

## Artigos

# UMA REFLEXÃO SOBRE OS LIMITES DA GESTÃO DE DOCUMENTOS NA GOVERNANÇA DOS ARQUIVOS PÚBLICOS

Antonio Carlos Galdino\*

## Resumo

O artigo busca reavaliar a conceituação usual sobre a Gestão de Documentos, como parte integrante do que deve ser a boa governança da instituição arquivística. Para analisá-la, lança mão da teoria das organizações do sociólogo brasileiro Alberto Guerreiro Ramos, que sustenta a tese da existência de duas racionalidades nas organizações, a funcional e a substantiva. Sugere-se, primeiramente, que a atuação das instituições arquivísticas, mais próxima da racionalidade substantiva, estará em permanente tensão com as dinâmicas de gestão documental de arquivos correntes, que tende para a racionalidade funcional. Sugere-se também pensar por meio da noção de Gestão Arquivística, o conjunto de práticas diferenciado no interior da Gestão de Documentos e específico da governança das instituições arquivísticas, cuja finalidade é a formação, proteção e acessibilidade de patrimônios arquivísticos.

**Palavras chave:** Gestão de Documentos. Governança. Gestão Arquivística. Racionalidade Substantiva

## Abstract

The article seeks to reassess the usual conception about Records Management as an integral part of what should be the good governance of the archival institution. In order to analyze it, we make use of the theory of organizations of Brazilian sociologist Alberto Guerreiro Ramos, who supports the thesis of the existence of two rationalities in organizations: functional and substantive. First we suggest that the performance of archival institutions, closer to substantive rationality, will be in permanent tension with the dynamics of documentary management of current archives, which tends towards functional rationality. Then, we think through the notion of Archival Management, the set of practices differentiated within the Records Management which is specific to the governance of archival institutions, whose purpose is the formation, protection and accessibility of archival heritages.

**Keywords:** Record Management. Governance. Archival Management. Substantive rationality

---

\* É mestre em Ciência Política e Doutor em História pela UNICAMP. Coordenador do Arquivo Municipal de Campinas desde 2002.

## Introdução

A necessidade do diálogo interdisciplinar da Arquivologia com as áreas de conhecimento relacionadas às chamadas Ciência da Administração, Ciência Política e Sociologia das Organizações, entre outras, é indiscutível. O motivo é evidente, as instituições arquivísticas historicamente nasceram como órgãos especializados no interior de instituições estatais e de governo político. Desse modo, a preocupação com a temática da “governança” das instituições arquivísticas públicas, pode ser vista como parte de um processo de empréstimos conceituais daquelas áreas de conhecimento, iniciado em meados do século passado, para buscar responder problemas práticos, com os quais formulações tradicionais do pensamento da arquivologia não foram capazes de lidar adequadamente. A aplicação de conceitos de um campo de conhecimento por outro campo de conhecimento deve se dar por meio de um exercício de verificação de adequação, pois corre-se o risco de se encobrir problemas ao invés de esclarecê-los. A noção de “governança” possui a sua antecessora histórica, a noção de “gestão” ou management, originadas ambas da área de conhecimento das chamadas Ciências da Administração. No entanto, o termo “governança” ou governance, no original em inglês, diferente do termo “gestão”, adquiriu uma variedade de usos e significados, inicialmente com ênfase no mundo empresarial, como “governança corporativa” e, posteriormente na esfera estatal, como “governança pública”, aos quais a “governança de arquivos” ou “governança arquivística” se adicionam como novidade. O risco dessa profusão de usos é a banalização do termo, e sua perda de utilidade, como observa Owen Hugues (2010, 87).

Dada a advertência acima, se tomarmos como legítima a questão de uma boa governança arquivística, um dos pontos centrais, naturalmente, incidirá na questão do balanceamento entre as funções da “gestão” e da “memória”. Deve-se questionar por quais meios e com que escopo a instituição arquivística pública pode e deve cumprir o papel de serviço de arquivo da organização estatal da qual faz parte, e por quais meios e com que escopo ela deve funcionar como um serviço para a sociedade, cuja função principal deve ser, segundo o ponto de vista aqui adotado, a formação, proteção e acessibilidade de patrimônios arquivísticos. De que forma entender a articulação entre esses dois polos da atividade arquivística? <sup>1</sup>

A proposta deste texto é problematizar o tema da Gestão de Documentos como parte essencial da reflexão teórica e estratégica para a boa governança das instituições arquivísticas. Examinaremos a seguir os aspectos relevantes que pudemos colher de uma pequena parcela da literatura arquivística sobre a Gestão de Documentos e identificaremos os problemas que nos parecem centrais para a análise aqui proposta.

A lei nº 8159, de 8 de janeiro de 1991, que estabeleceu o quadro legal da Gestão de Documentos no Estado brasileiro, em seu artigo 3º, define:

Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

A definição, juntamente com outras complementares que a mesma lei formula, aparenta uma clareza meridiana para os profissionais da área arquivística e é repetida até hoje como um mantra em artigos acadêmicos, documentos técnicos produzidos por instituições arquivísticas e em normas legais relacionadas ao problema.

