

Artigo

GESTÃO DOCUMENTAL SISTÊMICA E AS ADVERSIDADES NA IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE ARQUIVOS NA ESFERA GOVERNAMENTAL

Fabiane Marques Belém*

Resumo:

Este artigo visa expor a análise levantada acerca do desenvolvimento e das dificuldades encontradas pelos Sistemas de Arquivo do Estado de São Paulo e do Rio Grande do Sul. Discorre sobre o conceito de Sistema e sua apropriação pela Arquivologia, discutindo a padronização sistêmica e o modelo de redes. Apresenta os dados obtidos em pesquisa e discute os resultados. Conclui que a maioria das adversidades surgidas no desenvolvimento dos Sistemas de Arquivos Estaduais estudados está atrelada à falta de conscientização da importância dos arquivos, somado às de ordem política. Aponta que a maior causa de todo tipo de entrave ao tratamento da informação arquivística governamental é falha do Estado, ao descumprir o seu dever de zelar pelo patrimônio arquivístico e não garantir o direito constitucional de acesso à informação.

Palavras-chave: Gestão Documental. Sistemas. SAESP/SIARQ-RS.

Abstract:

This article aims to point up the analysis raised about the development and difficulties encountered in the Archive System of the States of Sao Paulo and Rio Grande do Sul. It talks about the concept of System and its appropriation by the Arquivology, discussing the systemic standardization and the networks model. It presents the data obtained by research, and discusses the results. It concludes that the adversities emerged from the development of the Governmental Archive Systems analyzed, most of them, are linked to the unawareness of the importance of the archives, added to those of political order. It points the States failure as the largest cause of all kind of obstacle to the treatment of governmental archival information; since the state does not fulfill its duty to ensure the archival heritage and it does not guarantee the constitutional right of access to information.

Keywords: Records Management. Systems. SAESP/SIARQ- RS.

*Bacharel em Arquivologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, especialista em Gestão de Arquivos pela Universidade Federal de Santa Maria. Atualmente é arquivista pertencente ao quadro de servidores da Defensoria Pública da União em Curitiba.

Introdução

A informação arquivística governamental materializada nos arquivos dos órgãos públicos constitui fonte essencial à cidadania, democracia, transparência do Estado e potencial constituição de uma memória coletiva. Porém, sem um conhecimento organizador a informação acumula-se em massas sem formas determinadas, destituídas de caráter, natureza, ou organização que possam ser definidas. O processo comunicacional dos arquivos só é viabilizado diante de interferências metodológicas ao tratamento dessa informação. A Arquivologia é uma das áreas do conhecimento responsável pelo tratamento da informação, o seu objeto mais especificamente é a informação registrada organicamente/informação arquivística.

Os arquivos da esfera pública estão submetidos ao Estado, sendo o seu dever, já estabelecido na legislação, a gestão dos documentos, processo operacional consagrado pela disciplina Arquivística. Entretanto, a falta de políticas públicas voltadas aos arquivos é uma realidade proporcionada pelo desleixo das autoridades competentes. Sem recursos, os arquivos públicos e os arquivos dos órgãos públicos não atingem de maneira eficaz sua finalidade de difundir, disponibilizar e promover a acessibilidade à informação.

No Brasil, a equipe técnica de alguns Arquivos Públicos Estaduais, visando ao tratamento dos documentos, elaborou projetos para adotar o modelo sistêmico na gestão documental dos arquivos da administração pública estadual, partindo do princípio que o poder público deve cumprir o seu dever de zelar pela integridade dos documentos arquivísticos.

Observa-se o desenvolvimento paralelo da noção de Sistemas de Arquivo ao lado do avanço da Arquivologia, ambos na segunda metade do século XX. Podemos ressaltar a Lei nº 8.159/91, um apoio legal fundamental e uma ferramenta a ser utilizada pelos arquivistas na área dos arquivos da administração pública, seja na criação de Sistemas de Arquivos, projetos, políticas ou qualquer outra iniciativa.

Os Sistemas de Arquivos na administração pública nasceram como uma tentativa de gerenciar a informação arquivística desde o seu nascimento nos órgãos produtores até o destino final, um deles os Arquivos Públicos. Teoricamente, um conjunto de normas e políticas arquivísticas poderia orientar os órgãos da administração pública, por intermédio de uma gestão sistêmica. Competindo ao órgão central de um Sistema Estadual de Arquivos, o estabelecimento dessas políticas que proporcionem a integração dos componentes do Sistema na consecução do devido tratamento da informação arquivística pública.

