessas instituições na área de gestão de documentos tende a ser maior em termos de *avaliação e recolhimento*, muito limitado no que se refere ao *uso e manutenção de documentos de primeira e segunda idades* e ainda mais restrito em termos de intervenção na *produção documental*.

Quais seriam os fatores inibidores que comprometeriam a adoção das funções de gestão de documentos pelas instituições arquivísticas?

- limitações de ordem legal;
- escala e complexidade dos governos nacionais, impossibilitando que o único organismo exerça funções executivas em todo este campo;
- tradições administrativas que impedem uma reorganização radical dos sistemas vigentes;
- o papel histórico dos arquivos nacionais, cuja gênese identifica-se com uma atuação mais passiva de custódia dos documentos de valor permanente para a pesquisa retrospectiva.

Vale apontar, ainda, a imensa massa de documentos em diversos suportes, produzidos pelas administrações contemporâneas, e a ampliação do uso de modernas tecnologias.

A conferência apontou algumas conclusões que se inserem nesta reflexão e merecem ser difundidas. São elas:

1. Apesar de a criação de documentos ser primeiramente uma responsabilidade de cada agência governamental, é desejável que o Arquivo Nacional esteja envolvido na preparação e implementação de regulamentos referentes à criação e manutenção dos documentos dentro das agências (incluindo o uso do microfilme e outras tecnologias de criação de documentos), além de regulamentos quanto à durabilidade do suporte documental e à administração do acesso público a informações governamentais.

2. São necessárias providências para a guarda de documentos de valor intermediário, ocasionando vantagens econômicas no uso de instalações físicas e recursos humanos, sejam os arquivos intermediários operados pelo Arquivo Nacional ou pelas agências governamentais.

3. Os arquivos nacionais devem assegurar que, de forma condizente com o contexto administrativo e constitucional de cada nação, arquivistas profissionais ofereçam assistência técnica às agências governamentais e a outras instituições públicas na implementação dos sistemas de gestão de documentos.

4. Apesar de as circunstâncias constitucionais, legais, administrativas e históricas determinarem para cada autoridade arquivística nacional um papel diferente na administração de documentos contemporâneos, há determinadas funções nas quais é necessário o envolvimento dos arquivistas do Arquivo Nacional, especificamente:

- inspeção de documentos correntes e semicorrentes das administrações públicas;
- transferência de documentos das agências governamentais dissolvidas;
- avaliação de documentos para a transferência aos arquivos públicos;
- transferência de documentos aos arquivos públicos;

5. A seleção de documentos para a preservação permanente deve contar com a decisão final dos arquivistas do Arquivo Nacional.

Segundo a Unesco, conforme o trabalho de James Rhoads, há quatro níveis de aplicação de programas de gestão de documentos:

— o *nível mínimo* estabelece que o governo deve contar, ao menos, com programas de retenção e eliminação de documentos e procedimentos para recolhimento ao arquivo nacional daqueles de valor permanente;

— o *nível mínimo ampliado* complementa o primeiro, com a existência de um ou mais centros de arquivamento intermediário;

— o *nível intermediário* compreende os dois primeiros, bem como a adoção de programas básicos que consistem, geralmente, em elaboração e gestão de formulários, elaboração de sistemas de arquivos correntes, gestão de correspondência e documentos vitais etc.;

— o *nível máximo* inclui todas as atividades já descritas, complementadas por gestão de diretrizes administrativas, de correspondência e telecomunicações, de máquinas copiadoras, uso de recursos de automação etc.

A partir dos antecedentes históricos da gestão de documentos e sua configuração institucional em arquivos de países do Primeiro Mundo, em especial da Europa e América do Norte, e tendo em vista as considerações da Unesco, como situarmos o caso brasileiro e, por que não, o latino-americano?

De maneira geral, as instituições arquivísticas públicas brasileiras, em nível federal, estadual ou municipal, apresentam características comuns no que se refere à sua atuação:

— trata-se de instituições voltadas quase que exclusivamente para a guarda de documentos considerados, na maior parte das vezes sem critérios, como de valor histórico e a partir, portanto, da dicotomia valor histórico/valor administrativo de documentos;

— são praticamente inexistentes suas relações com o conjunto da administração pública com vistas ao exercício de funções não apenas de apoio a pesquisas científicas retrospectivas, mas também de funções de apoio administrativo ao governo, durante o processo político-decisório;

— por diversas razões (problemas de pessoal, legislação e espaço físico), sua atuação, no tocante à recepção dos documentos produzidos e acumulados pela administração na qual se inserem, caracteriza-se pela passividade;

— ou seja, o modelo de instituição arquivística pública em vigor no Brasil está mais próximo do século XIX do que do XXI.