A Gestão de Documentos (GD) tal como a definida pela nossa lei de arquivos, reproduz definições similares presentes na legislação de inúmeros países, bem como formulações técnicas adotadas pelos profissionais

---

<sup>1</sup> Para efeito de exposição, a noção de patrimônio arquivístico é entendida neste texto como uma forma específica de patrimônio cultural, intercambiável com a noção de memória. Deixamos registrado o reconhecimento de que essa opção deveria ser justificada mais pormenorizadamente, o que não é possível nos limites deste artigo.

de arquivo nesses países. <sup>2</sup> Como é amplamente sabido, todas elas têm como matriz direta ou indireta o Records Management, nascido entre as décadas de 1940 e 1950 nos EUA e que é hoje considerado consensualmente um elemento da identidade da arquivística moderna em nosso campo profissional.

O processo de difusão internacional da GD se deu e continua acontecendo em diferentes ritmos e modos, obedecendo às particularidades nacionais de cada país, em alguns com maior sucesso e em outros enfrentando dificuldades maiores. No caso do Brasil, os resultados práticos na administração estatal, após vinte e sete anos de vigência da lei de arquivos, são pouco significantes. Não há dados sistemáticos a demonstrar cabalmente tal afirmação, mas as poucas reflexões sobre o assunto parecem indicar ser essa uma avaliação muito próxima da realidade. (JARDIM, 2013 e 2015; INDOLFO, 2013). Esse quadro é sentido e vivido no cotidiano pelos profissionais de arquivo que atuam na área pública. E, neste momento, torna-se no mínimo recomendável buscar uma reflexão que auxilie a compreender as causas do insucesso do desenvolvimento de uma política de GD no Estado brasileiro.

No estudo sistemático, e talvez o mais completo sobre o tema, Joaquin Llansó i Sanjuan, sustenta que o conceito de Gestão de Documentos “agrupa uma pluralidade de práticas distintas.” (LLANSÓ I SANJUAN, 1993, 240). A variedade de soluções, mais ou menos eficazes, nas diversas realidades institucionais e histórias nacionais são recenseadas nessa obra, abordando as experiências dos EUA, Canadá, Inglaterra, Alemanha, Itália e França. O alerta do autor é que não se pode transferir sistemas de gestão de um país para o outro, fora do contexto histórico e institucional de origem, pois a “prática [arquivística] dos diferentes países é demasiado específica para que se possa elaborar uma teoria geral válida para todos eles.” (LLANSÓ I SANJUAN, 1993, 242).

O argumento que pretendemos apresentar neste ponto vai além da afirmação de que a GD agrupa uma pluralidade de práticas nacionais. Sustentamos que o conceito de GD não só é ambíguo como nomeia práticas que não são coincidentes e que podem, conforme o contexto organizacional em que sejam implementadas, tornar-se incongruentes ou mesmo conflitivas entre si, do ponto de vista dos interesses estratégicos dos diferentes agentes nelas envolvidos.

Não se propõe aqui a análise de modelos específicos (o continuum ou o da arquivística integrada), embora seja óbvio que a adoção de um ou outro modelo possa interferir positivamente ou negativamente nas práticas da GD. O que pretendemos abordar antecede o problema dos modelos de ação arquivística, e adota a presunção de que há causas contextuais, ou objetivas, para a existência de práticas diferentes e mesmo autônomas de GD que podem não corresponder às expectativas de atuação dos arquivistas ou mesmo, em determinadas circunstâncias, contrariá-las.

O primeiro aspecto que deve ser analisado diz respeito à profissão do records managers nos EUA, coexistindo com a profissão do arquivista. Não nos parece que tenha sido objeto da devida atenção, sobretudo entre nós brasileiros, o papel essencial desempenhado por esse profissional no êxito do Records Management (RM) norte-americano. Uma das razões para isso é a interpretação que atribuí a gênese do RM como se fosse atividade própria e comandada por arquivistas, uma vez que o Arquivo Nacional dos EUA foi formalmente o órgão encarregado de sua implantação desde a década de 1950. Assim, por exemplo, o artigo de Philip Brooks, de 1940 (BROOKS, 2012) na sua tradução brasileira, é apresentado como provavelmente a fonte primeira da formulação da GD. <sup>3</sup> No entanto, é essencial perceber que a preocupação expressa por Brooks, e outros, e sistematizada por Schellenberg (2006), é o problema da avaliação de documentos, ou, mais precisamente, de que maneira, aplicando quais princípios e metodo-

<sup>2</sup> A obra de Llansó I Sanjuan (1993) é inteiramente dedicada a apresentar as definições e experiências de Gestão de Documentos; para uma apresentação resumida e clara de definições representativas, veja-se José Maria Jardim (2015).

<sup>3</sup> É interessante notar que o tema da seleção de documentos já fora tratado por Oliver Holmes (1938), antes de Brooks.

logias, o arquivista pode fazer a seleção de melhor qualidade possível (que implica problemas quantitativos também, no sentido de selecionar quantidades manuseáveis) de conjuntos de documentos considerados relevantes para serem destinados à custódia definitiva nos repositórios das instituições arquivísticas.

