
A importância da história administrativa no tratamento da informação pública *

Dilma Cabral^{**}

O arquivista e as novas tecnologias da informação

Em palestra conferida a convite da Associação dos Arquivistas Brasileiros, em agosto de 1978, Michel Duchein, então Inspetor Geral dos Arquivos Nacionais da França, ao analisar o papel da arquivologia na sociedade contemporânea, considerou o arquivista como o traço de união entre duas épocas que, como tal, tinha por missão assegurar a informação ao futuro. Duchein já apontava um importante deslocamento que a década de 1970 trouxe para a arquivística, avaliando que a importância da preservação dos arquivos já não se sustentava apenas na questão tradicional de sua relevância histórica e administrativa. A administração, pública e privada, servindo-se cada vez mais do computador,

* Trabalho apresentado no *III Seminário: A Gestão de Documentos Arquivísticos na Administração Pública Federal*, realizado entre 22 e 24 de junho, em Brasília.

** Supervisora do programa de pesquisa Memória da Administração Pública Brasileira- MAPA, do Arquivo Nacional.

funcionava menos voltada para o passado e mais orientada pela necessidade crescente de obter informações rápidas e imediatas (DUCHEIN, 1978, p. 1).

Passados mais de trinta anos, há consenso nos mais diferentes campos científicos de que as novas tecnologias de informação causaram uma profunda transformação em todos os ramos da atividade humana, cujas dimensões ainda não estão claramente definidas. As dificuldades em analisar concretamente as implicações das transformações sociais, culturais e econômicas na sociedade atual provém da falta de estabilidade no domínio digital, não apenas por sua trajetória ainda muito recente, mas também pelo ritmo acelerado de suas mudanças (LEVY, 1999, p. 24).

Desde o final do século XX, os inúmeros desafios colocados pela utilização das novas ferramentas tecnológicas em nossas atividades profissionais, que criou categorias como de letramento digital para o aprendizado de novas competências, nos colocou frente ao dilema da rápida mutação em relação ao saber e a obsolescência do conhecimento (LEVY, 1999, p. 157). Se, por um lado, a percepção de que o mundo tal como conhecíamos já não se apresentava disponível, por outro, abriram-se novas possibilidades a partir da apropriação destas novas tecnologias em nossos métodos de trabalho. Dessa forma, as instituições arquivísticas não passaram imunes às inovações técnicas advindas da informática, especialmente pelo aumento da capacidade da sociedade em “*gerar, reunir, recuperar e examinar e utilizar dados com objetivos os mais variados*” (BELLOTTO, 2004, p. 299).

Diferentes autores tem se dedicado a analisar de que maneira a convergência entre a informática e as novas formas de comunicação colocaram

a arquivologia e o profissional de arquivo frente a novos problemas, impondo revisões de conceitos, a transformação de procedimentos e o estabelecimento de novos paradigmas. Podemos constatar ainda o surgimento de novas áreas de pesquisa, com a incorporação de novos objetos, dada a necessidade de adequar problemas no armazenamento, no processamento da informação e, especialmente, na preservação de documentos em diferentes suportes, além do acesso.

Podemos considerar como um dos desdobramentos deste amplo processo a discussão em torno das bases teórico-metodológicas da arquivologia, seus objetos e sua interface com outras áreas de conhecimento. Marcada em suas origens pelos aspectos pragmáticos vinculados às práticas burocráticas que visavam a eficácia e a eficiência na guarda e preservação dos arquivos, notadamente os públicos, o debate em torno da chamada “ruptura do paradigma” e de sua constituição como campo científico, orientou a teoria e prática da arquivologia para um esforço de delimitação e fundamentação (FONSECA, 2005, p. 55-73).