Esses aspectos, já ampla e detalhadamente diagnosticados, em várias ocasiões, por diversos profissionais, explicam a sempre denunciada situação da gravidade em que se encontra o patrimônio arquivístico brasileiro.

Por outro lado, as características da administração pública brasileira propiciam, por motivos histórico-culturais, que a informação governamental — espinha dorsal do seu desempenho — seja mal produzida, mal utilizada, mal disseminada e, em geral, eliminada ou conservada sem critério pela própria administração pública. A situação em que se encontram os arquivos federais, descrita em relatório elaborado pelo Arquivo Nacional, através da Divisão de Pré-Arquivo, como contribuição ao Plano de Reforma da Administração Federal, expressa claramente o problema. Creio ser oportuno fornecer alguns exemplos:

— no eixo Rio-Brasília, existem cerca de trezentos quilômetros de documentos que abrangem quatrocentos anos de história do Brasil, em condições de conservação quase sempre precárias;

— o acesso físico e intelectual a estes documentos é extremamente restrito;

— cerca de 70% dos 454 arquivos federais visitados na cidade do Rio de Janeiro guardam documentos apenas de natureza administrativa (resultantes de ati-

vidades de meio), 5% de natureza técnica (resultante de atividades-fim) e 25% de ambos os tipos;

- os arquivos correntes acumulam grandes volumes documentais, cujo uso administrativo não se faz mais necessário, em função da ausência de diretrizes para avaliação e transferência;

- no Rio de Janeiro, apenas 37% dos arquivos *afirmam* eliminar documentos; destes, só 5% possuem tabelas de temporalidade. Em Brasília, 48% dos arquivos visitados afirmam eliminar documentos; destes, 21% possuem tabela de temporalidade. Tais tabelas são, em geral, mal elaboradas, pois, mesmo quando existem comissões de avaliação, estas são formadas por pessoal pouco capacitado;

- quanto a recursos materiais, os espaços são insuficientes e pouco otimizados, bem como o mobiliário e meios de acondicionamento, além da carência de equipamentos;

- quase 90% não possuem códigos de classificação de documentos por assunto, isto é, de acordo com as estruturas e funções dos órgãos produtores;

- apesar da crescente utilização de técnicas micrográficas, tal uso colide, muitas vezes, com uma perspectiva preservacionista e mesmo administrativa, principalmente quando ocorre a substituição do original sem avaliação prévia. Por outro lado, microfilma-se com frequência e de maneira desnecessária documentos cujas informações não são relevantes em nível administrativo ou para a pesquisa científica.

Em que pese a indigência orçamentária dos arquivos públicos brasileiros, trata-se de instituições deficitárias para os cofres públicos, pois sua condição nem sempre permite atender de forma razoável às demandas da pesquisa científica e outros usos sociais (funções estas que não podem ser mensuradas, em termos de rentabilidade financeira) nem atuar como órgão de apoio à administração pública, mediante atividades mínimas de gestão de documentos (função esta que pode objetivamente contribuir para a diminuição do déficit público do aparelho de Estado).

Por tudo isso, talvez se possa afirmar que o custo público da informação na administração pública do Brasil é talvez mais caro para a sociedade do que nos E.U.A., no Canadá e em outros países que desenvolvem programas de gestão de documentos. E, portanto, a sua implementação que permite às instituições arquivísticas públicas se modernizarem, assumindo novas funções e se tornando, também, menos deficitárias.

Que gestão de documentos podemos nós, profissionais dos arquivos públicos brasileiros, oferecer à administração pública?

Resultado das demandas de administrações públicas como os E.U.A. e o Canadá, a aplicação dos princípios teóricos da gestão de documentos envolve, necessariamente, a construção de metodologias específicas, compatíveis com a tradição histórico-administrativa do país. Se as experiências internacionais neste campo constituem um marco referencial e fonte de inspiração para as nossas reflexões, cabe aos arquivos públicos brasileiros, por meio de seus profissionais, juntamente com os administradores públicos, voltar-se para a produção do conhecimento indispensável à implementação consequente de programas de gestão de documentos. É preciso, portanto, realizar experiências metodológicas em diversos níveis (o da macro e o da micro-arquivísticas, segundo Matta Castillón), tendo como requisitos fundamentais:

— um profundo conhecimento dos elementos característicos da administração pública brasileira: sua complexidade, diversidade, evolução e, sobretudo, suas demandas;

— condições mínimas necessárias quanto a legislação, recursos humanos e materiais, com vistas à implementação de políticas públicas nesse campo.