O aspecto fundamental a ser salientado é que a convivência entre record managers e arquivistas foi e ainda é marcada por uma tendência dominante de autonomia dos primeiros em relação aos segundos. Aqui a observação de Llansó i Sanjuan, de que a coexistência das duas profissões resultou de uma “dualidade de interesses” entre as repartições governamentais e as instituições arquivísticas, indica uma chave explicativa essencial. Esses interesses distintos são obviamente “a gestão cotidiana dos documentos”, de um lado, e, de outro, “a preservação de documentação com valor histórico”. (LLANSÓ I SANJUAN, 1993, 227).

Uma evidência clara da autonomia a que nos referimos é a formação de associações de RM autônomas em relação às dos arquivistas. Uma das primeiras foi fundada em 1947, o National Records Management Council, cujo presidente Emmett Leahy teve papel importante na elaboração no Federal Records Act de 1950. Em 1955 foi fundada a Association of Records Managers and Administrators, a ARMA, que em 1975 tornou-se ARMA internacional. Essa Associação representa até os dias de hoje os profissionais da área, inclusive com periódico próprio o Records Management Quarterly, editado desde de 1967.<sup>4</sup> Enfim, os records managers se organizaram e se mantêm como profissão independente dos arquivistas.

Pois bem, podemos verificar na literatura arquivística norte-americana e canadense inúmeros textos que constata os pontos de divergência prática entre records managers e arquivistas, em que se opõe técnicas arquivísticas de organização, de acessibilidade e destinação voltadas para o atendimento da organização produtora, dispensando ou mesmo dificultando a aplicação de técnicas descritivas e de avaliação. Um exemplo significativo, que tematiza esse problema, é o conhecido artigo de Jay Atherton (1985) em que este arquivista canadense propõe o modelo do “continuum” documental como alternativa ao modelo do ciclo de vida. Atherton, naquele texto, considera que o ciclo de vida havia sido útil para promover um senso de ordem por meio de uma abordagem sistemática para o gerenciamento de conjunto da “informação registrada”, mas dirige-lhe a crítica contundente e que a “aderência estrita aos seus princípios mina qualquer tendência para uma cooperação e coordenação maiores de arquivistas e records managers.” (ATHERTON, 1985, 47) A proposição do modelo continuum por Atherton teve, assim, a pretensão central de influir para melhorar o entendimento e a convergência de ações entre arquivistas e records managers.<sup>5</sup>

Soma-se nesse contexto de autonomização das duas profissões, outra observação de Llansó i Sanjuan, para a qual gostaríamos de chamar a atenção. Este autor afirma que a implantação do RM na administração pública dos EUA, e aqui está um elemento importante, teve como característica a proeminência do fator rentabilidade sobre o conceito de patrimônio cultural (LLANSÓ I SANJUAN, 1993, 227). Em outras palavras, a dualidade de interesses teria pendido para um dos lados, em detrimento do outro.

Não nos parece fora de propósito, por razões que ficarão claras a seguir, sustentar a hipótese de uma correlação forte entre a existência de “gestores de documentos” autônomos em relação às instituições arquivísticas, a implantação exitosa de programas de Gestão de Documentos (o caso dos EUA) e o predomínio de uma visão, que chamaremos de funcional, onde a questão da eficiência se sobrepõe à preocupação com a formação do patrimônio arquivístico.

---

<sup>4</sup> Sobre o National Records Management Council veja Isabelle Guérin (1954).

<sup>5</sup> Além dos citados artigos de Brooks e Holmes, pode-se encontrar diversos artigos que tematizam a necessidade de cooperação das duas profissões, desde a década de 1940 como do próprio Emmett Leahy (1949) e de Morris Radff (1959). Para o tratamento mais detalhado dessa autonomização veja LLANSÓ I SANJUAN, 1993, 28-33.

## Racionalidade funcional e racionalidade substantiva

Pretendemos, nesta seção, propor uma interpretação da “dualidade de interesses” presente na GD, buscando apoio nas ferramentas da Sociologia das Organizações, que nas últimas décadas consolidou um arsenal analítico e crítico para a investigação sobre as organizações no mundo atual.

Buscaremos fazê-lo utilizando a abordagem pioneira do sociólogo brasileiro Oliveira Guerreiro Ramos (1983, 1989), que delimitou um campo de reflexão e pesquisas, amparando-se em uma leitura ampla de filósofos, sociólogos, historiadores e economistas.<sup>6</sup> De maneira muito resumida, pode-se dizer que a tese central de Guerreiro Ramos é a de que existe uma diferenciação entre duas racionalidades que permeiam as organizações humanas, a racionalidade funcional ou instrumental e a racionalidade substantiva. Ambas estão presentes em todas as organizações humanas, seja uma empresa, sejam as organizações sociais, associações de qualquer natureza ou organizações estatais, predominando uma ou outra, em permanente tensão.

Para Guerreiro Ramos, a racionalidade funcional pode ser caracterizada como aquela que governa atos articulados com outros atos tendo em vista um objetivo predeterminado e pela qual tais atos são avaliados não pela qualidade intrínseca, mas pelo seu maior ou menor concurso para o objetivo estabelecido. A racionalidade substantiva, por sua vez, governa as ações intrinsecamente inteligentes, isto é, que se baseiam num conhecimento lúcido e autônomo em relação aos fatos, avaliando-as pela sua acurácia intelectual, pela sua dimensão ética e pela autorrealização do indivíduo. (GUERREIRO RAMOS, 1983, 38-39).