No entanto, a realidade nos mostra que os Sistemas de Arquivos Estaduais (poucos que existem) no Brasil enfrentam muitas dificuldades para efetivamente implantarem a gestão documental na administração pública. Atualmente, é visível o insucesso da maioria destas iniciativas. Embora se trate de um processo lento e gradual, deve ser constituído por ações eficazes para não permitir a estagnação ou o perecimento.

Diante disso, um Sistema de Arquivos, potencialmente, é uma opção para a consecução da gestão de documentos dos arquivos de um município, estado ou nação. Somente essa gestão irá propiciar os meios para o acesso à informação, efetivamente.

O objetivo geral da investigação, a qual deu origem a este artigo, é identificar as principais dificuldades em se implantar e desenvolver um Sistema de Arquivos na esfera estadual, a partir da análise dos Sistemas de Arquivos dos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul.

A luz no fim do túnel: Gestão documental

Os arquivos das instituições públicas, metaforicamente, encontram-se na mais absurda escuridão. Ao senso comum, arquivo é um depósito abarrotado e empoeirado de papéis. Essa imagem tem princípio nas massas documentais amorfas que se formam diante da inexistência de normas e procedimentos arquivísticos à produção, trâmite e destinação de documentos.

Por este motivo, não é raro o caos nesses ambientes, o que torna a rotina dos funcionários estafante. A falta de controle e tratamento à documentação causa uma série de transtornos, tais como: demora na recuperação de informações, duplicidade de documentos, locais abarrotados de caixas, falta de espaço físico, aumento dos custos operacionais e eliminações indevidas de documentos.

Na América do Norte, em meados do século XX, uma corrente teórica chamada Records Management introduz a gestão dos documentos administrativos. A característica primordial desta corrente está na eliminação de documentos como processo de otimização de espaço físico, sem adequada atenção aos documentos essenciais à investigação histórica.

A tradução literal da expressão Records Management do inglês ao português é gestão documental. No entanto, é necessário fazer-se uma distinção entre a gestão documental, com as características do modelo teórico norte americano, da gestão documental, como metodologia operacional de tratamento à informação arquivística, consagrada pela Arquivologia. Szlejcher e Maldonado (2002, p. 11) esclarecem:

[...] en otros países, las operaciones archivísticas que se llevan a cabo a lo largo del período comprendido entre la creación de documentos y su eliminación o transferencia a uno archivo histórico se incluyen en la denominación genérica de gestión de documentos; pesea que aquéllas no coinciden enteramente con la definición del concepto y de la práctica utilizados en los países de Norte América.

No Brasil, a gestão de documentos se institucionalizou com a aprovação da Lei nº 8.159/91, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. A mencionada lei, em seu artigo 3º, define gestão de documentos como sendo “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”.

Portanto, a gestão documental é um processo operacional que visa tratar o documento arquivístico desde a fase inicial do seu ciclo de vida até a sua eliminação ou guarda permanente. Partindo do princípio da Arquivística Integrada, a informação arquivística é a mesma, independente de sua fase no ciclo vital, a diferença está no valor adquirido. A Arquivística Integrada sugere:

uma maneira, integrada e englobante, que tem como objectivo ocupar-se simultaneamente do valor primário e do valor secundário do documento. [...] é a que permite assegurar a unidade e a continuidade das intervenções no âmbito de uma política de organização dos arquivos. (ROSSEAU e COUTURE, 1998, p.70)

Desta forma, se contesta a teoria de que o documento deve ter um tratamento diferenciado e único para cada fase.

A gestão da informação arquivística requer conhecimento da estrutura da organização, bem como do contexto de produção dos documentos. Isto se torna um requisito essencial para elaboração do Plano

de Classificação de Documentos - PCD, ferramenta crucial do processo de gestão, que auxilia no correto arquivamento e conseqüentemente na recuperação da informação, além de dar visibilidade às funções, sub-funções e atividades do órgão produtor.

Os Planos de Classificação e as Tabelas de Temporalidade de Documentos associados garantem a simplificação e a racionalização dos procedimentos de gestão documental, imprimem maior agilidade e precisão na recuperação das informações e autorizam a eliminação criteriosa de documentos cujos valores já se esgotaram. (BERNARDES; DELATORRE, 2008, p.6)

A gestão da informação arquivística deve ser global com interferências desde o momento da sua produção, independente do suporte de registro. Segundo Szlejcher e Maldonado (2002, p. 11), "La clave en la definición del concepto gestión de documentos reside en la noción de ciclo de vida de los documentos, denominado en la tradición francesa, 'teoría de las tres edades'." As fases pelas quais passa o documento caracterizam-se pela sua mudança de valor, causa para a determinação da "idade".