Em função de nossos contatos e experiências junto à A.P.F., alguns aspectos em especial parecem requerer um grande esforço de construção metodológica e implementação na administração pública brasileira por parte de arquivistas e administradores. Neste sentido, vale destacar:

— a elaboração de diretrizes no tocante ao recebimento, classificação, tramitação e arquivamento de documentos de uso corrente;

— a elaboração de procedimentos básicos que permitam avaliar e selecionar grandes e variados acervos desorganizados, considerando-se a escassez quantitativa e qualitativa de recursos humanos especializados para este fim.

Cabe ressaltar também a necessidade de se elaborarem procedimentos básicos que possibilitem a recuperação de informações contidas em grandes volumes documentais de valor intermediário e permanente, acumulados de forma dispersa pelos órgãos públicos, a maior parte de maneira desorganizada ou organizada inadequadamente. Há outros tópicos a serem priorizados como objeto de normatização por parte dos arquivos públicos:

— a transferência de documentos para arquivamento intermediário e recolhimento para guarda permanente;

— a gestão dos depósitos de documentos dos órgãos públicos, que, em geral, recebem sem critérios documentos provenientes dos arquivos correntes;

— o uso racional de modernos recursos tecnológicos, como a micrográfica e a informática;

— um estudo do perfil do usuário da informação arquivística na administração pública, ou seja: quem a produz, por que razão, em quais condições e como e quando necessita desta informação ao longo do processo decisório.

Ao contrário dos países onde a gestão de documentos se desenvolveu como teoria e prática, no Brasil são os arquivos públicos que, com vistas à sua modernização, se dirigem à administração pública com projetos que objetivam a adoção de elementos básicos da gestão de documentos. É o caso do Arquivo Nacional, ao realizar uma experiência piloto no Minagri e que atualmente desenvolve um projeto semelhante na Superintendência do Rio de Janeiro e na Direção-Geral do I.N.P.S.

Tais iniciativas parecem-me oportunas e imprescindíveis. Entretanto, para que sejam realmente produtoras e, sobretudo, ampliáveis a médio e longo prazos, um desafio se coloca: a própria administração pública. Somente para uma administração pública comprometida com os serviços que deve prestar à sociedade, terá relevância a adoção de padrões mais eficazes, seja para a gestão de documentos, para a gestão orçamentária ou de recursos humanos. Como nos indica o cientista político Sérgio Abranches, o problema do setor público é um problema ético: "O Estado somente se justifica pelas obrigações coletivas a que atende".

Até mesmo na aplicação de um programa mínimo de gestão de documentos, tal como propõe a Unesco (elaboração de programas de avaliação e recolhimento sistemático aos arquivos públicos), seu sucesso pressupõe obrigatoriamente o reconhecimento pela administração pública de suas necessidades básicas nesta área e de atitudes governamentais transformadoras. É, portanto, a dinâmica do

processo histórico em curso no Brasil que definirá de fato as possibilidades de um trabalho de gestão de documentos na administração pública federal.

Para concluir, gostaria de afastar qualquer impressão de pessimismo que eu possa ter veiculado neste artigo. Ao contrário, como cidadão e profissional de arquivo, citando a canção de Milton Nascimento, que Elis cantou, "falo assim sem tristeza, falo por acreditar que é cobrando o que fomos que iremos crescer".

Bibliografia

- DICTIONARY of archival terminology: english and french; with equivalents in dutch, german, italian, russian and spanish = Dictionnaire de terminologie archivistique, comp. by Frank B. Evans, François J. Himly and Peter Walne. München; New York; London; Paris: Janv., 1984. 226 p. (ICA Handbooks series; v. 3).
- EUROPEAN ARCHIVAL CONFERENCE ON THE CREATION AND ORGANIZATION OF CONTEMPORARY RECORDS (1985: Budapest). Proceedings... s.n.t. 206 p.
- RICKS, Artel. *La administración de documentos como función archivística*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS (8º : 1976: Washington) 1976, 29 p.
- 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, vi, 48 p. (Unesco. PGI-83/WS/21).

Abstract:

The concept of administration of documents is object of controversies and already restrict, as experience, to few countries. The application of their theoretical principles involves specific methodologies, compatible with the historical-administrative tradition of the country. The article approaches the serious situation of the Brazilian archival patrimony since the historical antecedents of the administration of documents in archives of Europe and the United States, besides considerations from Unesco.

Résumé:

Le concept de gestion des documents est en butte à des controverses et encore limité, comme expérience, à peu des pays. L'application de ses principes théoriques enveloppe méthodologies spécifiques, compatibles avec la tradition historique-administratif du pays. Cet article aborde la grave situation du patrimoine archivistique brésilien à partir de les antécédents historiques de la gestion de documents dans les archives d'Europe et des E.U.A., aussi bien que des considérations de la Unesco.