

Os princípios arquivísticos e o conceito de classificação

Renato Tarciso Barbosa de Sousa

Introdução

A classificação é uma função importante para a transparência e o compartilhamento de informações, que são caminhos seguros para a tomada de decisão, para a preservação da memória técnica e administrativa das organizações contemporâneas e para o pleno exercício da cidadania. Ela é uma atividade reconhecida, pela maior parte dos autores que tratam da questão, como matricial. Ela precede todas as outras atividades. Entretanto, há um espaço muito grande entre o reconhecimento de sua importância e o aprofundamento teórico sobre o tema.

Esse distanciamento somente poderá ser encurtado com o desenvolvimento de pesquisas. E nesse ponto, parte-se do pressuposto formulado pelo arquivista canadense Jean-Pierre Wallot, ex-presidente do Conselho Internacional de Arquivos, que sem a pesquisa, a Arquivística está condenada a permanecer como um corpo de práticas e de receitas sem racionalidade científica. O fato de ser uma disciplina com finalidades pragmáticas a coloca em uma fronteira perigosa com o empirismo. É necessário, portanto, buscar uma fundamentação teórica para o tratamento da questão da classificação na Arquivística.

A dimensão do conhecimento e do que-fazer arquivístico passa pela discussão das várias funções ou dos vários momentos de intervenção do arquivista, tais como: a criação, a classificação, a avaliação, a descrição, a difusão, a preservação e a transferência/recolhimento (Couture, 1999). Entendemos, entretanto, que a função classificação é matricial, isto é, a partir dela que as outras funções/intervenções ganham corpo, consolidam-se, configuram-se. Para Lopes (1996, p. 98), "a operação de definir a classificação e aplicá-la às informações e acervos é matricial. Sem ela, qualquer outra operação descritiva ou avaliativa tenderá a fracassar. Mesmo no que se refere às atividades de preservação e restauração, a classificação é que permitirá definir a prioridade de procedimentos. Acervos guardados sem qualquer classificação estão no limbo do universo do conhecimento, porque não é possível acessá-los ao conteúdo informacional existente".

É a função/intervenção que dá sentido e que preserva o caráter orgânico do conjunto, espinha dorsal de todo o conhecimento arquivístico e o que delimita e distingue o objeto (informação) da Arquivística das outras áreas da Ciência da Informação. A classificação insere-se em um espaço informacional que de um lado se coloca o estoque informacional (arquivo) e de outro o "necessitador" da informação (o usuário). Ela aparece como uma ponte entre o sujeito (usuário) e o objeto (o arquivo), dando a este último inteligibilidade não apenas como instrumento organizador, mas, também, como canal de comunicação.

Advoga-se, portanto, um papel fundamental da classificação no trabalho arquivístico. Esse papel, de alguma forma, é reconhecido pela literatura arquivística nacional e internacional, mas o reconhecimento não permitiu ainda uma verticalização teórica sobre o tema, que aprofundasse o debate e encontrasse soluções consistentes para essa função.

A verticalização teórica, citada anteriormente, pressupõe uma discussão mais ampla que envolva saberes e conquistas de outras áreas do conhecimento humano. Isto quer dizer que o arcabouço teórico-metodológico utilizado para tratar a questão da classificação de informações arquivísticas, moldado em meados do século XIX, não dá mais conta de resolver os problemas impostos pela grande massa de informações acu-

muladas diariamente pelas organizações contemporâneas, pela disseminação das novas tecnologias, pela instabilidade crônica das instituições e pelo desenvolvimento social, que trouxe à tona a figura do cidadão e o direito à informação.

O empirismo e o senso comum devem ser combatidos ou contrapostos por uma reflexão que resulte no estabelecimento, na elaboração de um novo marco referencial para a construção de instrumentos de classificação. Propõe-se, então, a discussão a partir de três ângulos ou dimensões: o primeiro, os marcos teóricos na Arquivística para a abordagem da classificação, isto é, os conceitos e princípios envolvidos. O segundo, o ferramental da Teoria da Classificação para dar consistência e cientificidade à construção de instrumentos de classificação e, por último, a definição de procedimentos metodológicos para a coleta de dados necessários a construção de instrumentos de classificação. Entende-se, também, que a discussão sobre essas três dimensões deve ter como pano de fundo a busca em outras áreas do conhecimento humano de saberes que possam contribuir para um entendimento melhor do conceito de classificação, isto é, não podemos nos restringir ao campo do conhecimento arquivístico.

Classificação e a construção do conhecimento arquivístico

A aplicação dos princípios de respeito aos fundos e o de ordem original incide diretamente sobre a função classificação. Para Lopes (1996, p. 73), da mesma forma que a Teoria das Três Idades tem sido usada para a avaliação, aqueles dois princípios têm servido, principalmente, para definir estratégias de classificação. Portanto, a discussão sobre esses dois princípios torna-se imprescindível para fundamentar toda atividade de organização dos acervos documentais.

Para discuti-los, é necessário entender a própria trajetória da construção do conhecimento arquivístico, que é um fenômeno relativamente recente. Os contornos dessa disciplina do conhecimento humano, a Arquivística, somente tornaram-se perceptíveis com a urbanização das

sociedades, com a formação dos estados nacionais e o conseqüente aumento das instituições públicas.

As primeiras obras que estudaram temas relacionados com o material arquivístico e as tarefas de arquivos foram escritas, segundo Duranti (1995, p.2), por juristas do século XI. Entretanto, as primeiras afirmações gerais sobre a natureza dos documentos e sobre as obrigações dos responsáveis por sua criação e custódia podem ser encontradas na legislação da Roma antiga. No Código de Justiniano, em algumas seções, há enunciados dispendo sobre os objetivos e o modo de criar e preservar documentos, que permaneceram no núcleo da teoria arquivística durante séculos. A própria definição de arquivo pode ser encontrada nos enunciados quando se fala dele como "o lugar onde se depositam os documentos públicos" e que "ali permanecem incólumes e podem ser encontrados rapidamente por quem os busca". É inegável o alcance dos conceitos legais romanos e a influência que eles tiveram na maioria dos sistemas legais dos países europeus. As idéias, continua Duranti (1995, p. 3), de que a Antigüidade outorga aos documentos máxima autoridade; de que depositar um documento em um lugar público garantia sua confiabilidade como testemunho de ações e de que a custódia ininterrupta assegurava a autenticidade do documento chegaram a constituir parte do conhecimento arquivístico e assim ficaram até nossos dias.

A formação, na segunda metade do século XVI, dos estados modernos na Europa possibilitou um considerável desenvolvimento do conhecimento arquivístico. A concentração dos documentos produzidos pelos distintos órgãos do governo em prédios de arquivo teve como conseqüência a promulgação de muitas leis e instruções para regular o modo como se processava o material, especialmente a preservação e a descrição (Duranti, 1995, p.3). Os conceitos arquivísticos elaborados na esfera legal-administrativa foram enriquecidos com aportes da esfera cultural e encontraram sua expressão orgânica entre 1552 e 1684. A partir desse período, os arquivistas escreveram obras contendo princípios gerais. Os primeiros elementos de uma doutrina nesta área podem ser encontrados, segundo Duranti (1993, p. 9), no último volume da obra intitulada **De Re Diplomática**, de Jean Mabillon, publicada em 1681.

Tratava-se de um método sistemático de investigação para determinar os fatos e os eventos nos quais os documentos se inseriam e não noções sobre a organização ou sua descrição.