Na redefinição de Maurício Serva (1996, 1997) o principal continuador da perspectiva aberta por Guerreiro Ramos, a ação racional funcional ou instrumental é “baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social, através da maximização dos recursos disponíveis”; e a ação racional substantiva é definida como orientada para duas dimensões, “na dimensão individual, que se refere à autorrealização, compreendida como concretização de potencialidades e satisfação; na dimensão grupal, que se refere ao entendimento, nas direções das responsabilidades e satisfação sociais.” (SERVA, 1997, 22).

É interessante salientar que Guerreiro Ramos é um dos precursores da crítica à corrente dominante das escolas de Administração, à qual diversos autores hoje denominam Gerencialismo, ou Ideologia Gerencialista, ao questionar o unilateralismo da visão gerencialista tradicional, focada exclusivamente na racionalidade funcional das organizações e na “sociedade centrada no mercado”.

O Gerencialismo como movimento prático nasceu ligado ao capitalismo industrial norte-americano, no século XIX, expandindo-se e metamorfoseando a partir da Segunda Guerra Mundial em um conjunto de técnicas, procedimentos e valores calcados unilateralmente no mercado e cada vez mais aderentes aos desdobramentos do mercado capitalista. Embora se apresente como ciência com pretensões de objetividade, o Gerencialismo pouco se interessa por produzir conhecimentos, mas em alcançar “resultados” e desenvolver ferramentas de eficiência. Nesse sentido, seu viés é normativista e tem o seu discurso organizado e comprometido com pressupostos tais como “eficiência”, “mercado”, “liderança” etc, sem colocá-los em discussão crítica. Este conjunto de críticas seríssimas ao Gerencialismo são endossadas, de um modo geral, por inúmeros autores de diferentes disciplinas e vertentes de pensamento.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Para uma apresentação à obra de Guerreiro Ramos veja-se SOUZA & ORNELAS (2015)

<sup>7</sup> Além das obras pioneiras de Oliveira Guerreiro Ramos (1983 e 1989), podemos citar como exemplos de crítica ao aspecto ideológico do gerencialismo, os trabalhos de Willard Enteman (1993), de Vincent de Gaulejac (2006), cujo título em português é “Gestão como doença social” e o original *La société malade de la gestion*; e, por fim, o de Thomas Klikauer (2013).

Após essa breve digressão sobre a sociologia de Guerreiro Ramos, e das críticas ao Gerencialismo, argumentaremos a seguir que a Gestão de Documentos, do ponto de vista das organizações, tende para a racionalidade funcional e que a Gestão de Documentos, do ponto de vista da instituição arquivística, tende para a racionalidade substantiva, se pensadas ambas nos termos da teoria do sociólogo brasileiro. Faremos a distinção entre Gestão de Documentos Correntes (GDC), correspondendo ao que, no contexto dos EUA, são as práticas dos records managers e Gestão Arquivística (GA), que corresponderia às práticas propriamente arquivísticas, ainda que incidindo também no terreno dos arquivos correntes. Para efeito de exposição, segmentaremos a análise em três aspectos, que na realidade não são separados, para buscar identificar mais claramente as diferenças entre GDC e GA, a saber, as técnicas organizacionais de arquivo, a finalidade da destinação e, por fim, o regime de acessibilidade.

### **a) As técnicas organizacionais de arquivo**

Quais as técnicas aplicadas à organização e identificação dos documentos? Obviamente elas devem atender a determinadas necessidades. Quais são as necessidades nos arquivos correntes?

A definição sintética de Schellenberg do que pode ser entendido como GDC, é perfeita para os nossos propósitos. Segundo ele, a administração dos arquivos correntes deve fazer com que os documentos sirvam às finalidades para as quais foram criados “da maneira mais eficiente e econômica possível”.

“Os documentos são eficientemente administrados quando uma vez necessários podem ser localizados com rapidez e sem transtorno ou confusão; quando conservados a um custo mínimo de espaço e manutenção enquanto indispensáveis às atividades correntes; e quando nenhum documento é preservado por maior tempo do que o necessário para tais atividades, a menos que tenha valor contínuo para a pesquisa ou outros fins.” (SCHELLENBERG, 2007, 68)

A GDC está na ordem da técnica entendida como “mecânica” das atividades governamentais (SCHELLENBERG, 2006, 82). Nesse âmbito, a GDC, ou serviço de arquivo corrente, é um ramo especializado de atividade interno à organização produtora, uma atividade em si mesma. Suas comunidades de usuários são os indivíduos que compõem a organização produtora e sobretudo os que incorporamos diversos centros de poder ou atividades decisórias e técnicas intelectuais, e que compõem os diversos estratos da burocracia estatal.<sup>8</sup>

Para estas comunidades de usuários, os documentos que compõem os arquivos correntes têm valores de uso derivados das ações das quais foram instrumentos constitutivos e das quais são instrumento de prova ou informação. Significa isto, que para cada ação corresponde uma ou algumas unidades documentais compostas, isto é, expedientes ou processos administrativos, ou mesmo uma única peça documental, por exemplo um termo contratual. O controle de documentos é focado nas unidades documentais pela sua ligação com ações singulares, visando atender uma comunidade reduzida de usuários, a dos seus criadores, que por assim dizer, são os seus usuários primários.