É importante ressaltar ainda que a administração pública não ficou imune a este processo. Pelo contrário, a utilização de novas tecnologias foi rapidamente incorporada como importante facilitador no gerenciamento da informação governamental, ainda que algumas vezes de forma setORIZADA e descontínua. O complexo funcionamento do Estado, o estabelecimento de políticas públicas e o atendimento das demandas da sociedade, relacionam-se “diretamente com sua ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações” (JARDIM, 1999, p. 29). Assim, o uso das novas tecnologias da informação pelos governos, aliada a novas necessidades impostas pela sociedade, não apenas

originou o aumento da produção de documentação arquivística como demandou o acesso rápido e seguro às informações arquivísticas, visando a tomada de decisão e o estabelecimento de políticas públicas¹. Logo, o Estado se consolidou como campo prioritário para discussão sobre procedimentos para o tratamento de grandes massas documentais, consolidando o “alargamento do domínio arquivístico” que se verificava desde o início do século XX (ROUSSEAU, COUTURE, 1998, p. 46).²

Neste contexto, em que o arquivista tornou-se um “gestor da informação”, às suas competências já reconhecidas desde o século XIX somaram-se novas capacidades, como a de definir o que irá constituir a memória de uma instituição (idem, p. 47). Por outro lado, podemos detectar ainda, como parte deste cenário, o aprofundamento dos princípios arquivísticos e sua adequabilidade à gestão de informação, que se reverte no aprimoramento de métodos de tratamento da produção documental e num esforço de padronização da terminologia e da descrição arquivística, com a elaboração de dicionários e de normas técnicas.³

A história e o tratamento da informação pública

A mudança de paradigma no campo da arquivística, que vem sendo apontada por inúmeros autores, impôs ao arquivista assumir seu papel ativo na

¹No caso do Brasil não poderíamos deixar de assinalar o processo de redemocratização e a Constituição de 1988 como importantes marcos que asseguram o acesso a inúmeros direitos, notadamente o direito à informação, ampliando a participação da sociedade civil, o que instituiria novas demandas ao Estado.

²Este alargamento do domínio arquivístico “fez-se em duas direções: por um lado os arquivos ultrapassaram, de certo modo, a administração e anexaram praticamente os arquivos administrativos; por outro, um domínio novo, com dimensões consideráveis, abriu-se, o dos arquivos privados e dos arquivos de empresas” (*apud* ROUSSEAU, COUTURE, 1998, p. 46).

³Sobre esta questão ver COOK, 2007.

construção da memória social no mundo pós-moderno, “(...) deixando o cuidado daqueles artefatos físicos (os documentos) para passar à pesquisa e ao entendimentos das funções e atividades dos criadores de documentos, e dos processos correlatos de gerações de registros, para que os arquivos possam efetivamente ser criados” (COOK, 1998, p. 143).

Na verdade, a importância da pesquisa histórica dentro do universo das instituições arquivísticas esteve sempre relacionada a um dos princípios mais caros desta disciplina e que “rege todas as intervenções arquivísticas”: o princípio da proveniência, ou respeito aos fundos, para organização dos conjuntos documentais (ROUSSEAU, COUTURE, 1998, p. 79). Tal princípio “consiste em manter agrupados, sem misturá-los a outros, os arquivos (...) provenientes de uma administração, de uma instituição ou de uma pessoa física ou jurídica (DUCHEIN, ago. 1986, p. 14). Porém, conforme ressalta Michel Duchein⁴, ainda que pela prática do princípio de respeito aos fundos se distingua o próprio campo do arquivista, é mais fácil defini-lo do que aplicá-lo (Idem). Mesmo que se reconheça as vantagens de sua aplicação, especialmente quanto a garantia da integralidade do arquivo, um dos fatores que dificultam seu emprego é a necessidade do conhecimento do organismo produtor do arquivo ao longo de sua existência. Para tanto, é necessário que se tenha informações sobre os instrumentos legais que nortearam a existência jurídica do organismo ao longo de sua trajetória, uma vez que as mudanças por ele enfrentadas estarão refletidas na sua produção documental. Assim, informações como sua data de criação e/ou extinção, seu nome e variações, suas atribuições e as possíveis alterações, como acréscimo, supressão ou transferência, bem como as

⁴ DUCHEIN, 1986, p. 14-33.

mudanças em sua estrutura e hierarquia são fundamentais para o tratamento e organização da documentação por ele produzida.

Ainda que esta relação entre a história e a arquivística não se constitua nenhuma novidade, já que há uma certa naturalização desta perspectiva quando se trata dos arquivos permanentes, vistos como o território por excelência do historiador, a gestão de documentos não prescinde da pesquisa sobre a história institucional. Pelo contrário, é a ação do arquivista em todo ciclo de vida do documento que garantirá a preservação do patrimônio documental de uma sociedade (JARDIM, 1995, p. 5).