Apesar do aumento da quantidade de arquivos, resultado do desenvolvimento das instituições e das relações sociais, as obras que tratam dos princípios e das práticas seguidas pelos arquivistas somente apareceram no final da primeira metade do século XIX (Couture, 1999, p. 220). A primeira exposição sistemática da diferença entre material de arquivo e de biblioteca estava contida na correspondência, publicada em 1867, do arquivista Francesco Bonaini com o bibliotecário Antonio Panizzi. Nessa correspondência pode-se perceber a distinção entre os métodos de aquisição, organização, descrição e comunicação existentes entre ambos os materiais (Duranti, 1993, p. 9-10).

Era já clara a preocupação com a organização dos documentos. Na verdade, como nos lembra Schellenberg (1980, p. 75), "desde que se começou a registrar a história em documentos, surgiu para o homem o problema de organizá-los". Silva *et al.* (1998, p. 28), numa visão mais contemporânea, expressam que "na realidade, ao longo dos tempos, o Homem sempre teve necessidade de organizar os registros da sua atividade e de criar meios eficazes para aceder ao respectivo conteúdo".

Escavações arqueológicas demonstraram a existência de arquivos reais, religiosos e privados na Antiguidade. (SCHELLENBERG, 1980, p. 75-78). Nos suportes da informação (tijolos de argila, papiro, pergaminho, papel etc.) eram registrados os resultados das atividades dos homens que os conceberam. À medida que os grupos organizados sentiram necessidade de conservá-los, tornou-se mister tratá-los. Desde então, vários foram os métodos utilizados.

Presume-se que na Mesopotâmia, os tijolos de argila (tabletes) eram amontoados em pilhas com inscrições nas bordas para evitar o manuseio desnecessário. Na Roma Antiga, os diários de justiça (*comentarii diurni*), registravam, em ordem cronológica, os documentos expedidos e recebidos. Na Idade Média, a Igreja foi a herdeira e a difusora, bem como de outras práticas, desse tipo de classificação dos documentos. Um único

elemento, neste caso, era utilizado para a ordenação, o produtor-emissor (SCHELLENBERG, 1973, p. 75-78).

Segundo Duranti (1995, p. 4-5), a partir do século XVI, os métodos de ordenação passaram a basear-se nas funções que produziam documentos. Jacob von Rammingen propôs os seguintes agrupamentos primários a partir dessa perspectiva: documentos relacionados aos assuntos de soberania territorial; documentos relacionados com assuntos internos e documentos relacionados com assuntos externos. Cada agrupamento primário era dividido em dois grupos: documentos relacionados com assuntos gerais e documentos relacionados com casos de pessoas ou instituições.

Nicolaus Glussianus, com um enfoque diferente, sugeria uma ordenação por corpos, classes e séries. O corpo correspondia à área geográfica com a qual se relacionava o documento; a classe, à natureza jurídica das ações nas quais participava o documento (administração, concessões, consultas etc.); e as séries ao tipo de atividade que os documentos cumpriam (cobrança de taxas, doações de terras etc.).

No século XVIII, surgiu a primeira instituição arquivística nacional: o Arquivo Nacional da França.¹ Criada inicialmente como arquivo da Assembléia Nacional, foi transformada, em 1794, no estabelecimento central do Estado francês. Instituiu-se, assim, pela primeira vez, uma administração orgânica para cobrir toda a rede de repartições públicas acumuladoras (JARDIM, FONSECA, 1992, p. 24-45). O reconhecimento da importância dos documentos para a sociedade foi uma conquista da Revolução Francesa, que gerou importantes realizações no campo arquivístico: criação de uma administração nacional e independente dos arquivos; proclamação do princípio de acesso do público aos arquivos; reconhecimento da responsabilidade do Estado pela conservação dos documentos de valor, do passado (SCHELLENBERG, 1980, p. 9).

As grandes concentrações de arquivos, segundo Silva (1999, p. 79), provocaram o primeiro abalo no sistema tradicional. Para o autor, a

¹ Na Inglaterra, um arquivo central, o Public Record Office, foi criado em 1838 e nos Estados Unidos, o National Archives, em 1934.

fusão de distintos acervos num mesmo depósito atinge proporções inusitadas, inclusive em entidades não governamentais. "Os depósitos de documentos aumentaram consideravelmente a partir do século XVI (em número, em extensão e em diversidade de acervos), mas o caráter prático da profissão manteve-se inalterável e o conceito de serviço foi sempre relativamente fechado. Só mais tarde com a ruptura do sistema político e burocrático e com o advento de novas preocupações sociais é que, efetivamente, surgirá a teorização arquivística. A partir de então estarão criadas as condições para que surja uma disciplina autônoma (...). Mas o caminho será penoso e cheio de contradições, até que se possa falar verdadeiramente de uma renovação" (SILVA, 1999, p. 81).

A partir do século XVI, ainda, o que-fazer arquivístico começa a ser freqüentemente disciplinado por normas regulamentares, algumas inclusive de caráter oficial. Percebe-se, então, que elas já têm imanescentes os princípios gerais de natureza arquivística, os quais irão adquirir depois a forma de postulados, levando ao nascimento de uma nova disciplina - a Arquivística - como construção conceitual e sistemática do saber adquirido por uma prática milenar da gestão dos arquivos (SILVA, 1999, p. 93). A criação do Archivo General de Índias, em Sevilha, por Carlos III da Espanha, em 1785, constitui, para Silva (1999, p. 99), um significativo exemplo desse esforço de concentração de arquivos por parte do Estado.

A concentração dos arquivos trouxe de volta a discussão sobre a organização dos documentos. As tradicionais formas de ordenação foram colocadas à prova a partir de um novo cenário. Segundo Duchein (1986, p. 15):

"nem administradores, nem arquivistas de diferentes países, demonstraram o menor escrúpulo em dividir e dispersar documentos de uma mesma origem, nem em reagrupar e misturar documentos de proveniências diferentes, quando a necessidade se fazia sentir, por motivo de comodidade (prática ou intelectual). Todas as antigas classificações de arquivos que chegaram até nós foram concebidas por assuntos, temas ou locais, fato que indica ter sido rompida, para realizá-las, a ordem na qual os documentos haviam sido produzidos. O mal foi relativamente pequeno quando se tratava de classificar

dessa forma, arquivos de um só organismo (isto é, arquivos de uma mesma origem). Muito mais grave se tornou, porém, nos grandes depósitos de arquivos, onde foram reunidos arquivos de diferentes proveniências".

Duchein cita, inclusive, o exemplo francês. Quando da criação dos Arquivos Nacionais foram reunidos em um mesmo depósito documentos do Tesouro de Cartas Reais, os arquivos do Parlamento de Paris, os das abadias e conventos da região parisiense, os dos ministérios do governo real, os dos príncipes emigrados e, em seguida, os provenientes das novas assembléias e administrações criadas pela Revolução Francesa. Os primeiros diretores dos Arquivos Nacionais elaboraram um plano para tratar todos esses acervos de variadas proveniências como um único conjunto dividido em cinco seções metódico-cronológicas: seção legislativa para os documentos das assembléias revolucionárias, administrativa para aqueles dos ministérios, domínial para os títulos de propriedade do Estado, judiciária para os documentos de tribunais e a seção histórica. Esta última seção foi constituída de documentos arbitrariamente considerados de valor histórico selecionados das seções anteriores. Os documentos da seção histórica foram ordenados por "local, reinados etc., de tal forma que, na maioria dos casos, tornou impossível determinar sua origem, ficando tudo profundamente misturado e disperso" (Duchein, 1999, p. 15).

