

Experiências e desafios da gestão documental na Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo

Irene Barbosa de Mouraⁱ

Sidney Faile Ucellaⁱⁱ

RESUMO

Este artigo destaca as experiências e desafios que se apresentam no cenário da administração pública atual visando à melhoria da gestão da informação pública na Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, bem como traça um panorama histórico desta Secretaria desde a sua fundação até os dias atuais.

PALAVRAS-CHAVE: administração pública; gestão de documentos; arquivos.

ABSTRACT

This article highlights the experiences and challenges that present themselves in the current government scenario aimed at improving the management of public information in the Secretary of State for Agriculture and Supply of São Paulo and outline a historical overview of this Secretary of State since its founding to the present day.

KEYWORDS: public administration; records management; archives.

Introdução

O presente artigo propõe-se a suscitar uma reflexão acerca dos trabalhos da Comissão de Avaliação de Documentos e Acesso – CADA, no âmbito da Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo a partir da perspectiva de dois de seus membros.

A Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo foi criada como Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas – SACOP, logo após a Proclamação da República, através da Lei nº 15 de 11 de novembro de 1891 e sua estrutura foi organizada pelo Decreto nº 28 de 01 de março de 1892¹. A princípio, a Secretaria foi instalada nas dependências do antigo Palácio do Governo que funcionava no atual Pátio do Colégio, nas seções onde se

¹Decreto nº 28 de 01 de março de 1892 – Organiza as Secretarias do Interior, da Justiça e da Agricultura, Comercio e Obras Publicas, creadas pela Lei nº 15 de 11 de novembro de 1891.

tratava dos assuntos delegados à nova Pasta². Em seguida, a recém criada Inspetoria de Terras, Colonização e Imigração, incumbida de tratar das questões ligadas aos novos sujeitos incorporados às demandas da sociedade que sucedeu o período escravagista, foi incorporada a essa Pasta. Ainda em 1892, tendo em vista a impossibilidade de permanecer nas dependências do Palácio do Governo, visto que esse acomodava as diversas Secretarias de Estado, o Secretário da Agricultura resolveu alugar um prédio no Largo da Sé e transferiu para lá a recém-criada Secretaria³. Em 1896, a Agricultura foi instalada no Largo do Palácio, atual Pátio do Colégio, num edifício encomendado pelo governo paulista ao escritório do arquiteto Ramos de Azevedo⁴, onde permaneceu até 1974.

Em face de todas as atividades exercidas ao longo do tempo, foi produzida uma diversidade e uma quantidade considerável de documentos na Secretaria. Essa massa documental constituída por ofícios, subvenções, contratos, quadros mensais de movimento migratório, entre outros, é parte representativa desse contexto histórico referente às diversas atribuições da Pasta, tais como: obras públicas, colonização, agricultura e estradas de ferro, e foi, aos poucos, recolhida aos Arquivos Públicos do Município e do Estado de São Paulo⁵. Em outubro de 1974, foi inaugurado o novo Centro Estadual da Agricultura e toda a estrutura técnica e administrativa da Pasta foi transferida para a Zona Sul de São Paulo⁶, e naquele momento, um volume expressivo de documentos de atividades-meio e fim foi levado para a nova Sede. A esse montante foi se somando a massa documental produzida nos 37 anos seguintes, até ser implementada a gestão documental. Essa política pública estadual em conformidade com os princípios arquivísticos de gestão de documentos tem por objetivo mapear a extensa produção documental do Estado e desenvolver critérios para a produção, a

² Relatório apresentado ao Dr. Vice-Presidente do Estado de São Paulo pelo Dr. Alfredo Maia – Secretário de Estado dos Negócios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. São Paulo – Typ. De Vanorden & Cia – 1892), p. 30.

³ “(...) Não possuindo o edifício do Palácio do Governo, em que actualmente funcionam as diversas Secretarias de Estado, as accomodações precisas para tão multiplos fins, resolvi contractar o prédio do Largo da Sé, esquina da travessa do mesmo nome, pertencente a DD. Anna Isabel Alves Corrêa do Amaral, Maria Isabel Alves do Amaral e Domitilia Alves do Amaral, afim de, nelle realizadas as accomodações indispensáveis, que já ordenei, ser para ali transferida esta Secretaria.” Idem, *ibidem*.