Para uma aplicação segura dos procedimentos arquivísticos, é imprescindível possuir conhecimentos do contexto administrativo da produção do documento, especialmente aqueles referentes à estrutura organizacional e às funções do organismo produtor, que podem possuir um papel fundamental na solução das dúvidas e dificuldades, teóricas e práticas, que surgem na definição de um fundo de arquivo. Assim, o conhecimento histórico-administrativo constitui-se um instrumental que garante maior segurança e estabilidade ao trabalho do arquivista no tratamento dos documentos produzidos e acumulados pelos órgãos no exercício de suas funções públicas, garantindo não só a manutenção da relação orgânica entre o produtor e suas atividades administrativas, como também permitindo a melhor compreensão do “conteúdo, forma e estrutura dos documentos arquivísticos” (TOMASSEM, 2006, p. 11). O contexto sócio-político, cultural e econômico da produção de um arquivo só nos é dado a conhecer pelo estudo da história administrativa, o que assegura o acesso a este acervo tanto pela administração quanto pelo cidadão, através de instrumentos de pesquisa eficientes que retratem as mudanças enfrentadas pelos organismos produtores.

Destes procedimentos derivam a íntima conexão existente entre a pesquisa arquivística e a história institucional. Segundo López Gómez, o arquivista é um pesquisador por ofício, mas não de qualquer assunto. Seu objeto são as “instituições cujos documentos se encontram sob sua custódia e que deve organizar e descrever mediante uma metodologia arquivística, que apresentando bases científicas, lhe permite pisar em terreno firme e seguro” (LÓPEZ GÓMEZ, 1998, p. 39). Assim, no caso do tratamento da informação pública, constitui-se como objeto privilegiado do arquivista a administração pública, cuja produção documental registra o órgão governamental e a ação administrativa, que são a expressão material do Estado na conservação e manutenção do bem-estar individual do cidadão e da coletividade (TESSITORE, 1996, p. 38).⁵

Um outro aspecto a ser abordado quando discutimos a importância da pesquisa histórica no tratamento da informação pública é a questão da qualidade da informação prestada ao usuário. A convergência da questão do acesso à informação e o uso das tecnologias eletrônicas trouxe à tona a necessidade de normalização dos procedimentos arquivísticos, notadamente os instrumentos de pesquisa, o que passou a exigir maior consistência ao trabalho do arquivista e maior eficiência e efetividade ao processo de pesquisa do usuário (FOX, 2007, p. 25). No campo da arquivística tem se observado um grande esforço em facilitar a troca de informações em nível nacional e internacional, o que resultou em ações conjuntas em torno da criação de sistemas e bases de dados unificadas de instrumentos de pesquisa, como o projeto ICA-AtoM⁶; ou normas

⁵Podemos definir administração pública como o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo e, em sentido material, como o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral próprios do Estado ou por ele assumidos, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 1966, p. 52).

⁶ICA-AtoM é um [projeto colaborativo](#) desenvolvido sob os auspícios do Conselho Internacional de Arquivos (ICA) e diversos parceiros, com a missão de desenvolver um software aplicativo gratuito e de código-fonte aberto para gerenciamento de descrição

nacionais e internacionais para a estrutura e o conteúdo da informação arquivística, cuja implementação cria condições para o acesso simultâneo do pesquisador à diferentes instituições, padronizando o conteúdo e a estrutura da descrição dos documentos (Idem, p. 27). Resultado deste empenho foi a elaboração, pelo Conselho Internacional de Arquivos (CIA) da ISAD(G), da norma geral internacional de descrição arquivística e a Nobrade, a norma brasileira de descrição arquivística. No campo da normalização temos ainda a Norma Internacional de Registro de Autoridade Arquivística para Entidades Coletivas, Pessoas e Famílias - ISAAR(CPF) e, finalmente, a ISDF, Norma Internacional para Descrição de Funções.