A classificação temática adotada refletia, em parte, o que estava ocorrendo com outras áreas do conhecimento humano. Para Duchein, "esta concepção ideológica da classificação de arquivos achava-se, então, universalmente disseminada. Era a época dos grandes sistemas de classificação científica, como o de Curvier para a Zoologia, o de Linneo para a Botânica, e o de Berzéluis para a Química. Pela ótica dos historiadores de então, o documento de arquivo era considerado por seu valor intrínseco, independentemente de seu contexto, da mesma maneira que, nas escavações arqueológicas - em Pompéia, por exemplo, ou no Egito durante a expedição de Bonaparte - só houve interesse pelos objetos de arte encontrados, como peças de coleção, sem a preocupação de conservá-los no âmbito de seu desenvolvimento".

Silva (1999, p. 107) afirma que essa política de incorporações em massa e a posterior reordenação dos arquivos, fundamentadas em concepções ideológicas, atingiram as maiores proporções na França, a ponto de considerar essa situação incontrolável e alarmante do ponto de vista arquivístico. Era necessário, portanto, colocar ordem no caos.

A criação das escolas arquivísticas e os sucessos da Revolução Francesa mudaram, para Duranti (1995, p. 8), completamente a direção em que se desenvolvia a ciência arquivística. A declaração dos documentos da nação francesa como propriedade pública, abertos aos cidadãos para a consulta, determinou a proliferação de legislação e regulamentações dirigidas a proteger o contexto dos documentos. Entre 1812 e 1857 promulgaram-se leis em Nápolis, Holanda e França que prescreviam que os arquivos de um **criador** (isto é, uma pessoa ou organização que produz ou recebe documentos integrando os arquivos no curso de sua atividade) deviam ser mantidos separados dos arquivos de outro criador e guardados na mesma ordem na qual estavam quando funcionavam seus criadores.

Na França, em 1841, elaborou-se um dos fundamentos da Arquivística moderna. Trata-se do princípio de respeito aos fundos, que 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, 1983, p. 14). A classificação, até as primeiras décadas do século XIX, era elaborada sem levar em conta a origem administrativa dos documentos. Considerava-se como um conjunto único a grande massa documental reunida no Arquivo Nacional francês. Segundo José Maria Jardim e Maria Odila Fonseca (1992, p. 34), isso era reflexo da ótica historiográfica predominante à época. O documento era considerado por seu valor intrínseco, independentemente de seu contexto gerador.

A autoria do conceito de respeito aos fundos é atribuída ao historiador francês Natalis de Wailly, chefe da Seção Administrativa dos Arquivos Departamentais do Ministério do Interior. Ele foi o inspirador de uma circular assinada pelo ministro Ducharel e publicada em 24 de abril de 1841. Segundo Michel Duchein (1983, p.15), essa circular foi a "certidão de nascimento da noção de fundos de arquivos". A circular

dispunha: "(...) agregar os documentos por fundos, isto é, reunir todos os títulos (documentos) provenientes de um corpo, de um estabelecimento, de uma família ou de um indivíduo, e dispor segundo uma determinada ordem os diferentes fundos (...)". E para evitar qualquer tentativa de constituição de coleções, a circular acrescentava: "(...) os documentos que apenas têm relação com o estabelecimento, um corpo ou uma família não devem ser confundidos com fundo desse estabelecimento, desse corpo ou dessa família (...)". Para Rousseau e Couture (1998, p. 80), Natalis de Wailly acabava, com estas propostas, "de dar uma personalidade disciplinar própria aos arquivistas fornecendo-lhes uma maneira original de abordar os arquivos, que permitia evitar os graves e irreparáveis erros que cometiam desde há muito com a organização dos arquivos por assunto, por tema ou por outro qualquer fator".

Rousseau e Couture (1998, p. 81) fazem, entretanto, o seguinte questionamento: qual era o alcance da circular de Natalis de Wailly? O autor tinha unicamente em vista um objetivo arquivístico? Que queria ele proteger? Acreditam os canadenses que, apesar da dificuldade de entender o que queria um administrador francês de meados do século XIX, objetivava-se, sobretudo, a gestão administrativa, mas sem perder de vista que "os arquivos são em primeiro lugar o produto das atividades de uma pessoa física ou moral e que uma parte importante de seu valor provém justamente do fato de poderem, para fins administrativos ou de investigação, testemunhar de modo privilegiado essas mesmas atividades".

Os dois princípios, formalmente proclamados como normas jurídicas, converteram-se no núcleo histórico da ciência arquivística, defende Duranti (1995, p. 9). O princípio de proveniência (*principio di pronienza*, em italiano; *provenienzprinzip*, em alemão; *herkomstbeginsel*, em holandês; *respect des fonds*, em francês; *principle of provenance*, em inglês) e o princípio da ordem original (*metodo storico*, *strukturprinzip* ou *registraturprinzip*, *respect de Vordre primitif*, *principle of original order*) evoluíram a partir de uma obrigação legal até uma opção científica e cultural. Esse princípio foi consagrado somente em 1964, quando da realização, em Paris, do Congresso Internacional de Arquivos (Rousseau, Couture, 1994, p. 34).

Apesar da literatura apontar a França como precursora do princípio, Herrera (1991, p. 33) afirma, a partir de Lodolini, que o princípio de proveniência foi aplicado pela primeira vez na Dinamarca, em 1791, com a instrução de uma comissão para a ordenação dos arquivos. Brenneke considera precursor desse princípio Philipo Ernst Spiers em sua obra *Von Archiven* (1777). Entretanto, em 1826, foi aplicado em alguns arquivos da Holanda e, no ano seguinte, nos arquivos toscanos.

As transformações ocorridas no mundo, principalmente a partir do pós-guerra, deram um rumo diferente à Arquivística. A urbanização e a expansão das atividades do Estado foram alguns dos fatores que criaram as condições para o crescimento vertiginoso da produção documental. Paralelamente, houve um aumento das necessidades de informação dentro das organizações (MELLO, 1988, p. 12).

Os métodos de tratamento dos documentos até então existentes eram suficientes para responder às necessidades das organizações, mas não eram adequados para a nova situação que se configurava. O aumento do acervo documental criou uma nova realidade e exigiu novos métodos.

Atualmente, é possível encontrar na Europa, nos Estados Unidos e no Canadá um corpo considerável de profissionais preocupados em refletir sobre esses problemas. Entretanto, o estabelecimento de normas internacionalmente aceitas e adotadas ainda não é muito difundido.

Os princípios de respeito aos fundos e do ordem original e o classificação

Os princípios de respeito aos fundos e o da ordem original são as bases que fundamentam toda a atividade de classificação, da mesma forma, como foi dito anteriormente, a Teoria das Três Idades estabelece as estratégias de avaliação. Na verdade, aqueles princípios são para a Teoria da Classificação a característica ou princípio da classificação ou princípio da divisão, isto é, a qualidade ou o atributo escolhido para servir de base à classificação. Assim, existem tantas classificações quantas forem as características possíveis de ser empregadas como base da divisão.

Ainda, segundo a Teoria da Classificação, classificar significa distribuir indivíduos em grupos distintos, de acordo com caracteres comuns e caracteres diferenciadores. Pode-se fazer essa distribuição observando-se características superficiais e mutáveis ou então tendo-se em vista caracteres essenciais e permanentes. No primeiro caso, a classificação é elaborada a partir de um princípio de divisão ou classificação artificial. No segundo caso, o princípio será natural.