⁴ Engenheiro-arquiteto formado, na Bélgica, Ramos de Azevedo abriu o principal Escritório Técnico de Projeto e Construção de São Paulo, entre a última década do século XIX e as três primeiras do século XX. “Suas obras se tornaram referência na cidade, como modelos do ponto de vista formal e funcional, como por exemplo, os edifícios da Tesouraria da Fazenda, a Secretaria da Agricultura e a Secretaria de Polícia, no pátio do Colégio, 1886/1896.” <http://enciclopedia.itaucultural.org.br/pessoa441557/ramos-de-azevedo>. Acesso em: 13 jul.2016, 10h30.

⁵ **Guia do Acervo** – Secretaria de Estado da Cultura – Arquivo do Estado de São Paulo – São Paulo: IMESP, 1997, PP.27, 29, 30 e 31.

⁶ Inaugurado ontem pelo Governador o Centro Estadual da Agricultura. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, p. 1-2, 31 de out.1974.

guarda, o trâmite, o uso e o arquivamento de documentos⁷. Tal prática está em consonância com os critérios de transparência e sustentabilidade propalados nos últimos anos e que colaboram para desenvolver uma Administração Pública com novo perfil: mais racional e eficiente⁸. Nesse sentido, mapear a produção documental oficial permite resgatar a memória institucional na medida em que documentos de interesse histórico são encaminhados aos Arquivos Públicos e disponibilizados aos cidadãos. A esse respeito, Schellenberg afirmou que o que incentivou países Europeus e os Estados Unidos a organizarem seus arquivos foi a necessidade prática de incrementar a eficiência governamental⁹. Concordamos com o autor na medida em que o trabalho com os documentos nos revelou experiências, modos de ser e de fazer que ajudam a compreender a Instituição na atualidade. Assim, desvelar o passado permite compreender as práticas da Instituição e imprimir maior eficiência ao serviço público.

Para além dessas questões, as discussões acerca da sustentabilidade¹⁰ também estão na pauta da Administração Pública tanto no âmbito federal como no estadual e municipal¹¹, e o projeto de gestão documental está inserido nesse processo na medida em que vem promovendo uma avaliação criteriosa da massa documental “esquecida” nos arquivos públicos e que gera a necessidade de mais espaços para o armazenamento.

Como em muitos outros órgãos da Administração, na Sede da Secretaria de Agricultura e Abastecimento os documentos de arquivo ficaram expostos a condições inadequadas como as elencadas pelo CONARQ - Conselho Nacional de Arquivos:

(...) índices elevados de temperatura e umidade relativa do ar, variações bruscas e a falta de ventilação promovem a ocorrência de infestações de

⁷ PLANO DE CLASSIFICAÇÃO E TABELA DE TEMPORALIDADE DE DOCUMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO: ATIVIDADES-MEIO. **Arquivo do Estado**. São Paulo, p.19, 2005

⁸Luiz Carlos Bresser Pereira afirmou que depois da grande crise dos anos 80, na década de 90 está sendo construído um novo Estado. Este novo Estado será o resultado de profundas reformas. Estas reformas habilitarão o Estado a desempenhar as funções que o mercado não é capaz de desempenhar. O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos. Um Estado democrático no qual os burocratas prestem contas aos políticos e estes aos cidadãos de uma forma responsável (accountable). **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. PEREIRA, Luíz Carlos Bresser. Brasília: MARE/ENAP, 1996, p. 17.

⁹SHELLENBERG, Theodore R. **Arquivos Modernos: princípios e técnicas**. Trad. Nilza Teixeira Soares. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002, p. 30.

¹⁰ ALMEIDA, Ana Carla. **Sustentabilidade na Administração Pública**. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental – SAIC- Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental. DCRS – Ministério do Meio Ambiente, Brasília, DF, p.7.

¹¹Lei no 9.795, de 27 de abril de 1999, Lei nº 10.257/2001, Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002, Lei Federal Nº 11.445, de 05/01/2007, Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010, Lei nº 12.305. In: **Guia para elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos – Ministério do Meio Ambiente - Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano - SRHU/MMA- Brasília - DF -2011 e Plano de Logística Sustentável (PLS) Resolução CNJ n. 201. Diário da Justiça**. Brasília – DF, pp. 3-12, de 09 de mar.2015.

insetos e o desenvolvimento de micro-organismos, que aumentam as proporções dos danos aos documentos¹².(ARQUIVO NACIONAL (BRASIL), 2005, p.12.).