Schellenberg foi o primeiro autor a abordar o conceito de valores dos documentos. O valor primário refere-se à demanda de uso pelo órgão produtor, onde é identificado seu potencial, considerando suas dimensões legais, fiscais e financeiras; valor secundário refere-se ao uso do documento por outras entidades ou pesquisadores que consideram razões distintas de quem o produziu.

O discernimento dos valores documentais é a peça chave à avaliação, a qual se constitui como elemento primordial da gestão de documentos. O processo de avaliação ainda é motivo de muitos questionamentos, pois de fato é usualmente realizado de forma empírica, sem critérios técnicos que levem em conta a valoração documental. No entanto, este procedimento, em razão do acúmulo desordenado dos documentos nos órgãos governamentais, se torna necessário até mesmo para a preservação da informação arquivística que irá compor a memória registrada nos arquivos públicos. Como explana Jardim (1995, p. 6):

[...] a avaliação documental é acionada como recurso técnico mais eficaz (na verdade, o único legitimado pela arquivologia) para a escolha de documentos "históricos" arquivísticos, passíveis de integrar o patrimônio documental de uma sociedade, em razão da sua capacidade de expressar a memória desse grupo.

Para tanto, a avaliação deve ser realizada por uma comissão multidisciplinar com parâmetros técnicos e jurídicos, a fim de assegurar a maior objetividade possível. Por conseguinte, a análise dos documentos e definição dos prazos de retenção resulta no instrumento denominado Tabela de Temporalidade Documental – TTD. Além disso, a TTD orienta a destinação dos documentos em sua trajetória no ciclo vital.

Para os defensores da Arquivística Integrada, o processo descritivo também pode estar inserido na gestão documental, pois ele começa aliado a outros procedimentos de tratamento da informação que devem ser realizados na primeira fase do documento, ou seja, no momento da produção documental. É o que diz Lopes (1996, p. 101):

Acredita-se que, dentro da perspectiva da arquivística integrada, a descrição começa no processo de classificação, continua na avaliação e se aprofunda nos instrumentos de busca mais específicos. Em todos os casos, o trabalho do arquivista é representar ideologicamente as informações contidas nos documentos. As operações de natureza intelectual são, sem exceção, de natureza descritiva. Portanto é difícil separar a descrição das outras atividades fundamentais da prática arquivística.

Como contraponto, existem alguns escritores da corrente teórica tradicional que defendem a descrição arquivística como uma tarefa pertencente unicamente aos arquivos permanentes. Embora o processo possa começar nos arquivos correntes e se prolongar à etapa final nos arquivos permanentes com a produção dos instrumentos de pesquisa mais específicos.

Diante da evolução tecnológica e da implicação social dessas mudanças, grande parte da informação nasce ou é migrada aos sistemas eletrônicos. Todos os procedimentos técnicos da gestão documental mencionados até o momento aplicam-se a informação arquivística analógica ou digital.

Assim como os órgãos produtores convivem com os problemas da inexistência de tratamento à documentação, também, ocorrem com as instituições arquivísticas públicas. Existe a necessidade de tratamento, tanto na massa documental em produção quanto na já acumulada. Como se refere Jardim (1995, p. 7), ao mencionar a problemática nos arquivos públicos:

Trata-se de organizações voltadas quase exclusivamente para a guarda e acesso de documentos considerados, sem parâmetros científicos, como de valor histórico ignorando a gestão de documentos correntes e intermediários na administração que os produziu.

A ausência de processos básicos da gestão documental, como a avaliação e seleção nas fases correntes e intermediárias, ocasiona uma acumulação desordenada de documentos e o recolhimento descontrolado às instituições arquivísticas públicas.