Porém, a aplicação destas normas aponta para a necessidade de maior consistência das informações disponibilizadas o que, no caso do tratamento de acervos oriundos do poder público, exige a produção de um conhecimento específico voltado para a pesquisa das funções públicas. Neste sentido, a carência de estudos sobre a administração pública e as mudanças em torno de suas funções acenam com a necessidade de se produzir investigações que permitam relacionar a informação ao seu contexto de produção. Assim, podemos considerar que um dos resultados do impacto das novas tecnologias de informação no campo da arquivística é o reforço de seu caráter multidisciplinar.

arquivística, em conformidade com as normas do ICA.

O Arquivo Nacional e a memória da administração pública brasileira: o 'projeto Mapa'

Apesar de ser identificada com uma tradição historiográfica ultrapassada, a história da administração pública se tornou uma temática privilegiada nas instituições arquivísticas brasileiras, dada a necessidade de organização dos conjuntos documentais sob a guarda dos arquivos públicos, que não poderia prescindir de um conhecimento rigoroso sobre seus produtores. Tal ênfase se acentuou partir da década de 1980, quando teve início o processo de modernização do Arquivo Nacional, cuja experiência foi transformada em projeto-piloto da Unesco para reestruturação de arquivos históricos do tipo tradicional.

Nesse período, a carência de estudos sobre a administração brasileira estimulou o estabelecimento de grupos de pesquisa voltados para essa temática nas instituições arquivísticas públicas, sendo o Arquivo Nacional precursor nessa área com o projeto Memória da Administração Pública Brasileira (MAPA), que teve início em 1981. O MAPA contribuiu com o papel de agente multiplicador assumido pelo Arquivo Nacional, tornando-se um modelo do emprego da pesquisa histórica na organização de acervos arquivísticos e do papel facilitador da informática no campo da pesquisa histórica, tendo sua metodologia sido constantemente repassada através de seminários e assistências técnicas prestadas a outros órgãos.

O MAPA dedicou-se inicialmente ao levantamento da estrutura administrativa colonial, dadas as necessidades mais imediatas do trabalho de tratamento

técnico do acervo no início da década de 1980. Elaborou-se uma metodologia singular, a partir do levantamento e análise da legislação colonial, que priorizava a transformação dos órgãos e cargos, especialmente suas estruturas e competências, o que permitiu reconstituir o aparato administrativo que a metrópole portuguesa instalou no Brasil. Ao longo do tempo, a metodologia foi sendo paulatinamente adaptada, adotando critérios que conciliavam: a) as demandas impostas pelo tratamento do acervo e pela identificação dos fundos internos; b) a criação de um setor de arquivo intermediário que apontava na direção de recolhimentos de conjuntos documentais a partir da década de 1930; c) os cortes temporais já consagrados pela historiografia e a escassez de estudos para determinados períodos; e d) a necessidade de padronização das informações para futura montagem de uma base de dados, chamada de “base MAPA”, que incluía a necessária elaboração da ficha modelo para coleta de informação.

Inicialmente, durante a implantação definitiva da base em 1986, a metodologia orientava a implantação de órgãos por ministério, mas verificou-se que a complexidade e instabilidade da administração pública brasileira dificultavam a adoção deste parâmetro, sendo mais simples o acompanhamento de sua evolução pela função administrativa, por exemplo: agricultura, saúde, educação, etc. Por outro lado, o projeto original foi redimensionado de forma a acumular informações sistematizadas sobre a administração pública brasileira em diferentes períodos, permitindo sua recuperação automatizada. A partir daí, buscou-se retratar a trajetória dos órgãos da administração pública, direta ou indireta, desde sua criação até sua extinção, registrando suas seguidas transformações. Para tanto, definiu-se órgão como qualquer segmento

administrativo, independente do seu nível hierárquico e das funções que desempenha na administração. A partir da análise de legislação específica, procurou-se padronizar as informações coletadas de cada órgão, de modo geral: nome, data e motivo de criação e extinção, estrutura, competências, nível hierárquico, natureza jurídica, antecessores e sucessores, ministério a que pertence, superior hierárquico e legislação pertinente.

Estão hoje implantadas na base Mapa 1.466 unidades administrativas, 1.137 disponibilizadas via *web* e 329 em fase final de revisão. Há três anos o trabalho foi reorientado no sentido de concluirmos a implantação de todos os órgãos da administração central, o que hoje seria o equivalente à esfera federal, dos períodos colonial e monárquico. Desta forma teremos uma base de dados que disponibilizará informações sobre todos os órgãos e cargos vigentes no Brasil de 1501 a 1891, retratando todas as alterações de nome, estrutura, competências ou superior hierárquico, com a indicação dos atos legais que regularam tais transformações.