Assim, a massa documental da Secretaria que consistia em uma quantidade significativa de materiais, referentes inclusive à década de 1930 e muitos deles relativos às atividades anteriormente atribuídas à Pasta, estavam em condições precárias de manuseio quando, no ano de 2011, foi implementada de fato a gestão documental nesse órgão. Os trabalhos tiveram início através da constituição da Comissão de Avaliação de Documentos de Arquivo, formada por servidores designados por Resolução para tratar os documentos sob a orientação do Arquivo Público do Estado de São Paulo.

Experiências e desafios

Arquivo é um conjunto de documentos produzidos e recebidos no decurso das ações necessárias para o cumprimento da missão predefinida de uma determinada entidade coletiva, pessoa ou família. (RODRIGUES, 2006, p. 105).

Outrora denominadas Comissões de Avaliação de Documentos de Arquivo a que se referem os Decretos nº 29.838, de 18 de abril de 1989, e nº 48.897, de 27 de agosto de 2004, instituídas nos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, passaram a ser denominadas Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso como dispõe o Artigo 11, Seção III, do Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012, que por sua vez, regulamentou a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações e dá providências correlatas.

O ano de 2011 é o marco inicial do que pretendemos tratar aqui, eis porque foi em meados do ano em questão que os autores deste artigo ingressaram na Comissão de Avaliação de Documentos e Acesso, que a partir deste momento será mencionada simplesmente como CADA. Ora, no referido ano foi implantando em todo o Estado de São Paulo o Programa de Gestão Documental Itinerante, que foi desenvolvido em três etapas, vejamos¹³:

1ª Etapa	Objetivo: Identificação dos documentos produzidos e/ou acumulados até 1940 para
----------	---

¹² ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). Conselho Nacional de Arquivos. **Recomendações para a produção e o armazenamento de documentos de arquivo**. Rio de Janeiro: O Conselho, 2005, p. 12.

¹³ ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Plano de Trabalho: programa de gestão documental itinerante**. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2011.

	orientar o seu recolhimento ao Arquivo Público do Estado de acordo com o Decreto nº 48.897/2014, art. 31.
2ª Etapa	1ª Fase – Objetivo: Aplicação dos Planos e das Tabelas de Temporalidade nos documentos posteriores a 1940, tanto nos documentos acumulados quanto na produção documental atual. 2ª Fase – Objetivo: Elaboração do Plano de Classificação e da Tabela de Temporalidade de Documentos das atividades-fim.
3ª Etapa	Objetivo: Implementação do Sistema Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações – Spdoc do Governo do Estado de São Paulo.

Os trabalhos relativos à primeira etapa tiveram início com um Treinamento para Tratamento Técnico Documental do Programa de Gestão Documental Itinerante ministrado por uma equipe do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP a um grupo de servidores da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, cujo objetivo foi demonstrar como se dá o processo de tratamento, desmetalização e higienização dos documentos até 1940 na teoria e na prática.

Após este treinamento, os membros da CADA iniciaram uma verdadeira odisseia visando à identificação dos documentos produzidos e/ou acumulados até 1940 não apenas na Sede da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, mas em todas as suas Coordenadorias e Institutos vinculados à Pasta, num intenso trabalho de orientação, acompanhamento e conscientização acerca da importância do tratamento adequado que deve ser dado aos arquivos.

Em ocasiões distintas os membros da CADA visitaram os Institutos localizados no interior do Estado de São Paulo, a saber: Instituto Agrônomo de Campinas – IAC, Instituto de Tecnologia de Alimentos – ITAL e Instituto de Zootecnia – IZ, com o objetivo de apoiar e orientar a execução das etapas do Programa de Gestão Documental Itinerante.