A classificação que utiliza princípios de divisão ou de classificação artificiais não se prende à essência dos objetos distribuídos e podem ser modificados, suprimidos mesmo, sem a alteração dessa essência. É o caso, por exemplo, de distribuir os homens pela cor do cabelo ou arranjar os livros em uma estante de acordo com o formato ou encadernação. Entretanto, a classificação que parte de princípios de divisão ou de classificação naturais encontra e exprime a ordem seguida pela natureza no meio das dissemelhanças quase infinitas dos seres. Ela parte da observação dos indivíduos e, em seguida, compara-os. Observando caracteres comuns em certo número de indivíduos dissemelhantes, elimina as diferenças, conserva as analogias e com estas constitui tipos de variável extensão.

Podemos, a partir dessas definições, entender os princípios de respeito aos fundos e o da ordem original como princípios de divisão ou de classificação naturais, pois são atributos essenciais e permanentes ao conjunto (arquivo) a ser dividido. O *Dicionário internacional de terminologia arquivística*, publicado pelo Conselho Internacional de Arquivos, em 1984, definiu Arquivo como "o conjunto de documentos, quaisquer que sejam suas datas, suas formas ou seus suportes materiais, produzidos ou recebidos por pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado no desempenho de suas atividades." Arquivo é, então, um conjunto de documentos acumulados por um sujeito (pessoa física ou jurídica) com atividades conhecidas. Portanto, a origem desse conjunto de documentos é uma marca indelével, inseparável e o que lhe dá inteligibilidade e identidade. As características desse conjunto documental são delimitadas pelo sujeito acumulador (pessoa física ou jurídica). Não deve-se perder de vista que a noção de proveniência (origem dos docu-

mentos) está ligada à noção de acumulação (produção ou recebimento) e não à de recolhimento (DUCHEIN, 1996, p. 24).

De forma diferente ocorreu com os métodos de agrupamento dos documentos na fase anterior às determinações de Natalis de Wailly. Naquela época, os registros documentais eram reunidos a partir de características artificiais, isto é, de princípios de divisão ou de classificação baseados em características superficiais e fáceis de observar, mas que não representavam relações verdadeiras e, por esta razão, a classificação tornava-se menos perene.

A aplicação do Princípio de Respeito aos Fundos e a realidade brasileira

Michel Duchein foi quem conseguiu melhor defender e sistematizar a aplicação do Princípio de Respeito aos Fundos, pois como afirma Lopes (1996, p. 69), ele ligou, firmemente, a sua concepção de fundo de arquivo à existência jurídica, administrativa e estrutural de uma organização.

Os critérios formulados por Duchein (1986, p. 20) para a definição do organismo produtor de fundos de arquivos continuam válidos. São eles:

- para produzir um fundo de arquivos, no sentido atribuído ao termo pela Arquivística (isto é, um conjunto indivisível de arquivos), um organismo, seja público ou privado, deve assumir denominação e existência jurídica próprias, resultantes de um ato (lei, decreto, resolução etc.) preciso e datado;
- deve possuir atribuições específicas e estáveis, legitimadas por um texto dotado de valor legal ou regulamentar;
- sua posição na hierarquia administrativa deve estar definida com exatidão pelo ato que lhe deu origem; em especial, sua subordinação a outro organismo de posição hierárquica mais elevada deve estar claramente estabelecida;
- deve ter um chefe responsável, em pleno gozo do poder decisório correspondente a seu nível hierárquico. Ou seja, capaz de tratar os assuntos de sua competência sem precisar submetê-los, automaticamente, à decisão de uma autoridade superior. Isto não significa, evidentemente, que ele deva gozar de poder de decisão em relação a todos

os assuntos; certos assuntos importantes podem ser submetidos à decisão do escalão superior da hierarquia administrativa. Entretanto, para poder produzir um fundo de arquivos que seja próprio, um organismo deve gozar de poder decisório, pelo menos, no que disser respeito a determinados assuntos;

- sua organização interna deve ser, na medida do possível, conhecida e fixada num organograma.

Segundo Duchein (1986, p. 21), a aplicação desses critérios acarreta as seguintes conseqüências:

- as divisões ou seções internas de um organismo não correspondem às condições requeridas para produzir um fundo de arquivos;
 - em contrapartida, todo organismo que possuir existência jurídica e nível de competência próprios, produz um fundo de arquivos, mesmo estando subordinado a outro organismo de nível superior;
 - os órgãos locais dependentes de um organismo central produzem fundos de arquivos próprios;
 - a introdução de uma hierarquia de fundos correspondendo à hierarquia dos organismos, acarretando a subordinação de fundos em relação a outros.

Não é esquecido no trabalho do autor francês nem a importante questão das variações de competência dos organismos produtores de arquivos e suas repercussões no plano arquivístico. Duchein (1986, p. 21) elenca os principais aspectos dessa questão. No caso de supressão de competências, ele entende que todo organismo produtor de arquivos pode, no curso de sua existência, ter suprimida uma de suas atribuições, por não mais corresponder a uma necessidade (por exemplo, as atribuições relativas à aplicação de uma legislação abolida). A situação da criação de competências, de modo inverso, novas competências podem ser atribuídas a um organismo (correspondendo a novas necessidades, especialmente para a aplicação de uma nova legislação). A transferência de competências de um organismo a outro; tais transferências equivalem à supressão de competência de um organismo e à criação de uma competência para outro. As transferências podem, ainda, ser internas,

isto é: a atribuição passa de uma divisão para outra no interior do próprio organismo. Nesses casos as competências podem, além de modificadas, ser diminuídas ou ampliadas. E, por último, a situação das competências temporárias. Certas atribuições que correspondem a necessidades temporárias podem ser atribuídas, às vezes, a organismos já existentes, em acréscimo às suas atribuições regulares; as novas atribuições no entanto, são suprimidas uma vez desaparecidas as necessidades que lhes deram origem.

Essas formas de variações de competência, que, segundo Duchein (1986, p. 21), se combinam entre si, com uma multiplicidade de variantes específicas, traduzem-se, geralmente, na organização dos serviços, em toda a sorte de modificações de estruturas: criação ou supressão de seções ou divisões, criação de novos organismos, vinculados ou subordinados a organismos já existentes, transferências de um organismo para outro.

Os critérios estabelecidos por Michel Duchein são fundamentais para a aplicação do conceito de fundo de arquivos no Brasil, principalmente pelas características da administração pública brasileira. Para Freitas Filho (1989, p. 79), há: "(...) uma tendência à burocratização administrativa herdada do centralismo português que, ao impor a forma como condição de confiabilidade, se degenera no tráfico de influência, no empreguismo, no compadrio, no nepotismo, no servilismo, na servidão a grupos e no primado do interesse individual sobre o social: um administrar contra e apesar de formalismos inconseqüentes (...); um administrar pessoas impostas, num ritual de fatos consumados que culminam num acomodamento estéril ou improdutivo, altamente oneroso à Nação; um eterno administrar com escassez de recursos financeiros, inviabilizando qualquer planejamento estratégico; um horror a mudanças pela forte tendência à inércia das situações criadas e por vezes institucionalizadas; em suma, um alheamento e mesmo descaso das técnicas da Administração eficiente, eficaz e efetiva."

O processo de desenvolvimento da administração pública brasileira tem, para Couto (1993), três momentos históricos de inflexão que ainda apresentam conseqüências importantes para o funcionamento atual. O primeiro é a reforma que conduziu à formação do Departamento de

Administração do Setor Público (Dasp), durante o Estado Novo. Criaram-se e instituíram-se regras rígidas de admissão de pessoal, concurso público, critérios meritocráticos de avaliação e transformações no plano organizacional. Foi implementado um modelo híbrido. Havia traços de um paradigma burocrático tradicional, preocupado com a simples gestão das funções típicas de governo, e de relações de cunho patrimonialista.