Seja nos arquivos públicos ou nos serviços arquivísticos dos órgãos governamentais, a ausência de padrões de gerenciamento da informação, somada às limitações de recursos humanos, materiais e tecnológicos, resulta em deficiências no processamento técnico. Ao não desenvolverem a interação inerente ao controle do ciclo da informação arquivística, ambas as instâncias organizacionais tornam-se desvinculadas do processo político-decisório governamental. (JARDIM, 1995, p. 7)

No Brasil a maioria dos arquivos públicos é a imagem da precariedade organizacional das administrações públicas. Estes lugares, que deveriam revelar a transparência das ações do Estado, se acham no esquecimento pela falta de investimentos financeiros, bem como pela inexistência de políticas públicas arquivísticas. Diante disso, a lógica da disponibilização da informação governamental se torna vazia, pela incapacidade desses lugares preservarem e de fato tornarem acessíveis os seus conjuntos documentais.

É necessário ressaltar as finalidades da implantação de uma gestão documental para as instituições públicas ou privadas que, segundo Bernardes e Delatorre (2008, p.6) são:

Assegurar o pleno exercício da cidadania; agilizar o acesso aos arquivos e às informações; promover a transparência das ações administrativas; agilizar o processo decisório; racionalizar a produção de documentos; normalizar os procedimentos para avaliação, transferência, recolhimento, guarda e eliminação de documentos e preservar o patrimônio documental considerado de guarda permanente.

Os benefícios que são oportunizados diante do devido tratamento aos arquivos são inúmeros todos eles convergem para assegurar o acesso aos usuários da informação. Metaforicamente, os túneis escuros, úmidos e sujos em que se encontram muitos arquivos, somente serão iluminados perante o comprometimento de autoridades em implantar a gestão documental.

As partes e o todo: sistemas de arquivos

Os sistemas estão presentes por toda parte, ou seja, podemos abordar diversas matérias sob o olhar sistêmico. O enfoque sistêmico pode se aplicar a algumas ciências, tais como as ciências naturais, sociais, aplicadas.

Na década de 20, um pesquisador chamado Ludwig Von Bertalanffy intrigado com as lacunas existentes nas pesquisas biológicas, as quais se utilizavam do enfoque mecanicista, defende “a consideração do organismo como uma totalidade ou sistema”. Segundo Bertalanffy (1975, p.84), “Um sistema pode ser definido como um complexo de elementos em interação”. A partir disso, Bertalanffy desenvolve a Teoria Geral dos Sistemas, a qual define “princípios válidos para os ‘sistemas’ em geral”.

Ao encontro dessa definição temos a de Churchman (1972, p. 50), que diz “[...] que um Sistema é um conjunto de partes coordenadas para realizar um conjunto de finalidades”. Por conseguinte, se fizermos uma junção das duas definições teremos uma mais completa: Sistema é o conjunto de partes que interagem de forma a alcançar uma finalidade.

Existem quatro conceitos fundamentais que norteiam a teoria sobre sistemas: interação, organização, complexidade e totalidade. A interação das partes produz uma totalidade que as partes isoladamente não conseguiriam. A organização é um processo que evita o imprevisto. Segundo Jardim (1995, p.11), “O todo é uma unidade complexa que dispõe de qualidades próprias e irreduzíveis, mas tem de ser produzido e organizado”.

No campo das ciências sociais aplicadas, temos a apropriação desta abordagem sistêmica por meio da Arquivologia, que define “Sistemas de Arquivos” como: o conjunto de arquivos de uma nação, estado, município ou instituição que interagem por meio de diretrizes, normas e políticas visando à preservação de uma totalidade da informação arquivística produzida no seu contexto.

Entretanto, o termo “Sistemas de Arquivos” não é bem difundido e solidificado. Exemplo prático disto é evidenciado ao se fazer uma consulta pelo termo no site de busca Google: a maioria dos resultados refere-se à área de softwares. No senso comum é frequentemente remetido a aspectos relacionados à informática.

No Brasil o conceito de sistema de arquivos começa a ser explorado e trabalhado na década de 60, com vínculo direto na administração pública. Em 1962 é criada a primeira versão para o projeto de Sistema Nacional de Arquivos, que foi sucedida pela versão de 1978 (ambos não foram implantados) e, posteriormente, pela versão de 1994. Observamos a inserção da ideia sobre sistemas de arquivos antes mesmo da criação dos cursos acadêmicos. Os cursos de Arquivologia foram criados a partir de 1977. Talvez isto demonstre uma fragilidade teórica dos projetos iniciais para Sistemas de Arquivos Nacionais. Uma vez que a falta de produção científica na área pode ter acarretado pouco embasamento às práticas. Na esfera estadual, a partir da década de 80 surgem decretos para a criação de alguns sistemas de arquivos.