A opção pela conceituação de arquivo proposta pela autora Ana Márcia Lutterbach Rodrigues reflete sobremaneira o que vivenciamos na prática ao longo dos últimos anos atuando como membros da CADA, e que tentamos replicar aos nossos pares, em detrimento da concepção equivocada e que infelizmente ainda se sustenta no imaginário, por assim dizer, de alguns servidores, vejamos:

Em geral, o arquivo é considerado uma unidade administrativa menor, sem atribuições bem definidas a não ser “guardar papéis”. O conceito corrente de “arquivo” é sinônimo de “arquivo morto”, ou seja, um amontoado de papéis velhos sem “utilidade” nenhuma. (BERNARDES, 2008, p.7).

A boa gestão de documentos é algo que demanda esforços hercúleos visto que são inúmeros os fatores críticos que interferem na realização desta atividade. Para se ter uma ideia, para atender ao Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012, no âmbito da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, nos deparamos com necessidades básicas tais como carência de recursos humanos, físicos e tecnológicos, entretanto, apesar dos percalços conseguimos cumprir em boa parte a 1ª etapa do Programa de Gestão Documental Itinerante com o recolhimento dos documentos produzidos e/ou acumulados até 1940 da Sede da Secretaria, bem como de algumas Coordenadorias ao Arquivo Público do Estado entre os anos 2015 e 2016.

No que se refere à 1ª Fase da 2ª Etapa do Programa de Gestão Documental Itinerante muito se tem feito no sentido da Aplicação dos Planos e das Tabelas de Temporalidade nos documentos posteriores a 1940, em especial na Sede da Secretaria e também na Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI, com a definição de procedimentos relativos à classificação desses documentos, já que boa parte da massa documental acumulada e posterior a 1940 já possui prazo de guarda na Unidade com atribuições de Arquivo expirado, de tal sorte que se pode proceder com a adequada destinação dos documentos, quer seja a eliminação ou a guarda permanente, em consonância com o que dispõe o documento Gestão Documental Aplicada do Arquivo Público do Estado:

O programa de gestão documental deverá definir normas e procedimentos técnicos referentes à produção, tramitação, classificação, avaliação, uso e arquivamento dos documentos durante todo o seu ciclo de vida (idade corrente, idade intermediária e idade permanente), com a definição de seus prazos de guarda e de sua destinação final, requisitos necessários inclusive, para o desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão de informações. (BERNARDES, 2008, p.7).

Ainda nesse sentido, a implantação do AGRIDOC – Sistema de Gestão Arquivística de Documentos e Informações da Agricultura, que entrou em vigor a partir de 02/01/2015 após fase de testes e treinamentos ministrados por servidores do Núcleo de Protocolo e Arquivo, bem

como do Grupo Setorial de Tecnologia da Informação e Comunicação – GSTIC (ambos vinculados ao Gabinete do Secretário) aos demais servidores da Pasta, certamente é um marco no que se refere à classificação de documentos nesta Secretaria, já que com este sistema todos os documentos autuados no âmbito desta Pasta contêm a indicação da classificação do processo conforme os Planos de Classificação de Documentos oficiais. Assim, há “*o controle pleno dos documentos, desde a sua produção até a sua destinação final*”, como afirma a Diretora Técnica do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP, Ieda Pimenta Bernardes.

Visando à elaboração do Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade de Documentos das Atividades-Fim da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, objetivo que se enquadra na 2ª Fase da 2ª Etapa do Programa de Gestão Documental Itinerante, dia dezoito de abril de dois mil e dezesseis, reuniram-se na Sede desta Secretaria de Agricultura e Abastecimento membros da CADA, servidores com interesse em colaborar com a elaboração da Tabela de Temporalidade de Documentos das Atividades-Fim a equipe do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, da Unidade do Arquivo Público do Estado, ocasião em que a equipe mencionada apresentou a metodologia do trabalho, bem como o cronograma das atividades, corroborando o que diz a autora Ieda Bernardes:

O conhecimento sobre a produção documental consolidado nos Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade resulta de um esforço coletivo, por isso é fundamental promover a participação e integração entre os membros das comissões e grupos, os responsáveis pela coordenação dos trabalhos, e os profissionais das áreas produtoras/acumuladoras de documentos. (BERNARDES, 2008, p. 37).

Os trabalhos visando à elaboração da Tabela de Temporalidade de Documentos das Atividades-Fim seguem o cronograma estabelecido, e há nesse processo a busca pela sensibilização e capacitação dos servidores para avaliação técnica dos documentos das Atividades-Fim.