A dinâmica que preside a gestão de documentos correntes é a das atividades pontuais e de curto prazo de duração. A segmentação e segregação dos arquivos correntes é a tendência natural, obedecendo às especializações dentro da organização da qual os produtores de arquivos correntes fazem parte, isto é, são mantidos para atender aos interesses de comunidades de usuários especializados, de número relativamente reduzido.

Todas as técnicas de manejo de conjuntos documentais, normatização de produção, organização para conservação e uso em função das necessidades da organização produtora e o descarte das peças e conjuntos

<sup>8</sup> Sobre os estratos burocráticos veja-se GUERREIRO RAMOS, 1983.

sem valor de uso para aquelas necessidades tendem a ser olhados sob a ótica da razão funcional. Os procedimentos de GDC aderentes aos interesses dos usuários primários tendem a ser focados na mecânica de acesso a unidades documentais individuais (simples ou compostas), que são satisfeitas com a utilização de ordenação numérico-cronológica linear simples ou ordenação alfabética, por sistemas de registros numéricos lineares, adotados pelos serviços de protocolos, dispensando sistemas de classificação mais complexos. É comum nos órgãos estatais brasileiros, numa ponta, o registro de protocolo sumário, e na outra, a adoção de sistema direto de arquivamento e recuperação, sem a utilização de índices indiretos.<sup>9</sup>

Do ponto de vista das técnicas organizacionais, a GDC é eticamente neutra, no sentido de que pode servir a quaisquer finalidades das organizações produtoras. Uma boa GDC cumprirá um papel positivo de apoio tanto às atividades de um hospital público, cuja finalidade é curar e salvar vidas, como de um órgão de polícia política, cujas atividades vão da vigilância até o extermínio de pessoas e grupos políticos considerados perigosos pelo delito de opinião.<sup>10</sup>

Qual a finalidade, que é outra maneira de perguntar qual a racionalidade, que preside a GA e as instituições arquivísticas públicas e que significa a razão mesma da existência destas? É a formação, proteção e acessibilidade de patrimônios arquivísticos. Por sua vez, o que define e dá operacionalidade e concretude ao patrimônio arquivístico é a distinção entre valores primários e valores secundários das escriturações produzidas e acumuladas como arquivo das organizações.

O que essa distinção ilumina é a existência objetiva de pluralidades de valores de usos para as escriturações das organizações que transcendem os valores de uso para os quais os autores dos documentos e produtores de arquivos, que são as comunidades de usuários primários, criaram os documentos e os acumularam como arquivo. Os valores de uso primários são valores funcionais à organização produtora, os valores secundários em parte podem cobrir valores funcionais, mas abrangem principalmente valores não funcionais, como por exemplo, para as pesquisas científicas ou relativos a valores culturais essenciais de grupos sociais de alguma forma marginalizados.

As operações de organização, identificação e instrumentos de recuperação de documentos da GA tem como centro de gravidade os valores de uso secundários dos documentos. Elas são mais complexas porque não focam o uso em unidades documentais, mas buscam identificar as relações de interdependência dos documentos. Desse modo, as operações de identificação de conjuntos documentais, sejam séries tipológicas ou fundos arquivísticos, as operações de classificação e as de produção de informações descritivas visam a produção de conjuntos documentais inteligíveis e pesquisáveis. São operações que permitem que se abram os arquivos como fonte de conhecimento por observadores externos e dão compreensibilidade aos valores primários e ao conjunto documental proveniente de uma organização, como fundo arquivístico, permitindo que se torne objeto de investigação disponível para responder às perguntas de diversas comunidades de usuários. (Menne-Haritz, 2001, 68).

Para atingir seus objetivos na GDC, não há necessidade prática em distinguir ou gerenciar as unidades documentais como conjuntos significativos, ao passo, que na GA, a abordagem será sempre priorizada pelo interesse em identificar e instrumentar o acesso a conjuntos significativos. A oposição aqui se dá entre práticas movidas para uso particularizado e segregado de unidades documentais versus práticas direcionadas para usos plurais que focalizam os valores de conjuntos documentais.

<sup>9</sup> A definição de sistema direto e indireto de arquivamento encontra-se em Marilena Leite Paes (2004, 60-96)

<sup>10</sup> O trabalho de Lucas Figueiredo (2015) oferece um excelente exemplo do esmero na gestão de documentos correntes pelos órgãos de repressão política estatal no Brasil.