Além disso, priorizamos ainda a disponibilização de dados referentes aos ministério brasileiros no período 1990-2009. Para tanto foi feito o levantamento da criação e alterações dos ministérios brasileiros nas sucessivas reformas administrativas ocorridas do governo Collor ao governo Lula, até o ano de 2009. Estas informações completarão a série de estudos iniciada sobre a genealogia dos ministério brasileiros no período 1808 a 1891. Com este projeto pretendemos reconstituir a trajetória dos ministérios brasileiros que, tal como a administração pública, apresentam como uma de suas principais características serem formações administrativas bastante inconstantes, sofrendo periodicamente a incorporação ou supressão de órgãos, a fusão de pastas, quando criam-se

super-ministérios, ou a cisão, quando pulverizam-se em organismo mais especializado em torno de uma atividade administrativa.

A grande dificuldade deste trabalho está na pouca estabilidade da administração pública brasileira, o que leva ao esforço de estabelecermos cadeias genealógicas que agregam diferentes órgãos pela relação de sucessão, unificando-os a partir de suas funções, permitindo-nos agregar órgãos que cuidaram de uma política pública.

Em conclusão, podemos considerar o trabalho realizado pelo MAPA, integrado a uma série de outras iniciativas do Arquivo Nacional, tem por base a melhoria do processo de tratamento da informação pública, pretendendo constituir um núcleo de informação eficiente sobre a administração pública federal, amplamente acessível às diferentes áreas da instituição, bem como a entidades públicas e pesquisadores.

Bibliografia

BELLOTTO, Heloisa Liberalli. *Arquivos permanentes: tratamento documental*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1991.

COOK, Michael. Desenvolvimentos na descrição arquivística: algumas sugestões para o futuro. *ACERVO: revista do Arquivo Nacional*, Rio de Janeiro, v.20, n.1/2, 0, p.125-132, jan./dez. 2007.

_____. *Arquivos pessoais e arquivos institucionais: para um entendimento arquivístico comum da formação da memória em um mundo pós-moderno. Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v11, n.21, 1998, p.129-149.

DOLLAR, Charles. O impacto das tecnologias de informações sobre princípios e práticas de arquivos: algumas considerações. *ACERVO: revista do Arquivo Nacional*, Rio de Janeiro, v.7, n.1-2, 0, p.3-38, jan./dez.1994.

DUCHEIN, Michel. O respeito aos fundos em Arquivística: princípios teóricos e problemas práticos. *Arquivo & Administração*, Rio de Janeiro, v. 10-14, n. 1, abr. 1986.

_____. O papel da arquivologia hoje. *Informativo da Associação dos Arquivistas Brasileiros* – Ano 15 - nº 01 – jan – jun 2006.

FONSECA, Maria Odila K. *Arquivologia e Ciência da Informação*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

FOX, Michael. Por que precisamos de normas. *ACERVO: revista do Arquivo Nacional*, Rio de Janeiro, v.20, n.1/2, 0, p.23-30, jan./dez. 2007.

JARDIM, José Maria. *Transparência e Opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF, 1999.

_____. A invenção da memória nos arquivos públicos. *Ciência da Informação / Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia*. Brasília: IBICT, 1995a. v. 25, n. 2. p. 1-13. Disponível em: <www.ibict.br/cionline/include/getdoc.php?id=818&article=480&mode=pdf> Acesso em: 10 jun. 2010.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.

LÓPEZ GÓMEZ, Pedro. Los archiveros y sus investigaciones. *Métodos de Información*. v. 5, n. 22-23, 1998, p. 37-43. Disponível em: <http://eprints.rclis.org/archive/00001743/>. Acesso em: 15 jun. 2010.

ROUSSEAU, Jean Yves; COUTURE, Carol. *Os fundamentos da disciplina arquivística*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998. (Nova enciclopédia; 56).

TESSITORE, Viviane. História administrativa, a chave para os Arquivos Públicos. *Arquivo & História*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 33-46, 1996.