Importante ressaltar que a Secretaria de Agricultura e Abastecimento está inserida no calendário para elaboração da Tabela de Temporalidade de Documentos das Atividades-Fim do ano de 2016 do Arquivo Público de Estado, devendo ser concluída dentro deste Exercício. Caso isto se concretize, abre-se um importante precedente para a inclusão da Agricultura no Sistema Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações – SPdoc de Governo do Estado de São Paulo:

O **SPdoc** foi concebido para gerenciar os documentos da Administração Estadual a partir de regras e requisitos arquivísticos definidos pelo Arquivo Público do Estado, por meio do seu Departamento de Gestão do Sistema de

Arquivos do Estado de São Paulo - DGSAESP, e desenvolvido pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo - PRODESP (<http://www.spdoc.sp.gov.br/>. Acesso em: 05 jul.2016, 15h31.).

Com a implementação do Sistema Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações – Spdoc do Governo do Estado de São Paulo nesta Secretaria de Agricultura e Abastecimento, concretiza-se a 3ª etapa do Programa de Gestão Documental Itinerante, o que demonstra que esta Pasta está alinhada às políticas públicas voltadas para uma boa gestão documental, bem como aos princípios de sustentabilidade, no sentido de um modelo de desenvolvimento que considera os aspectos econômicos, ambientais e sociais de forma equilibrada, com o objetivo de satisfazer as atuais e as futuras gerações; e transparência em um cenário em que esta é a regra e o sigilo é a exceção.

Fontes

Legislação

Lei nº 15 de 11 de novembro de 1891. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 1891.

Decreto nº 28 de 01 de março de 1892. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 1892.

Decretos nº 29.838, de 18 de abril de 1989. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 1989.

Decretos nº 48.897, de 27 de agosto de 2004. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 2004.

Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 2012.

Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil**, 2011.

Resolução CNJ n. 201, de 09 de março de 2015. **Diário da Justiça**. Brasília – DF - Plano de Logística Sustentável (PLS).

Documentos

Relatório apresentado ao Dr. Vice-Presidente do Estado de São Paulo pelo Dr. Alfredo Maia – Secretario de Estado dos Negócios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. São Paulo – Typ. De Vanorden & Cia – 1892).

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Ana Carla. **Sustentabilidade na Administração Pública**. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental – SAIC- Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental. DCRS – Ministério do Meio Ambiente, Brasília, DF.

ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). Conselho Nacional de Arquivos. **Recomendações para a produção e o armazenamento de documentos de arquivo**. Rio de Janeiro: O Conselho, 2005.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Guia do Acervo** – Secretaria de Estado da Cultura – São Paulo: IMESP, 1997.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Plano de Trabalho: programa de gestão documental itinerante**. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2011.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades-Meio**. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2005.

BERNARDES, Ieda Pimenta e DELATORRE, Hilda. **Gestão Documental Aplicada**. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2008.

Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 31 de outubro de 1974.

Guia para elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos – Ministério do Meio Ambiente -Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano - SRHU/MMA- Brasília - DF -2011.

PENTEADO, Pedro. **Gestão de Documentos de Arquivo na Administração Pública em Portugal**. Acervo, Rio de Janeiro, v.28, n. 2, jul./dez. 2015.

PEREIRA, Luíz Carlos Bresser. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

RODRIGUES, Ana Márcia Lutterbach. **A teoria dos arquivos e a gestão de documentos**. Perspect. Ciênc. Inf., Belo Horizonte, v. 11, n. 1, jan./abr. 2006.

SHELLENBERG, Theodore R. **Arquivos Modernos: princípios e técnicas**. Trad. Nilza Teixeira Soares. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.

<<http://enciclopedia.itaucultural.org.br/pessoa441557/ramos-de-azevedo>> Acesso em: 13 jul.2016.

<<http://www.spdoc.sp.gov.br/>> Acesso em: 05 jul.2016.

ⁱ Executiva Pública na Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, licenciada em História pela Universidade Cidade de São Paulo - UNICID, possui pós-graduação em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP.

ⁱⁱ Executiva Pública na Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Cidade de São Paulo - UNICID, possui Licenciatura em Letras: Português e Inglês pela Universidade Metodista de São Paulo – UMESP e pós-graduação em Língua Portuguesa e Literatura pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.