A literatura arquivística nacional é escassa, isso para qualquer objeto de estudo deste campo. Em se tratando da temática dos sistemas de arquivos, também, se verifica pouca literatura. No entanto, o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005, p. 155) traz uma definição para sistemas de arquivos, segundo ele é o “Conjunto de arquivos que, independentemente da posição que ocupam nas respectivas estruturas administrativas, funcionam de modo integrado e articulado na persecução de objetivos comuns”. O conceito leva em consideração a articulação e a “persecução de objetivos”, que são características dos sistemas. No entanto, sugere uma independência dentro da estrutura administrativa que não condiz com a realidade, pois o sistema de arquivos é um subsistema do macrossistema **organização**.

Na literatura arquivística internacional, encontra-se um autor argentino que explora o conceito de sistemas de arquivos. Segundo Vasquez (1994, apud JARDIM, 1995, p. 30), um “Sistema integrado de arquivos é um conjunto orgânico de arquivos, vinculados por uma direção central que normaliza os processos arquivísticos e focaliza a informação em um ponto acessível à consulta externa e interna”. Jardim (1995) faz algumas observações quanto à esta definição, e uma delas é referente à adjetivação do termo **Sistema** pela palavra **integrado**. Segundo o autor “colide com os pressupostos de interação e totalidade que sustentam o conceito de sistema. A totalidade sistêmica é sempre integral ou completa em si mesma ou não seria sistêmica”.

Independente da conceituação dada ao termo “Sistema de Arquivos”, sempre está associado ao controle do ciclo vital da informação arquivística. Por meio do órgão executor (geralmente um departamento do Arquivo Público Estadual) são realizados os trabalhos intelectuais e operacionais, como a articulação entre os órgãos integrantes do sistema, elaboração das normas, prestação de orientação técnica, divulgação, políticas de acesso, etc. Os arquivos (unidades administrativas) atuam como membros de um sistema, cuja finalidade é proporcionar a gestão documental para que se obtenha a recuperação da informação nas diferentes fases do ciclo de vida documental.

Os Sistemas de Arquivos, em qualquer esfera governamental, apóiam-se em um instrumento fundamental para legitimar sua existência e as diretrizes emanadas do órgão executor: as leis. Portanto, “O Sistema é necessariamente uma configuração jurídica. Sem lei não há Sistema”. (JARDIM, 1995, p. 110)

O poder de inserção de uma norma é muito maior se utilizados os meios jurídicos. As normas são o cerne dos Sistemas de Arquivos. É esperada de um Sistema a normalização dos procedimentos técnicos inerentes à gestão da informação arquivística e o objetivo é abranger todas as partes integrantes do Sistema.

Surge uma problematização, do ponto de vista da uniformidade que as normas proporcionam diante da verticalização de poder. Elas não podem ser capazes de anular as diferenças e por isso acabam se tornando ineficazes. Para isto não ocorrer, é necessário atentar aos aspectos particulares.

Sistemas e redes

A uniformidade ou padronização é, também, motivo de críticas ao enfoque sistêmico. Um Sistema não pode ser pensado como uma articulação obrigatoriamente uniformizante. É importante

prestar atenção aos aspectos particulares, às especificidades e realidades concretas que prevalecem entre os distintos membros do Sistema, parece ser a única condição e, ao mesmo tempo, a única garantia de estruturar com inteligência um sistema comum. (RAMIREZ DELÉON, apud JARDIM, 1995, p.43)

No caso dos Sistemas de Arquivos das esferas do Estado, cada secretaria da administração pública possui um contexto de produção documental diferenciado. Para tal circunstância, deve-se pensar nas intervenções propostas pelo órgão executor do Sistema, desde a base, ou seja, nos produtores e na forma de produzir os documentos, conhecendo a realidade de cada membro.

Diante dessa crítica ao modelo sistêmico alguns autores propõem o modelo de redes. Para Cunha (1977), a diferença entre os dois conceitos está basicamente no tipo de integração, os sistemas com modelos de integração vertical e as redes integração horizontal. A integração vertical admite estruturas hierárquicas que visam à padronização dos componentes, já a integração horizontal se baseia na cooperação.