O segundo momento teve início com a publicação do Decreto-Lei 200, de 1967. Esse dispositivo definiu as atribuições da administração direta e indireta, assim como as categorias compreendidas por esta - autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações. Houve uma explosão da administração indireta, com aumento do número de empresas. O modelo implantado, segundo seus idealizadores, incentivaria a descentralização por meio de empresas estatais, que propiciaria uma maior flexibilidade administrativa. A autonomia das empresas gerou, para Couto (1993, p. 115), alguns problemas, tanto que estas passaram a agir independentemente das diretrizes governamentais, criando até mesmo empresas subsidiárias.

O terceiro momento é definido pelo autor como o da modernização, que não houve. Ele se refere aos governos José Sarney e Fernando Collor de Mello - caracterizados pela incapacidade de implementar qualquer política de reforma que resultasse mudanças significativas e pela desorganização da administração pública federal.

A estabilidade institucional dos órgãos governamentais é colocada à prova a cada mudança de governo. As transformações no organograma governamental se aceleraram a partir dos governos civis. A macroestrutura federal (ministérios, órgãos da Presidência da República e ministérios extraordinários) sofreu, por exemplo, durante a administração de José Sarney dez modificações e a de Fernando Collor, 25. Foram alterações motivadas, sobretudo, pela busca de apoios políticos. Os órgãos foram criados, fundidos, lembrados e extintos sempre com o objetivo de compor situações políticas meramente circunstanciais.

O alicerce que sustenta as instituições é muito frágil. Não há uma política que garanta a continuidade dos projetos. A saída de alguns dirigentes ou técnicos é o suficiente para destruir ou paralisar atividades

que estavam sendo desenvolvidas com êxito. A estruturação e o planejamento das ações do Estado são, muitas vezes, movidos por interesses clientelísticos e casuísticos de grupos ou de pessoas com poder. O aparato estatal necessita de profundas reformas, e não de arremedos.

Couto (1993, p. 130) entende que a macroestrutura organizacional deve ser relativamente estável. Para o autor isso permitiria o fortalecimento da divisão do trabalho entre os órgãos, a acumulação de experiência, conhecimentos burocráticos e da dinâmica organizacional por parte dos servidores, a preservação da memória administrativa advinda das experiências anteriores de governo, a formação de quadros superiores com larga experiência e coesão de equipe e o estabelecimento de parâmetros institucionais estáveis para as decisões dos agentes privados.

A instabilidade do aparato estatal brasileiro certamente motivou o Conselho Nacional de Arquivos a elaboração da Resolução nº 11, de 7 de dezembro de 1999, que dispôs sobre os arquivos públicos que integram o acervo das agências reguladoras, das empresas em processo de desestatização, das empresas desestatizadas, das concessionárias, permissionárias e autorizatárias de serviços públicos, e de pessoas jurídicas de direito privado.

Além das vicissitudes histórico-administrativas do governo no Brasil, a aplicação dos critérios propostos por Duchein tornam-se mais difíceis pela ausência de pesquisa sobre história administrativa. Tessitore (1996, p. 33-34) afirma que: "diferentes correntes teórico-metodológicas da historiografia contemporâneas concordam em que há uma grande ausência na produção historiográfica recente, uma área em que ela mostra-se quantitativamente pequena e qualitativamente lacunar: os estudos sobre as funções e estruturas administrativas do Estado estão, desde há muito, marginalizados, embora a Administração Pública se constitua em vasto campo de análise para o historiador".

A autora acredita que a escassez de trabalhos é motivada pelo preconceito, pois a história administrativa seria vista como "história oficial"..

Conhecer como os órgãos são estruturados, quais são as suas funções e como eles executam suas atividades revela muito sobre a gênese

dos registros documentais. Além disso a história administrativa é uma fonte para a definição do organismo produtor.

Acredita-se que tanto a instabilidade institucional e a ausência de trabalhos de história administrativa dificultam a aplicação do conceito de fundo de arquivos e, conseqüentemente, do princípio de respeito aos fundos. A identificação e a delimitação de um fundo de arquivos ficam, sem dúvida nenhuma, prejudicadas por essas características da realidade institucional brasileira.

A aplicação do Princípio do Ordem Original e o realidade brasileira

O outro princípio que fundamenta as ações de classificação de informações arquivísticas é o princípio da ordem original. Há uma relação e uma vinculação significativa entre esse princípio e o anterior de respeito aos fundos de arquivo. Para Rousseau e Couture (1998, p. 83), essa vinculação é representada, inclusive, na denominação adotada para os dois princípios: primeiro grau do princípio da proveniência e segundo grau do princípio da proveniência. Este último visa o respeito ou a reconstituição da ordem interna do fundo.

Não é ponto pacífico na literatura arquivística o entendimento desse segundo princípio. Couture (1999, p. 225) observa que:

"de uma maneira mais draconiana, o arquivista inglês Hilary Jenkinson exigia que se mantivesse de maneira absoluta a ordem original dos documentos recebidos das administrações, sem nenhuma intervenção de avaliação ou de classificação: se os dossiês são os subprodutos inconscientes da administração, a prova bruta dos atos e das trocas, então nenhuma intervenção posterior à criação desses dossiês não podem ser autorizadas sem que sua característica de prova imparcial encontre-se em perigo".

Lopes (1996, p. 70-71) nos lembra que o italiano Elio Lodolini manteve-se, também, fiel ao princípio da ordem original, pois, para ele, o modo como o arquivo era organizado na sua origem é essencial e faz

parte da natureza dos arquivos. Lodolini (1993, p. 194-204) defendeu a idéia de que qualquer alteração significa ser contrário ao conceito de arquivo, definido como um conjunto de documentos relacionados entre si, como um sistema solar, composto por certo número de corpos celestes e também pelas forças e atrações recíprocas de gravitação que determinam o seu movimento e suas posições.

Duchein, Schellenberg e os próprios arquivistas holandeses relativizaram a rigidez do princípio. Para Duchein (1986, p. 27-32) a aplicação desse princípio era difícil nos países de tradição latina (França, Espanha e Itália). Nesses países, quando os arquivos correntes são classificados, o são pela administração, sem a interveniência de profissionais especializados. Dessa forma, os arquivistas não são obrigados a respeitar a classificação original, se a mesma é defeituosa ou dificulta a pesquisa. Os arquivistas holandeses (1973, p. 49-50) entendiam que o princípio não repousa na obediência servil à antiga organização do arquivo, nem requer a restauração da ordem mais remota sob a alegação de que, em si mesma, não era suscetível de aperfeiçoamento.

Rousseau e Couture (1998, p. 84) propuseram o realismo como o guia mais seguro nesta matéria. Assim, quando um fundo de arquivo já foi organizado e ordenado pela administração produtora, seria um abuso que o arquivista quisesse voltar a organizá-lo. A questão que se coloca é a seguinte: que tipo de organização a administração produtora deu aos arquivos? Vejamos o caso brasileiro.