## **b) As finalidades da destinação e avaliação**

O problema da destinação dos documentos correntes, após a extinção de seus valores primários é o ponto crucial da GDC, pois implica ato irreversível de destruição física da maior parte daqueles. A necessidade de eliminação de documentos faz da atividade da destinação o ponto de encontro objetivo entre a GDC e GA. Para a GDC, a economia de recursos impõe a necessidade de destruir de modo eficiente enormes quantidades de documentos sem valores primários; e para a GA, a eliminação de documentos é o passo indispensável da seleção de conjuntos documentais considerados de valores secundários por meio da avaliação. Pode-se dizer que a destinação se trata da atividade em que as práticas orientadas pela racionalidade funcional – economia de recursos- e as práticas orientadas pela racionalidade substantiva- a formação de patrimônios arquivísticos- podem coordenar-se. Porém, ainda aqui há um conflito de finalidades implícito que pode ocasionar desencontros entre as ações dos agentes de ambos os lados das atividades de destinação.

O ponto de vista das comunidades de usuários primários priorizará a questão da economia de recursos e tenderá a desprezar outras possibilidades de valores de uso. Neste aspecto, também a relação da comunidade de usuários primários é predominantemente funcional ou instrumental. A utilidade dos documentos é medida pela sua proximidade ou afastamento das atividades em relação às quais os documentos foram produzidos e mantidos em arquivo, das quais os usuários primários são os agentes responsáveis na esfera administrativa perante seus superiores e na esfera jurídica perante toda a sociedade. Uma vez que os efeitos administrativos e jurídicos das atividades prescrevem, os documentos correspondentes deixam de ter valor de uso para as comunidades de usuários primários. Do ponto de vista da lógica da eficiência, tornam-se custos não justificados ou desperdício de recursos.

Já a perspectiva e interesse do arquivista é a identificação de quais conjuntos documentais devem ser protegidos da destruição nas decisões de destinação. A categoria central que orienta e domina as práticas de avaliação é a de proteção de determinados conjuntos documentais contra a eliminação ou perda por desca-so ou acidente, tendo em vista os seus valores de uso potencial para comunidades de usuários secundários.

Pode-se deduzir da formulação original dos princípios da avaliação de documentos pelos arquivistas norte-americanos, o argumento de que a destruição criteriosa de documentos é o que poderíamos chamar de uma condição epistemológica para a produção de conhecimento. Nas palavras de Schellenberg, “o interesse erudito nos documentos está muitas vezes na razão inversa de sua quantidade: quanto maior o número de documentos sobre um assunto, menor é o interesse pelos mesmos”; ou ainda, “a destruição discriminada de parte deles (documentos modernos) é um serviço prestado à erudição”. (SCHELLENBERG, 2007, 179; 229). Retomando esse ponto de vista nesse início de século XXI, Angelika Menne-Haritz afirma que a avaliação não destrói informação, como também dá acesso a um conhecimento novo (MENNE-HARITZ, 2001, 69)

As instituições arquivísticas ao formarem patrimônios arquivísticos por meio da proteção a conjuntos documentais selecionados nas operações de avaliação, sobretudo pelo instituto da custódia, agem em certo sentido como representantes das comunidades de usuários secundários. Elas cumprem o papel de órgãos de controle social sobre o Estado, são “accountability agencies”, assim como os arquivistas podem ser considerados os delegados democráticos dessas comunidades de usuários, segundo a interessante análise de Terry Eastwood (2002, 67 e 70) sobre os objetivos da avaliação de documentos nas sociedades democráticas.

## **c) O regime de acessibilidade**

Os documentos produzidos pelos órgãos estatais são instrumentos constitutivos de atos e atividades que interagem com indivíduos, classes, grupos, instituições e comunidades nas socieda-

des nacionais, afetando positivamente ou negativamente os múltiplos interesses de toda uma gama infindável de agentes. Essa relação entre estado e o conjunto da sociedade nacional é o fundamento objetivo da pluralidade de interesses de usos de que tais documentos podem ser objeto.

Os valores de uso secundários dos documentos públicos podem ser caracterizados, entre outros, pelos seus usos como instrumentos de prova e informações:

- da estrutura de atividades de uma organização e de sua história e de seus atos mais importantes;
- de atos e eventos que possibilitam o reconhecimento de abusos de poder;
- de atos criminosos ou moralmente reprováveis perpetrados pelos agentes públicos, ou reconhecimento oficial de direitos violados;
- como instrumentos da afirmação de identidades de comunidades culturais e grupos sociais;
- como fontes documentais de produção de conhecimentos para a compreensão do passado pela abordagem da História, ou pela descrição e interpretação antropológicas ou sociológicas, das ciências políticas etc;
- como dados a partir dos quais se constroem modelos explicativos sobre eventos societários em diversos campos das Ciências Humanas;
- para trajetórias biográficas;
- como objetos de valor simbólico etc.

A cada um desses tipos de valores de uso secundários correspondem tipos de comunidades de usuários distintas, com interesses diferenciados entre si, mas com uma peculiaridade em comum no que diz respeito às escriturações e arquivos correntes dos órgãos estatais: são comunidades de usuários externas às atividades produtoras dos documentos. O interesse comum que as une é o interesse pela acessibilidade aos documentos, de modo que as comunidades de usuários secundários são o público central das instituições arquivísticas vinculadas aos órgãos do Estado.