Entretanto, alguns autores identificam outras diferenças entre os conceitos de sistema e redes. É o caso de Balduino (1988 apud JARDIM, 1995, p.43). Ele sugere os seguintes diferenciais:

Quadro 2 – Diferenciações Básicas entre Redes e Sistemas

REDES	SISTEMAS
Elementos interligados	Elementos integrados
Objetivos comuns	Objetivos específicos
Componentes autônomos	Componentes interdependentes
Características individuais	Padronização
Cooperação	Funções específicas e interdependentes – complementação
A ausência de um componente não compromete a realização dos objetivos da rede como um todo	A ausência de um componente compromete a realização dos objetivos do sistema como um todo

Fonte: JARDIM, José Maria. *Sistemas e Políticas Públicas de Arquivos no Brasil*. 1995, p. 43

Buscando uma aproximação entre as características de cada conceito e os Sistemas de Arquivos Estaduais no Brasil, percebe-se um aspecto pertencente a este relacionado ao conceito de rede. Os componentes são autônomos, os órgãos da administração pública, por exemplo, a Secretaria de Saúde não depende da Secretaria de Educação perante o Sistema de Arquivos. Porém, as outras características próprias do enfoque sistêmico se aplicam ao modelo de Sistema de Arquivos proposto por alguns estados do Brasil.

No caso do Sistema Mundial de Informação Científica ou Tecnológica (UNISIST), Cunha (1977, p.36) pondera que o conceito de sistema ou rede

é um conjunto de componentes inter-relacionados que, de comum acordo, promovem a transmissão da informação dos produtores aos usuários da mesma, de conformidade com normas e procedimentos idênticos ou compatíveis. Cada componente pode, por sua vez, ter tido como um sistema, em relação a sua integração interna (vertical), ou como um subsistema, com relação a suas conexões externas (horizontais).

As dificuldades de implementação e a falta de êxito observada nos sistemas de arquivos da administração pública brasileira e, mais especificamente para este trabalho, a questão da esfera estadual, pode suscitar algumas hipóteses da origem das falhas ocorridas. Uma delas é a hipótese de que os Sistemas de Arquivos Estaduais podem perecer diante da falta de discernimento teórico do enfoque sistêmico pelas autoridades competentes de executarem os trabalhos. Ao final, poderemos concluir que a abordagem sistêmica não se encaixa à realidade dos arquivos da administração pública, sendo necessária outra abordagem para satisfazer e se adequar aos problemas práticos.

Jardim (1995, p. 139) aponta essa problemática para o caso do Sistema Nacional de Arquivos:

O projeto de ordem imaginária procura no conceito de sistema o seu referente, mas não o encontra. E prossegue desconhecendo este desencontro, já que, na reiteração do Sistema Nacional de Arquivos, persistem as lacunas de aspectos teóricos caros aos sistematistas e se perpetuam os equívocos apontados pelos críticos do enfoque sistêmico.

Por fim, o entendimento sobre as questões teóricas envolvidas no modelo de sistema ou rede é importante para a verificação de problemas práticos, por vezes ocasionados pela falta de discernimento teórico.

Análise dos objetos

Para buscar respostas à indagação sobre as dificuldades no processo de desenvolvimento de um sistema de arquivos na esfera estadual, pesquisamos os Sistemas Estaduais de São Paulo e Rio Grande do Sul. Estes sistemas serviram de objetos, como amostra, para que alguns aspectos da qualidade do todo possam ser avaliados.

Entre os Sistemas de Arquivos Estaduais existentes, o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo- SAESP é, atualmente, o sistema de maior significância nacional pelo trabalho que vem conseguindo realizar referente à gestão documental na administração pública do estado. Destaca-se também pelo esforço em disseminar o conhecimento arquivístico e pela luta em defesa do patrimônio público. O Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul, por apresentar pouca divulgação, em um primeiro olhar parece dispor de menos experiência e recursos que o SAESP.

Sendo assim, buscou-se explorar duas realidades diferentes para comparar as adversidades surgidas em ambos os contextos de implantação de um Sistema de Arquivos Estadual.

As Falas dos Atores – Dados coletados por Instrumento de Pesquisa

Abaixo segue a apresentação de uma análise feita a partir dos dados obtidos da fala dos envolvidos no processo de desenvolvimento do SIARQ/RS e do SAESP, onde, de forma objetiva, buscou-se identificar as dificuldades enfrentadas pelos Sistemas. Diante dos problemas superados, quais as maneiras que a equipe encontrou para solucioná-los, obtivemos a seguinte constatação:

Quadro 5 – Dificuldades e Soluções Encontradas pelo SIARQ/RS e SAESP

SIARQ-RS e SAESP	
Dificuldades	Soluções
Resistência a mudanças na cultura organizacional;	Reuniões de sensibilização com profissionais da área de Arquivologia;
Falta de Recursos Humanos;	Orientações técnicas;
Conceito corrente de arquivo / arquivo morto;	Metodologia participativa;
Perfil institucional dos arquivos vistos como meros depósitos;	Projetos com apoio financeiro;
Posição hierárquica na estrutura administrativa;	Missão Pedagógica: conscientização e sensibilização dos dirigentes e agentes públicos responsáveis;
Falta de qualificação técnica dos responsáveis pelas atividades de protocolo e arquivo;	Cursos e oficinas;
Desconhecimento da legislação Arquivística;	Reuniões de trabalho, palestras e visitas técnicas;
Falta de infra-estrutura adequada.	Desenvolvimento de site para divulgar atividades

Fonte: Criação da autora, com base nas informações coletadas

A maioria das dificuldades sugere como solução ações de conscientização e de sensibilização, por isso:

é preciso que os arquivistas sejam “locutores” competentes de suas áreas de trabalho que possam convencer seus “clientes” da possibilidade do tratamento científico dos arquivos setoriais, das massas documentais acumuladas de modo desorganizado e da melhoria dos padrões de trabalho nos arquivos permanentes latino-americanos. (LOPES, 1997, p. 132)

A possibilidade de averiguação da prática arquivística pela constatação das adversidades e pelas saídas encontradas é importante, uma vez que

é difícil pensar no desenvolvimento desta área do conhecimento humano sem que exista a possibilidade de se construir paradigmas a partir de experiências, assimiladas ou não, de soluções e problemas encontrados na práxis dos profissionais mais experientes. (LOPES, 1997, p.35)

Dois aspectos são abordados nas respostas: o primeiro diz respeito à incapacidade das autoridades governamentais em viabilizar projetos de Sistemas de Arquivos Estaduais, por não sentirem a importância; o outro se refere a questões metodológicas para implantação dos Sistemas. Ambos são coerentes, no entanto, sem apoio do estado não é possível a execução das etapas e procedimentos para a implantação e desenvolvimento de um Sistema de Arquivos.

A falta de recursos humanos e financeiros, no que tange a área dos arquivos nas instituições públicas, é conhecimento comum. Por este motivo, é importante constatar efetivamente se os recursos humanos e financeiros atendem à demanda de trabalho, pois é considerado mais um entrave no processo de gestão da informação arquivística.

O pouco orçamento provindo dos estados também causa um sério entrave ao desenvolvimento dos Sistemas de Arquivo. O projeto realizado pelo SAESP, Um Sistema de Gestão Documental para o Estado de São Paulo, conseguiu o apoio financeiro da FAPESP (Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo). Esta é uma alternativa profícua para angariar fundos. Outro aspecto é a subordinação do Arquivo Público Estadual, quanto mais perto dos órgãos de decisão dos governantes, melhor a distribuição orçamentária.

Além da carência de recursos humanos, “é preciso que o trabalho arquivístico tenha status próprio, valorizado por sua importância política, estatura intelectual e competência comprovadas”. (LOPES, 1997, p. 76) O órgão central do Sistema deve exigir que o estado supra a falta de pessoas. Portanto, verificou-se que os recursos humanos e financeiros não atendem à demanda de trabalho dos Arquivos Públicos, da área de gestão dos Sistemas de Arquivos e tampouco dos órgãos setoriais.

Considerações Finais

Os arquivos públicos conservam os registros de uma potencial memória coletiva, essencial à identidade nacional e à herança cultural. Potencial, porque caixas abarrotadas e empoeiradas não são capazes de constituir memória. É a informação organizada associada à difusão da instituição arquivística que irá proporcionar a viabilização do processo comunicacional dos arquivos. Este processo trará as condições necessárias para que essa memória registrada faça parte de uma memória social.

O conhecimento organizador capaz de tornar profícua a pesquisa nos arquivos é concebido pela disciplina Arquivística. Dentro desta disciplina existe um método operacional que é a gestão documental.

A gestão documental é um conjunto de procedimentos técnicos capaz de tratar a informação arquivística desde os órgãos produtores até o seu destino final, a eliminação ou guarda permanente. As massas documentais acumuladas surgem pela inexistência de normas e operações que a gestão documental proporciona. O grande caos de alguns Arquivos Públicos pode ser explicado (salvo questões de pouco orçamento e número reduzido de recursos humanos) pela falta de tratamento da documentação nos arquivos dos órgãos da administração pública. Por esse motivo, urge a implementação de programas de gestão de documentos na administração pública federal, estadual e municipal.

