Um Sistema de Gestão Documental para o Estado de São Paulo (Brasil)

ANA MARIA DE ALMEIDA CAMARGO[1]

A máquina administrativa do Estado de São Paulo, com perfil arquitetônico baseado em princípios genéricos e hierárquicos, apresenta acentuada tendência não apenas a subdivisões contínuas que dêem conta de novas especializações, mas também à produção de racionalidades, regras e procedimentos heterogêneos que ampliam sobremaneira seu grau de complexidade. Em decorrência da instituição de um Sistema de Arquivos[2], realizou-se em 1985 rigoroso diagnóstico[3] que, apesar de circunscrito aos órgãos da administração direta sediados na Capital, exibiu números impressionantes: 1268 unidades de serviço, 1381 «depósitos» e mais de 100.000 metros lineares de documentos acumulados e dispersos pelas 20 Secretarias existentes à época. As ações então prescritas pelo Sistema no sentido de garantir um fluxo regular de documentos de valor permanente para a instituição de custódia tiveram, por razões de ordem política, solução de continuidade. Ao retomá-las depois de treze anos, o Arquivo do Estado de São Paulo propõe, a par de outras iniciativas já em

---

[1] Professora do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo e Diretora da Associação de Arquivistas de São Paulo (Brasil).

[2] Decreto nº 22,789, de 19 de outubro de 1984: institui o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo.

[3] Arquivo do Estado (São Paulo). *Diagnóstico da situação dos arquivos do Estado de São Paulo*: órgãos da administração direta sediados na Capital. São Paulo: O Arquivo, 1987.

andamento, a criação de um *sistema de gestão documental*[4] cujas características gerais vêm aqui delineadas.

Os problemas

Generalizou-se —por desconhecimento da maioria das pessoas quanto à real natureza dos arquivos públicos— a noção errônea de que sua função é tão-somente a de uma espécie de «museu de documentos», com a finalidade de conservar papéis de valor histórico-cultural. Nessa perspectiva é que muitos vêem os arquivos públicos apenas como instituições depositárias de fontes primárias relevantes para o estudo da história, ou seja, como coadjuvantes do trabalho de especialistas.

Embora suas atribuições legais específicas tenham variado ao longo do tempo, os arquivos públicos são, primordialmente, órgãos auxiliares da administração. Esse o sentido original e primário da acumulação de documentos em toda e qualquer instituição, pública ou privada. A exemplo de entidades congêneres, o Arquivo do Estado de São Paulo nasceu da necessidade, já no período colonial, de reunir e sistematizar informações indispensáveis para o governo da Capitania, garantindo sua continuidade; assim é que foi criado, em 16 de setembro de 1721, como órgão auxiliar do Secretário do Governo, Gervásio Leite Rabelo, que realizou o primeiro «inventário dos documentos da governança».

Um universo grande e complexo como é o dos documentos produzidos pela administração pública estadual apresenta-se hoje com um sem-número de deformações, que afastam os arquivos de seu caráter instrumental originário.

Não é preciso nenhuma análise aprofundada, com efeito, para que se verifique o descompasso existente entre os objetivos definidos pelo poder público (o governo) e o conjunto dos serviços públicos que constituem seu instrumento de realização. Um dos termômetros para medi-lo é, sem dúvida alguma, o exame apurado dos procedimentos administrativos, isto é, da sucessão de operações que, necessariamente interligadas para a obtenção de efeitos regulares e duradouros, adquire subst,ncia material nos documentos que gera e acumula.

Dentre os problemas observados destacam-se:

- Não existem padrões comuns para o registro de atos administrativos, seja entre as Secretarias, seja dentro de cada uma delas. O grau de autonomia de determinados órgãos, a despeito da prática salutar da descentralização, tem ocasionado efeitos perversos no que diz respeito ao funcionamento harmônico de algumas atividades que, por sua natureza, per-

[4] O projeto contou com a participação da Profa. Dra. Heloísa Liberalli Bellotto e do Dr. Fausto Couto Sobrinho, diretor do Arquivo.

meiam todas as áreas da administração. É o caso da adoção de fórmulas diferentes como veículo de atos semelhantes ou iguais, qualquer que seja a natureza da ação desenvolvida (meio ou fim).

- Além da falta de homogeneidade, observa-se a ocorrência de normas e procedimentos casuísticos, que vêm prejudicando o fluxo e a transparência da informação.
- Os desníveis quanto à utilização de tecnologias modernas e quanto aos procedimentos arquivísticos adotados também são acentuados.
- Toda autuação interna recebe a denominação de *processo*, independentemente de sua natureza jurisdicional. Coexistem, portanto, ostentando o mesmo nome e as mesmas características formais, os simples *expedientes* que tramitam pelos órgãos, desprovidos de qualquer controvérsia entre os interessados, e aqueles que, obedientes a determinados ritos, têm por escopo a decisão sobre questão controvertida.
- Há uma distorção recorrente quanto ao próprio entendimento do perfil institucional do arquivo: a ele são reservados, via de regra, os documentos autuados (os processos), ficando os demais sob a tutela de bibliotecas ou centros de documentação.
- Como resultado dessa distorção, os serviços de arquivo têm sido desvalorizados ante os demais; com baixo nível hierárquico e sem dispor de recursos humanos qualificados, estão reduzidos a meros depósitos.
- Submetidas a tratamentos diferenciados, as informações contidas nos documentos ficam dispersas e descontextualizadas, tornando-se de difícil acesso, compreensão e utilização.
- O Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, apesar de instituído em 1984, não logrou transferir para depósitos intermediários ou permanentes, de forma regular e rotineira, os documentos desprovidos de valor corrente. A prática da avaliação criteriosa tem sido a exceção, e não a regra.
- A despeito da utilização crescente de meios eletrônicos no serviço público estadual, os arquivos ainda estão presos a procedimentos tradicionais que envolvem a multiplicação de registros em suporte-papel, a reunião de cópias do mesmo documento em vários pontos de acumulação, os meios manuais e mec,nicos de processamento técnico e de disseminação da informação.