A comunidade de usuários primários dos documentos públicos, isto é, os diversos segmentos e estratos da burocracia estatal, detém naturalmente o mais alto grau de controle sobre a proteção e o acesso, por controlarem os meios materiais de criação e acumulação dos arquivos. No caso das burocracias estatais, o segredo e a confidencialidade lhes permite alto grau de autonomia naquela gestão e os interesses permanentes na confidencialidade determinam a sua visão de gestão documental – os documentos são, antes de tudo, instrumentos de prova e de conhecimento de suas ações.<sup>11</sup>

Resulta, assim, das condições de produção dos arquivos estatais, uma contradição objetiva entre o compromisso com a acessibilidade pública expressos pelas práticas de GA e a pequena disposição, quando não a criação ostensiva de obstáculos, das comunidades de usuários primários em colaborar com um regime de acessibilidade às múltiplas comunidades de usuários. Aqui cabem perfeitamente algumas palavras

<sup>11</sup> Veja a interessante análise de Terry Eastwood sobre o problema da transparência e confidencialidade no Estado do ponto de vista das sociedades democráticas. Na arquivologia brasileira, a referência principal sobre a questão da opacidade é o conhecido trabalho de José Maria Jardim (1999).

de Schellenberg: a instituição arquivística “terá de enfrentar os hábitos enraizados de funcionários, em relação aos seus documentos, que os fazem considerá-los de exclusiva propriedade de suas repartições, úteis apenas à administração corrente e sem interesse para estranhos.” (SCHELLENBERG, 2007, 162-63).

## Conclusões

Nos perguntamos no início deste artigo sobre o fracasso da implantação da Gestão de Documentos na Administração estatal brasileira. Não tivemos a pretensão de explicá-lo, mas de esboçar uma releitura crítica do conceito de Gestão de Documentos, como um elemento importante para tal explicação. Por meio de uma apropriação da teoria das organizações de Guerreiro Ramos, encetamos uma tentativa de descrição um tanto assistemática e algo etnográfica para fundamentar a tese da existência de um dualismo objetivo de racionalidades nos conjuntos de práticas denominadas pela expressão tradicional e genérica de Gestão de Documentos. Buscamos demonstrar que tais grupos de práticas que não são as mesmas, isto é, sob um mesmo rótulo, realizam-se ações com intenções calcadas em interesses diferentes, que tendem para objetivos diferentes ou, em alguns casos, divergentes. Dualismo objetivo, portanto, derivado dos próprios valores de uso dos documentos como instrumentos de prova e informação (ou recursos de conhecimentos); derivado das relações entre seus usuários primários e os próprios documentos; e derivado das relações entre as comunidades de usuários primários e as comunidades de usuários secundários. No limite, sustenta-se a existência de uma oposição entre técnicas de GD voltadas para o uso utilitário dos documentos e técnicas de GA que visam valores de uso plurais dos documentos de arquivo.

Buscamos salientar que o primado da eficiência presente de maneira acrítica nas formulações da Gestão de Documentos consagradas na literatura arquivística, acaba por passar ao largo e desconsiderar o problema da “dualidade de interesses”. Nesse ponto, é significativo que até mesmo o modelo contínuum não foge a essa regra, pois para Atherton tal modelo deve ter como preocupação maior a eficiência administrativa (ATHERTON, 1985, 49). O problema central, que decorre do primado da eficiência, segundo nosso ponto de vista, reside em que os arquivistas adotaram uma concepção de GD como um desiderato para a ação, absorvendo, por diversas razões, valores, pressupostos e o discurso próprios do Gerencialismo, oriundo da Ciências Administrativas norte-americanas. É importante enfatizar que se houve de início a apropriação acrítica dos pressupostos da ideia “gestão” pela Arquivologia, isto deveu-se a uma necessidade prática de responder ao crescimento exponencial de massas documentais; já a reprodução continuada dessa apropriação acrítica até os dias de hoje tem muito a ver com a ausência de um debate consciente sobre os pressupostos da Ciência da Administração e do Gerencialismo.

Procuramos, também, chamar a atenção para a distinção presente na obra de Schellenberg (2003) entre Records Management e Archival Management, pois ela sugere que entre os arquivistas pioneiros da Gestão Documental havia a percepção de que se estava tratando de dois conjuntos de práticas distintas.<sup>12</sup> Talvez seja conveniente diferenciarmos esses dois conjuntos de práticas com duas expressões, “Gestão de Documentos Correntes” e “Gestão Arquivística”, como fizemos neste texto, para indicar a predominância da racionalidade funcional, de um lado, e a da racionalidade substantiva, de outro.