O Estado define o acesso à informação como um direito fundamental. A informação pode trazer ao indivíduo uma consciência de seu grupo e do relacionamento com o mundo em que vive. Diante dessa perspectiva, a viabilização do acesso intelectual à informação arquivística pública deveria ser vista como elemento fundamental, reforçando o caráter democrático da sociedade brasileira. A carta magna, bem como a legislação sobre arquivos, regula o dever do Estado com a gestão dos documentos para manutenção de um patrimônio arquivístico. Entretanto, o desleixo das autoridades impera.

Somente os cuidados com a informação arquivística propiciarão as condições ao acesso efetivo. Sem os procedimentos de padronização documental, classificação, avaliação, conservação, descrição entre outros não é possível recuperar as informações. Até mesmo o ato de eliminação ocasionado no processo de avaliação é necessário à preservação de documentos fundamentais à história.

A abordagem sistêmica se aplica a diversas áreas do conhecimento, não sendo diferente à Arquivologia. Com o intuito de normatizar e criar políticas à documentação da administração pública, foram criados modelos de gestão sistêmica aos arquivos. As primeiras iniciativas originaram-se na esfera federal, posteriormente na esfera estadual e municipal.

Diante de poucas iniciativas de Sistemas de Arquivos Estaduais no Brasil, surge a indagação de quais possíveis dificuldades a sua implantação. Analisando o caso do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo e do Rio Grande do Sul, foi possível constatar que são diversas as dificuldades encontradas em suas trajetórias. A maioria delas está atrelada à falta de conscientização da importância dos arquivos, à otimização dos serviços administrativos e à formação histórica. Infelizmente, transcende as barreiras da administração pública estadual e se configura em um aspecto cultural da sociedade brasileira.

Foram constatados outros problemas referentes aos recursos escassos, tais como a falta de recursos humanos e a infraestrutura inadequada às atividades de arquivo nos órgãos centrais e setoriais. As soluções pensadas pela equipe do SAESP são alternativas viáveis a outras realidades. A metodologia participativa consiste em envolver os agentes setoriais no trabalho da equipe do órgão central referente à elaboração dos instrumentos arquivísticos. É uma saída aos recursos humanos necessários à gestão de um Sistema de Arquivos Estadual. A solução ao problema financeiro, praticada pelo SAESP, foi a captação de recursos por meio de convênios e parcerias. Dessa forma, é possível angariar financiamento de projetos que envolvam as etapas de implantação da gestão documental.

Os objetos estudados (SIARQ e SAESP) possuem contextos diferentes. O estado de São Paulo e sua máquina administrativa têm diferenças culturais, estruturais, orçamentais, histórico-sociais em relação ao estado do Rio Grande do Sul. Isto tudo deve ser considerado. Desta forma, não se pretendeu comparar e sim analisar e refletir sobre ambos. Foi possível observar que o SIARQ/RS apresenta uma grave dificuldade diante dos poucos profissionais que se dividem em tarefas inerentes ao Arquivo Público do Estado e a gestão do Sistema.

De fato, a maior causa de todo tipo de entrave ao tratamento da informação arquivística governamental está na falha do poder público, que não cumpre o seu dever de zelar pelo patrimônio arquivístico e não garante o direito constitucional de acesso à informação.

Referências Bibliográficas

BERTALANFFY, Ludwig Von. Teoria Geral dos Sistemas. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1975, 351 p.

BRASIL. Lei nº 8.159 de 08 de Janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>> Acesso em: 27 Jul. 2016.

CHURCHMAN, C. West. Introdução à Teoria dos Sistemas. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1972, c1971. 309 p.

CUNHA, Leila G. C. Sistemas e Redes de Informação. Ciência da Informação. Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 33-43, 1977.

JARDIM, José Maria. A Invenção da Memória nos Arquivos Públicos. Ciência da Informação. Vol. 25, n. 2, p. 1 – 13, 1995. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/659/663>> Acesso em 27 Jul. 2016.

JARDIM, Jose Maria. Sistemas e Políticas Públicas de Arquivos no Brasil. Niterói: Eduff, 1995, 196 p.

LOPES, Luis Carlos. A Gestão da Informação: as organizações, os arquivos e a informática aplicada. Rio de Janeiro: Arquivo Público, 1997. 143 p.

ARQUIVO NACIONAL. Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/dicionrio_de_terminologia_arquivstica.pdf> Acesso em 27 Jul. 2016.