O cenário arquivístico brasileiro é formado por dois tipos de acervos: os arquivos montados nos setores de trabalho e a massas documentais acumuladas. Os arquivos montados nos setores de trabalho são acervos arquivísticos constituídos de documentos ativos, semi-ativos e inativos, misturados a outros passíveis de eliminação e a documentos não orgânicos, que não são considerados de arquivo e que são produzidos ou recebidos fora do quadro das missões de uma organização. Encontra-se ainda, nesses mesmos conjuntos, uma quantidade significativa de documentos duplicados. Acredita-se que, possivelmente, 5% do conteúdo desses acervos sejam formados por cópias. Isso pode ser resultado da

ausência de um gerenciamento da reprografia e da falta de confiança nos métodos de classificação utilizados.

É comum que cada setor mantenha o seu próprio arquivo. Eles atuam autonomamente no que se refere à organização dos documentos. A autonomia, neste caso, é menos em relação à articulação entre os setores do que a métodos diferenciados. Percebe-se que a metodologia para o tratamento dos registros documentais se reproduz por várias seções, divisões, departamentos e diretorias. Trata-se de uma tradição sedimentada na administração pública brasileira que, provavelmente, venha sendo utilizada há várias décadas.

A organização, quando existe, fundamenta-se no empirismo e na improvisação. Os métodos utilizados oscilam entre a fragmentação dos dossiês de assunto, o arquivamento por espécie documental, por ato de recebimento ou expedição, pela numeração etc. As correspondências, por exemplo, são dispostas por suas variantes (ofício externo, ofício interno, circular, memorando etc.) ou em "recebidas" e "expedidas". Os processos são ordenados numericamente. Os outros tipos são classificados pelos nomes a eles atribuídos, tais como: projetos, relatórios, atas, pareceres etc.

O método empregado, quase sempre, não está consolidado em um plano preestabelecido. A denominação dos dossiês e dos conjuntos documentais é criada aleatoriamente e, muitas vezes, dissociada dos elementos que representam. O caráter mnemônico desses títulos nem sempre é respeitado. Há casos em que esse trabalho é feito por bibliotecários. Eles criam códigos de classificação baseados na lógica e na metodologia da sua profissão. Em geral, dispõem os documentos por assuntos ou pelo nome pelos quais são conhecidos e aplicam a codificação decimal extraída do método de Melvil Dewey. Uma das principais características desses instrumentos é a fragmentação das unidades documentais. Dessa forma, tratam os documentos individualmente, como se fossem livros ou periódicos.

Por outro lado, não significa que os métodos empíricos e improvisados pelos quais os setores de trabalho organizam seus documentos não funcionem. Eles são suficientes para atender às principais

necessidades. Paradoxalmente, esses métodos não garantem que o arquivamento e a busca à informação contida nos arquivos sejam acessíveis a todos. Em cada setor, o funcionário responsável pela documentação imprime uma característica própria ao método, o que impossibilita a sua operação por outras pessoas. A ausência daquele dificulta ou, às vezes, impede a recuperação da informação. A melhoria das condições de organização dos arquivos só é lembrada quando se procura uma informação e esta não é encontrada. Os documentos não são eliminados mas também não são tratados de forma técnico-científica.

Os arquivos acumulados nos setores de trabalho são, em muitos casos, grandes conjuntos documentais. A fetichização dos documentos dificulta a sua eliminação. Os instrumentos de gerenciamento dos prazos de guarda, responsáveis pela destinação dos documentos, nem sempre são encontrados. As tabelas de temporalidade, quando existem, são elaboradas separadamente de um processo de organização. São, em geral, utilizadas metodologias equivocadas e distanciadas dos preceitos defendidos pela Arquivística contemporânea. Na verdade, são construções de difícil aplicação. As eliminações, assim, são resultado do descaso e das condições de armazenamento e de acondicionamento. A avaliação, no Brasil, é feita comumente quando os documentos são recolhidos aos arquivos permanentes.

O armazenamento dos documentos é feito em arquivos verticais, em estantes e armários de aço ou de madeira, em cima do próprio mobiliário e, em menor quantidade, em arquivos deslizantes modulares. É comum encontrá-los simplesmente amontoados. Para o acondicionamento, são utilizadas as pastas suspensas, as pastas A-Z, as poliondas, os sacos plásticos, as caixas-arquivo, os envelopes etc. Não há uma padronização. O mobiliário e o material de acondicionamento nem sempre são os mais adequados. Observou-se a utilização de caixas-arquivo dentro de um arquivo vertical de quatro gavetas, fabricado para ser ocupado por pastas suspensas.

A guarda de documentos nas gavetas das mesas de trabalho é uma prática comum nos órgãos públicos. Acredita-se que isso aconteça pela desconfiança de alguns funcionários na eficiência dos arquivos. Por outro

lado, os servidores não fazem uma distinção muito clara entre o público e o privado. Isso ocorre em todos os níveis hierárquicos. Tratam, algumas vezes, os resultados de seus trabalhos, que incluem os documentos produzidos e/ou recebidos, como propriedade privada.

O registro e o controle da tramitação dos documentos é uma atividade desenvolvida por unidades específicas, que figuram nas estruturas organizacionais com a denominação de "protocolo", "protocolo e arquivo", "comunicação administrativa", "documentação e comunicação administrativa" etc. Estes setores, na maior parte dos casos, são responsáveis pelo registro e distribuição das correspondências produzidas e recebidas pelos órgãos, bem como pela protocolização dos processos e sua tramitação. Nem todos os documentos são registrados nesses setores. Muitos tramitam sem qualquer tipo de controle. Normalmente, apenas os processos recebem um número, que se constitui na chave de busca dele. Essas atividades geram uma quantidade muito grande de fichas, livros e formulários. Não há, salvo raras exceções, relação entre essas atividades e aquelas executadas nas outras seções dos órgãos, no que se refere à classificação dos documentos arquivísticos.

O uso cada vez mais freqüente da Informática possibilitou, em muitos órgãos governamentais, a substituição do registro e controle manual da tramitação por sistemas automatizados. É possível encontrá-los disponibilizados em redes locais e remotas. Esses sistemas têm sido desenvolvidos por profissionais de Informática. A estrutura das bases de dados criadas para este fim, reproduz os mesmos campos definidos nas fichas, formulários e livros de protocolo.

Esses conjuntos arquivísticos não são formados apenas por documentos em suporte papel. É possível encontrar um número significativo de informações fixadas em outros tipos de bases materiais, tais como películas fotográficas, videográficas e microfílmicas. Nos últimos anos, com o avanço e a banalização da microinformática, tem aumentado sensivelmente o número de documentos em suportes informáticos. Eles são guardados em armários de aço ou de madeira ou, no caso dos disquetes, nas suas embalagens de fábrica ou em pequenos arquivos de acrílico, postos sobre as mesas de trabalho.

Normalmente, eles não são considerados documentos de arquivo, apesar de terem sido produzidos ou recebidos no quadro das funções e das atividades dos órgãos. Permanecem, geralmente, nos setores que os acumularam. Em alguns casos, recebem a denominação "técnicos" e são enviados a bibliotecas e a centros de documentação. Nos órgãos governamentais, é possível encontrar conjuntos arquivísticos que são resultado da transferência dos documentos dos arquivos montados nos setores de trabalho. Esses acervos são denominados, comumente, "arquivos mortos". Eles são identificados, também, por "arquivo geral" e "arquivo central". Para Lopes (1993), "qualquer organização pública ou privada, com mais de dois anos de existência, convive com o dilema do que fazer com os documentos produzidos e/ou recebidos no desenvolvimento de suas funções".