As soluções

Produzidos no decorrer de ações administrativas e conservados a título de prova, os documentos são capazes de refletir, como um espelho fiel, o próprio curso dos atos que lhes deram origem. Daí a afirmação de que atos e registros são elementos inseparáveis: qualquer esforço no sentido de racionalizar procedimentos, de restabelecer fluxos de informação, de permitir o pronto atendimento às demandas dos cidadãos ou de garantir a necessária transparência

às relações Estado-sociedade deve admitir uma intervenção que envolva simultaneamente ambos os lados do binômio.

É preciso que a administração pública estadual disponha de mecanismos que relacionem os conjuntos documentais acumulados em cada um de seus órgãos e propiciem o acesso rápido e eficiente às informações indispensáveis à previsão, formulação e execução de planejamento estratégico, à pesquisa, à revisão de decisões, à confirmação ou negação de direitos, deveres e vantagens. Tais mecanismos oferecerão à administração instrumental para atuar com eficácia e economia, tanto no sentido de utilização racional de esforços e recursos, quanto no aspecto financeiro, pela supressão de documentação inútil, liberação de espaço físico, apoio à atuação dos procuradores e advogados e rápida instrução das decisões de ordem administrativa.

Dentre as medidas estratégicas que, a curto e médio prazos, poderão resultar em um verdadeiro *sistema de gestão documental*, capaz de racionalizar e tornar eficazes a criação, tramitação, classificação, avaliação e uso dos arquivos, incluem-se:

- Criação de fórmulas e padrões homogêneos para o registro dos atos administrativos (normativos, ordinatórios, negociais, enunciativos e punitivos), em suporte eletrônico ou papel, tanto nas áreas-meio como nas áreas-fim dos órgãos públicos estaduais.
- Atribuição de códigos de classificação e temporalidade aos documentos, desde sua produção, aplicáveis a toda a administração estadual.
- Extensão do conceito de documento de arquivo às espécies não processuais encaminhadas às bibliotecas e centros de documentação, abrangendo todo e qualquer produto de ações administrativas, independentemente de suporte (papel, filme, fita, disco ótico etc.), gênero (textual, audiovisual, fonográfico e iconográfico) e recurso de fixação de dados (manuscrito, datilografado ou impresso).
- Estabelecimento de uma tipologia processual padronizada para todos os órgãos do Estado, em meios convencionais e/ou eletrônicos, fixando normas de:

  - Pertinência: atividades-meio e atividades-fim que devem ser objeto de autuação
  - Identificação/classificação: origem institucional, origem funcional, data tópica, data crônica, interessados nominais (pessoas físicas e jurídicas)
  - Instrução: regras, fundamentos legais
  - Responsabilidade/competência no trato da informação administrativa: nível hierárquico de quem abre, quem decide, quem opina, quem arquiva
  - Temporalidade: prazos de instrução e de guarda.

- Adoção de um mesmo fluxo documental para a mesma ação administrativa, qualquer que seja o órgão e nível hierárquico em que ocorra.

- Fixação de níveis de acesso às informações contidas nos diferentes documentos, de acordo com o estágio de tramitação, a fase do ciclo vital, o grau de sigilo e outras modalidades restritivas.
- Garantia de consulta plena (administradores e cidadãos) aos documentos gerados pelo serviço público estadual, ressalvadas as restrições acima referidas.
- Imediato cumprimento das disposições referentes à temporalidade de cada tipo documental (eliminação, transferência e recolhimento), a fim de evitar guardas desnecessárias e acumulações inúteis e de impedir a destruição de documentos de valor permanente.
- Geração progressiva de documentos eletrônicos, desde que revestidos de valor jurídico e segurança, de forma a

  - proporcionar acesso ao conteúdo integral de cada documento;
  - evitar a digitalização, *a posteriori*, de informações registradas em suporte-papel;
  - permitir a racionalização e fluidez da informação e a economia de espaço, dentro da perspectiva do «Estado mínimo»;
  - agilizar as disposições de avaliação, com a supressão programada dos registros de valor temporário e a impressão automática (em papéis e tintas de duração garantida) dos registros de valor permanente.

Inúmeras iniciativas em andamento, no campo da informatização e da racionalização dos serviços administrativos, poderão ser integradas ao sistema. O resultado dessa articulação produzirá um avanço no sentido de se criar um Estado mais «enxuto», mais transparente e eficiente e livre de ambig,idades e entraves de natureza burocrática.

Todas as bibliotecas, centros de documentação, setores de protocolo e arquivo estarão interligados ao sistema, que cuidará de fazer chegar ao governante, de forma rápida e transparente, as informações estratégicas necessárias às ações de governo, com o predomínio de meios eletrônicos de acesso. Todas as unidades produtoras de documentos «falarão a mesma linguagem», com a adoção de critérios únicos para a elaboração de documentos e controle de seu fluxo nas ações administrativas idênticas, qualquer que seja o nível hierárquico que tais órgãos ocupem.

Um produto necessário do sistema será um *Manual de Gestão Documental*, através do qual se implementarão fórmulas e padrões homogêneos de tratamento da documentação pública. Sua contrapartida natural será o *Manual do Cidadão*, que o orientará nas suas demandas junto à administração pública, eliminando entraves burocráticos e o desencontro de informações.

Na verdade, com a implantação de um *sistema de gestão documental*, a própria administração disponibilizará aos cidadãos um mecanismo eficaz e din,mico de avaliação das ações e realizações do Governo.