O reconhecimento da oposição entre duas racionalidades práticas tem a nos dizer que, objetivamente, a atuação da instituição arquivística na Gestão de Documentos Correntes não leva, necessariamente, em todas as situações, e, muito menos automaticamente, ao fortalecimento e a maior consistência da Gestão Arquivística voltada para a formação, proteção e acessibilidade do patrimônio arquivístico. A consciência dessa oposição tem consequências práticas em qualquer perspectiva que se pense a governança nas instituições arquivísticas. Além disso, nos leva também a reconhecer os limites de ação da instituição

<sup>12</sup> Traduzidos respectivamente como “Administração de Arquivos Correntes” e “Administração de Arquivos de Custódia” na edição brasileira.

arquivística no interior do Estado, sobretudo, no caso brasileiro. A atividade arquivística orientada para a acessibilidade pública, choca-se cotidianamente com nossa cultura administrativa autoritária e de opacidade forte e encontra duros limites nesse choque, traduzidos em falta de investimentos e na restrição do espaço de atuação técnica e administrativa. Tal situação somente pode ser alterada por mudanças políticas e sociais amplas, cujos aparecimento e desdobramentos independem das instituições arquivísticas. Uma boa governança nas instituições arquivísticas, por outro lado, consciente dos seus limites, pode prepará-las para um protagonismo mais positivo e produtivo nos momentos de mudança ou mesmo fora deles.

## Referências

ATHERTON, Jay. From Life Cycle to Continuum: Some Thoughts on the Records Management–Archives Relationship. *Archivaria*, [S.l.], p. 43-42, jan. 1985. Disponível em: <<https://archivaria.ca/index.php/archivaria/article/view/11233/12172>>. Acessado em: 23 abr. 2018.

BROOKS, Phillip Coolidge. Seleção de documentos para guarda permanente. *Revista do Arquivo Público Mineiro*, Belo Horizonte, volume, 48, número 1, pp. 146-157, 2012.

EASTWOOD, Terry. Reflections on the Goal of Archival Appraisal in Democratic Societies. *Archivaria*, 54 [S.l.], jan. 2002. Disponível em: <<http://archivaria.ca/index.php/archivaria/article/view/12855>>. Acessado em: 20 Ag 2016.

ENTEMAN Willard F. *Managerialism - The Emergence of a New Ideology*. Madison, The University of Wisconsin Press, 1993.

GAULEJAC, Vincent de. *Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social*. São Paulo, Idéias & Letras, 2007.

GUÉRIN, Isabelle, Le national records management council et son role. *La Gazette des archives*, 1954. Disponível em: <https://www.archivistes.org/Le-national-records-management>. Acesso em 26 de jun 2018.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989

\_\_\_\_\_. *Administração e Contexto Brasileiro – Esboço de uma Teoria Geral da Administração*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

HOLMES, Oliver. The Evaluation and Preservation of Business Archives. *The American Archivist*: October 1938, Vol. 1, No. 4, pp. 171-185, 1938.]

HUGUES, Owen. Does governance exist? In: OSBORNE, Stephen P. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Nova York, Routledge, 2010, pp. 87-104.

INDOLFO, Ana Celeste. *Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na Administração Pública Federal (2004-2012)*, Rio de Janeiro, Tese de Doutorado, UFRJ, 2013.

JARDIM, José Maria. Caminhos e perspectivas da gestão de documentos em cenários de transformações. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 19-50, jul./dez. 2015

\_\_\_\_\_. De que falamos quando falamos em políticas arquivísticas? Percepções sobre políticas arquivísticas no Poder Executivo Federal. **Ciência da Informação**, [S.l.], v. 42, n. 1, jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Transparência e opacidade do estado no Brasil : usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999

\_\_\_\_\_. O conceito e a prática de gestão de documentos. **Acervo**, Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 35-42, jul.-dez. 1987.

KLIKAUER, Thomas. *Managerialism- A Critique of an Ideology*. Londres, Palgrave Macmillan, 2013.

LEAHY, Emmett. Modern Records Management. *The American Archivist*: July 1949, Vol. 12, No. 3, pp. 231-242, 1949.

LLANSÓ I SANJUAN, Joaquim. **Gestión de documentos**: definición y analisis de modelos. Bergara: IRARGI, Centro de Patrimonio Documental de Euskadi, 1993.

FIGUEIREDO, Lucas. *Lugar Nenhum. Militares e Civis na ocultação dos documentos da ditadura*. São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

MENNE-HARITZ, Angelika. Access- The reformulation of an archival paradigm. *Archival Science*. 1. 57-82. 10.1007/BF02435639, 2001.

PAES, Marilena Leite. *Arquivo: Teoria e prática*. Rio de Janeiro, FGV, 2004, 3ª ed.

RADOFF, Morris L. What Should Bind Us Together. *The American Archivist*, January 1956, Vol. 19, No. 1, pp. 3-9, 1959.

SHELLENBERG, Theodore R. *Arquivos Modernos – princípios e técnicas*. Rio de Janeiro, FGV, 2006, 6ª ed.

\_\_\_\_\_. *Modern Archives: Principles and Techniques*. Chicago, Society of American Archivists, 2003.

SERVA, Maurício. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 37, n. 2, p. 18-30, 1997

\_\_\_\_\_. *Racionalidade e organizações: o fenômeno das organizações substantivas*. Tese (Doutorado em Administração). São Paulo, EAESP/FGV, 1996.

SOUZA, Gustavo Costa de & ORNELAS, Antonio Lima. Alberto Guerreiro Ramos e a autonomia dos estudos organizacionais críticos brasileiros: esboços de uma trajetória intelectual. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 13, nº 3, Artigo 2, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2015, p.438-461. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395115869>. Acessado em: 02/08/2018.