Os americanos intitularam esses acervos de *"voluminous and loosely organized bodies of records created by modern institutions"*. No Brasil, eles ficaram conhecidos como massas documentais acumuladas. São compostos, segundo Lopes (1994, p. 41), por documentos: ativos; elimináveis de imediato, isto é, sem nenhum valor administrativo, técnico, legal ou histórico; de valor intermediário, ou seja, que poderão ser descartados depois de um prazo administrativo, legal ou guardados para sempre; de valor permanente, que interessam à pesquisa de caráter histórico.

A relação dos arquivos montados nos postos de trabalho com as massas documentais acumuladas é a de depósito. Estes últimos guardam aquilo o que foi considerado desnecessário manter nos primeiros. Não há organicidade, recolhimentos periódicos e controle do fluxo. A transferência se dá, principalmente, por questões relacionadas com o espaço físico e com o encerramento do ano em que os documentos foram produzidos ou recebidos. Secundariamente, a perda do valor administrativo e técnico, o encerramento de uma atividade e a falta de perspectiva de utilização futura norteiam essa passagem.

Nas massas documentais acumuladas, predominam, segundo os diagnósticos da situação arquivística elaborados por instituições públicas, documentos produzidos e/ou recebidos pelas atividades-meio. Em geral,

considera-se documento de arquivo somente os produzidos por essa atividade. São, principalmente, processos administrativos e correspondências. Os produzidos pelas atividades-fim, que, às vezes, recebem a denominação "técnicos", são mantidos nos próprios setores, conduzidos para bibliotecas ou transferidos, em menor número, àqueles depósitos. Salvo exceções, há um certo descrédito e ceticismo com relação aos trabalhos desenvolvidos pelo "arquivo geral".

As estimativas, de acordo com Lopes (1994, p. 41), a partir dos poucos levantamentos realizados indicam a existência de mais de 5.000 km de papéis². Esse número se refere apenas aos documentos dos órgãos do governo federal, dispersos por várias regiões brasileiras. Os acumulados pelos governos estaduais e municipais não foram computados. É possível encontrar nessa massa documentos produzidos na época colonial.

A guarda dos "arquivos mortos" é feita, geralmente, em subsolos, garagens, porões, almoxarifados, corredores, prédios abandonados etc. Muitos desses locais têm problemas nas instalações elétricas e hidráulicas e na ventilação. Os equipamentos de segurança, quando existem, são inadequados e colocados em locais de difícil acesso, no caso de um sinistro. Não há notícias de planos preparados previamente para situações de emergência. Percebe-se o acúmulo de lixo e de poeira. Essa situação possibilita a proliferação de roedores e insetos. Os documentos são armazenados em estantes e arquivos de aço, armários e estantes de madeira, entre outros. Observa-se que uma parcela do mobiliário necessita de alguns reparos ou mesmo de sua substituição. O acondicionamento é feito em caixa-arquivo conhecida também como caixa-box, em pasta suspensa, em pasta A-Z, em pasta polionda, em caixa de papelão, em pacote ou simplesmente amontoado. Verifica-se a prática comum de encadernação dos documentos, principalmente correspondências, atos normativos e documentos contábeis. É relativamente usual a guarda desses conjuntos em almoxarifados e depósitos de materiais junto a equipamentos inservíveis e sobras de material de escritório.

² A unidade de medida utilizada para quantificação de acervos arquivísticos é o metro linear, que corresponde a, aproximadamente, seis mil folhas de documentos.

A disposição da documentação existente nos setores de trabalho dos órgãos é invariavelmente abandonada nesses depósitos de massas documentais acumuladas. Perde-se o controle sobre o acervo e, por consequência, torna-se difícil acessar as informações nele contidas. As soluções encontradas resumem-se, em muitos casos, na microfilmagem sem critérios predefinidos. Transfere-se para outros suportes a desorganização existente nos suportes originais. Observa-se, hoje, a substituição desse processo pelo de digitalização.

Acreditamos que o baixo nível de formulação de uma política arquivística, a ausência de uma mão-de-obra qualificada, a escassez de reflexão teórica sobre o tema e a falta de pressão social interna e externa são os principais fatores que explicam essa situação. O caminho para a compreensão do problema vai além do âmbito estritamente técnico. As particularidades do aparato estatal brasileiro, a instabilidade de suas instituições, o nível de qualificação de seus quadros são elementos que ajudam a esclarecer a questão.

Compõe o quadro traçado acima a questão da formação do funcionário público. A partir da criação do Dasp procurou-se vincular dentro do serviço público, o mérito ao desenvolvimento e formação do profissional. Contudo, as escolas de formação existem apenas para algumas carreiras específicas, tais como: a Escola Superior de Administração Postal e o Instituto Rio Branco, este último o mais tradicional centro de formação do serviço público federal.

A Escola Nacional de Administração (Enap), antiga Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep), ainda não se consolidou como uma instituição que se encarregasse da formação de profissionais destinados a ocupar altos escalões da administração pública. Para os outros níveis, também não se tem notícia de um programa sério e abrangente de formação. Entre as causas dessa situação, podem-se enumerar as seguintes: a ausência de uma carreira de dirigente público; a dificuldade para a criação de uma escola nacional de administração pública; a inexistência de qualquer tipo de formação no estágio probatório.

O ingresso, que é o meio pelo qual o indivíduo é admitido no serviço público, é feito, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, por

meio de concurso. Abrucio (1993, p. 61-65) identificou nove problemas relativos a essa questão: a concepção restrita dos métodos e critérios de avaliação; o número excessivo de exames desvinculados das especificidades e necessidades de órgãos distintos; a não-aplicação do estágio probatório; a falta de coordenação na política de concursos públicos; a politização das normas reguladoras; a rigidez do atual Regime Jurídico Único; a não-regulamentação do regime de contratação temporária; a inexistência de garantias ou incentivos ao funcionário efetivo para a ascensão funcional; a impossibilidade de efetivação de estrangeiros em determinadas atividades.

A burocracia brasileira entende, quase sempre, os arquivos como uma atividade sem muito prestígio, na qual são alocados funcionários sem nenhuma qualificação ou considerados problemáticos. As condições insalubres dos depósitos, a execução de procedimentos desnecessários, o descaso com o setor, que se reveste em um baixo investimento com relação a equipamento, material de consumo e treinamento, transformam-nos em locais de punição.

O desleixo com os arquivos pode ser observado tanto na esfera pública quanto na privada, apesar de estar na moda dizer que o Estado é o único "paquiderme" ineficiente no País. Compreender o real motivo que leva a essa situação nos órgãos governamentais é um exercício que passa também pelo entendimento da relação que o funcionário estabelece com o seu trabalho. O arquivamento indiscriminado de cópias, o engavetamento e o extravio de documentos são cenas comuns nas organizações brasileiras.

A interface da questão arquivística com a relação entre o funcionário e o seu trabalho se dá pelo fato de o documento ser a sedimentação de um conjunto de funções, atividades e atos realizados cotidianamente. Em síntese, o registro documental é o resultado do trabalho. Se ocorrem atividades mal planejadas e dispensáveis, acabam-se gerando documentos com as mesmas características. A descontinuidade das atividades e projetos, a inexistência de planos de trabalho a curto, médio e longo prazos, a falta de padronização dos procedimentos, mobiliário e equipamentos são aspectos que ocorrem em todas as funções nos órgãos governamentais, não só com relação aos arquivísticos. São do domínio público, por exemplo, a compra de equipamentos avançadíssimos que

ficam apodrecendo em depósitos por falta de pessoal especializado para operá-los. Isso demonstra a ausência de ações articuladas para o desempenho eficiente das tarefas confiadas ao Estado. A inexistência de planejamento racional, a baixa qualificação profissional, o péssimo serviço, em geral, prestado à sociedade são elementos constitutivos de um mesmo contexto histórico, no qual se inserem as questões arquivísticas.

O tratamento técnico dos arquivos ativos e das massas documentais acumuladas na administração pública brasileira é um dos grandes desafios da Arquivística no País. A aplicação, ainda não muito comum, do conceito das três idades documentais é necessária para dar inteligibilidade a esses acervos.

Pensamos que o quadro descrito pelos diagnósticos da situação arquivística se reproduz em todo o complexo administrativo do Estado brasileiro, em todas as esferas. Pode-se verificar que os problemas, com pequenas variações, são os mesmos nos vários órgãos pesquisados. É importante ressaltar que se trata de unidades político-administrativas com configurações distintas.

Os problemas arquivísticos principais dos órgãos governamentais observados nos diagnósticos são, em geral, dois: a perda de controle do acervo e a dificuldade de acessar as informações. Mesmo utilizando uma forma de tratamento dos documentos fundamentada no senso comum, que se tornou uma tradição burocrática da administração pública brasileira, os arquivos ativos funcionam. Geralmente, para os gestores imediatos é possível localizar os documentos mais importantes para as atividades cotidianas. Trata-se de um modo personalizado. A ausência desses funcionários normalmente inviabiliza essa tarefa.

Os métodos de organização dos arquivos utilizados são construções empíricas, que se foram reproduzindo e se perpetuando. Baseiam-se em elementos, tais como: a data, o formato de apresentação (espécie documental), o produtor, a origem geográfica, o tema (assunto).

A falta de uma padronização do material de acondicionamento e armazenamento é patente. Além disso, percebeu-se que nem sempre são utilizados os equipamentos adequados. O mobiliário é, em muitos casos, antiquado e antifuncional em relação à capacidade de armazenamento e

à facilidade de acesso às informações. Os investimentos em equipamento e espaço físico são quase irrisórios. A compra conjunta e planejada de mobiliário e embalagens podem resultar em economia para os organismos governamentais. Aspectos de uma gestão racional do patrimônio público nem sempre são observados.

A ausência de um instrumento de gerenciamento dos prazos de guarda, concebido a partir de um processo de integração das várias atividades necessárias a uma modernização dos arquivos correntes, facilitou a criação das grandes massas documentais acumuladas, depositadas em locais como garagens, subsolos, sótãos etc. A eliminação de documentos comumente ocorre pelas péssimas condições de seu armazenamento e acondicionamento.

A aplicação da Informática na organização dos arquivos ativos ainda é incipiente. Os protocolos eletrônicos reproduzem em uma nova mídia os problemas detectados nos serviços manuais. Geralmente, são elaborados sem a intervenção de arquivistas.

Há, também, uma compreensão por parte dos dirigentes e dos funcionários de que documentos arquivísticos são, basicamente, processos administrativos e correspondências acumulados pela atividade-meio dos órgãos. A espécie documental mais encontrada nos arquivos é o processo, que, segundo Bellotto (1991, p. 59), é o "desenvolvimento de um expediente, incluindo tipos diversos de documentos e que recebendo informações, pareceres e despachos tramita até que se cumpra o ato administrativo que gerou sua criação". O processo transformou-se, de acordo com o senso comum, no meio mais seguro de se evitarem extravios e perdas. Na maior parte dos casos, a morosidade na tramitação pode ser explicada por todo o ritual burocrático que os envolve, tornando ainda mais complexa a solução de simples problemas técnicos e administrativos. Pode-se questionar se essa espécie é a melhor forma de agilizar a circulação e resolução dos assuntos.

Lopes (1996, p. 70-71), em um esforço de síntese, afirma que não era difícil encontrar instituições extremamente avançadas em suas atividades fim e bastante atrasadas na gestão da informação arquivística, usando, por exemplo:

- dossiês de correspondência expedida e recebida;
- ordem ou desordem cronológica dos documentos;
- classificação aleatória por assunto, decidida ao sabor dos humores cotidianos;
- espécies ou, na maioria dos casos, subespécies documentais - memorandos, processos, ofícios etc. -, servindo como elemento de classificação;
- inexistência de planos de classificação e de tabelas de temporalidade feitas com algum rigor científico;
- mistura de documentos de arquivo, com publicações sem relação direta com a organização;
- não consideração de documentos técnicos e científicos como de arquivo.

É impossível, portanto, pensar na aplicação do princípio da ordem original em um cenário como o descrito acima. Qual a solução para esse problema? A proposta é buscar nas características dos documentos arquivísticos o entendimento do que é "ordem original". Entendemos que a gênese documental é um caminho seguro para a garantia dessa ordem e para orientar a intervenção dos arquivistas.

Nenhum funcionário, em sã consciência, elabora documentos por um desejo pessoal e obscuro. Ele só faz isso como resultado de uma tarefa (conjunto de ações executadas por um indivíduo, enquanto membro de uma organização e ocupante de um papel ocupacional). As tarefas, geralmente, são distribuídas a partir das atividades (que são conjuntos de procedimentos necessários para a execução de um processo ou função). As atividades são vinculadas às funções (isto é, conjunto de atividades similares e conexas ou interdependentes, de execução contínua, de caráter duradouro e sem término previsto, que provê suporte para a viabilização da missão da organização. A função indica "o que" é feito, sem detalhar "como" é feito é vinculada à missão (é a razão da existência da organização dentro de seu campo de atuação). É a finalidade mais ampla ou o objetivo maior que engloba a contribuição social da organização, a partir das expectativas da sociedade. Deve ser de conhecimento amplo, tanto interno como externamente. Alguns sinônimos de missão geralmente utilizados pela literatura: finalidade, propósito e objetivo principal).

Podemos entender essa cadeia como a gênese documental. Dessa forma, ao final dela surgem os documentos por razões funcionais, administrativas e legais. Tratam, sobretudo, de provar, de testemunhar alguma coisa (BELLOTTO, 1991, p. 15). Defende-se, portanto, que a ordem original esteja vinculada à proteção dessa cadeia, dessa gênese, isto é, manter a ordem original é preservar essa ligação orgânica que os documentos têm e representam da missão, das funções, das atividades e das tarefas. A intervenção do arquivista está em identificar essa cadeia e organizar os documentos a partir dela. Isso exige, sem sombra de dúvida, de um significativo esforço de pesquisa, mas garante a integridade dessa característica (organicidade), que diferencia o documento arquivístico de todos os outros tipos.

Considerações finais

Entendemos como válida a utilização dos princípios de respeito aos fundos e o da ordem original como princípios de divisão ou de classificação. Principalmente, no que se refere ao segundo (ordem original), precisamos ter uma outra leitura, que possibilite a manutenção da ordem original desde que ela represente, reflita a própria gênese documental e as relações orgânicas estabelecidas pelos documentos.

A aplicação dos princípios de respeito aos fundos de arquivos e o da ordem original na realidade arquivística brasileira é dificultada, sobremaneira, por uma nuvem de fumaça, que embaça, que desvirtua e que engana. Essa nuvem é formada pela instabilidade institucional, pela ausência de trabalhos em história administrativa e pela falta de critérios para a estruturação das organizações públicas. As organizações deveriam ser estruturadas a partir de uma análise funcional, isto é, com a definição e o entendimento das funções da organização deveria ser desenhado o organograma (representação gráfica da estrutura organizacional. Indica a forma como o poder administrativo é dividido. Delimita os níveis de autoridade, a linha de comando em seu sentido vertical).