

A IMPORTÂNCIA DA TRADIÇÃO ADMINISTRATIVA NA APLICAÇÃO DO MÉTODO ARQUIVÍSTICO

UM CONCEITO MODERNO PARA UMA REALIDADE DE TODOS OS TEMPOS

Por
Manuel Luís Real

Nas últimas décadas, a Arquivística tem-se vindo a consolidar como uma área específica do Saber, não apenas através de um trabalho técnico cada vez mais apurado, mas ainda pelo desenvolvimento de estudos com vista à clarificação do seu **objecto** e à explicação do respectivo **método**.

A análise do campo disciplinar da Arquivística desenvolve-se em diversos patamares, cuja articulação dinâmica se torna indispensável para garantir a coerência dos conceitos e o rigor do trabalho nos arquivos. Não nos iremos debruçar propriamente sobre as questões que se levantam em torno do método arquivístico. No entanto, é de referir que esta nova atitude tem levado a pôr em causa práticas e conceitos desde há muito utilizados e está, inclusive, a abalar as fronteiras que têm dividido algumas (pseudo)-escolas arquivísticas, confinadas a diferentes áreas linguísticas ou geográficas com tradição administrativa própria.

A Arquivística moderna, se por um lado vem reforçar o papel da tradição administrativa na explicação do processo informacional que, isoladamente, está na origem de cada arquivo - e, como tal, digna de atenção na fase de análise casuística e prospectiva do mesmo - ela acaba, curiosamente, por realçar também a necessidade de desenvolver novos padrões de observação e de representação, os quais tendem a universalizar-se, quebrando barreiras até agora difíceis de transpor para a criação de normas arquivísticas.

O desenvolvimento de estudos teóricos, feitos a partir da verificação da existência de constantes e de variáveis no discurso informacional subjacente à produção dos arquivos, veio depurar os nossos instrumentos de análise e permitir um salto qualitativo na aplicação técnica dos princípios normativos.

O reforço da identidade da Arquivística como ciência da informação e o reconhecimento da especificidade dos Arquivos não podem ser dissociados, também, do movimento de aproximação entre as diversas disciplinas que lidam com a Informação Social.

A reacção que este entendimento chegou a provocar no passado derivou de alguns equívocos, os quais, por vezes, ainda continuam mal esclarecidos e geram novos perigos, nomeadamente o da emergência de radicalismos normativos, por má avaliação do que é padronizável e do que deve, ou não, ser prescrito como norma.

Durante muito tempo pensou-se que os documentos de arquivo apresentavam especificidades tais, que não era possível representá-los normalizadamente. Apontava-se um contraste com a realidade das bibliotecas, as quais lidariam com espécies documentais produzidas em série e com estruturas informacionais pré-concebidas, o mesmo é dizer, mais facilmente normalizáveis. À unicidade e irrepetibilidade dos arquivos contrapunha-se o artificialismo e a constância programática das estruturas de funcionamento das bibliotecas e centros de documentação.

A realidade porém era bem diferente. O que acontecia é que estes serviços assentavam numa longínqua tradição normativa, a qual, já em meados do séc. XIX, havia atingido um notório desenvolvimento.

Quanto aos Arquivos, a centúria de oitocentos coincidiu precisamente com o início de uma grande crise de identidade, o que teve consequências nefastas para a consolidação disciplinar. A instabilidade dos acervos e o esquecimento da cultura arquivística tradicional provocou graves desvios, os quais ainda hoje deixam pesadas marcas, pelo rumo seguido nos grandes arquivos e pela criação de sistemas artificiais que alteraram a ordem estabelecida. Pior ainda, a perda de estabilidade provocada pela corrente incorporacionista e pelo historicismo levou a questionar princípios há muito consagrados, fazendo desviar a atenção do todo para as partes, da estrutura para o documento, do procedimento e da função para a informação casuística. Esta focalização isolada dos documentos - acrescida da dificuldade em encontrar um modelo de representação interactivo, que explicitasse as relações entre as partes e o todo - foi extremamente redutora para o desenvolvimento de normas arquivísticas. Tal dificuldade acentuar-se-ia, ainda mais, com a obstinada tendência de alguns sectores profissionais para se demarcar de tudo o que provinha da área da Biblioteconomia e Documentação, ignorando os avanços que aí se iam operando, nomeadamente ao nível das formas de representação e das técnicas de controlo da linguagem.

O distanciamento que, durante largo tempo, certa Arquivística cultivou face à Administração fê-la também desviar de algumas ferramentas essenciais que esta última ia aplicando no domínio do controlo normalizado da informação. Tradicionalmente, os administrativos sempre puseram em prática mecanismos de representação de dados e de normalização de procedimentos. Os formulários, as regras de organização dos processos, os sistemas de circulação dos documentos, os índices, etc. São instrumentos que as administrações utilizam quase desde o momento em que nos é dado a conhecer a sua existência. E desde há muito, também, que na prática administrativa se havia instalado aquilo que hoje costumamos designar por classificação na fonte.

Em nosso entender, a ausência de contacto operativo com estas ferramentas, que durante largo período limitou a Arquivística "oficial" - não nos esqueçamos que, embora discretamente e isolada do meio intelectual, sempre se continuou a cultivar uma genuína Arquivística "administrativa" - explica a dificuldade, posteriormente sentida pela Disciplina, em encontrar um modelo de representação do seu Objecto. A falta de diálogo com outras áreas dedicadas ao estudo e à gestão da Informação impediu a Arquivística, por sua vez, de aproveitar mais cedo os avanços técnicos e também alguns conceitos operativos que hoje, felizmente, já fazem parte do seu campo disciplinar.

A evolução da Arquivística para a sua fase actual não foi, porém, linear. Ela passou por hesitações, desvios e, até, receios infundados, que a fizeram marcar passo durante largo tempo. Desde bastante cedo, os responsáveis pelos Arquivos começaram a encarar os benefícios da normalização. Contudo, faziam-no sem consistência, passando por vezes ao extremo oposto. Desprezando a organização na fonte - onde sempre houve classificações, sejam explícitas ou implícitas - muitos arquivistas utilizaram no passado sistemas apriorísticos de ordenação, inclusive as chamadas classificações universais, tão irrealistas, quanto destruidoras.

No plano internacional, por sua vez, os avanços começaram por ser inicialmente muito tímidos. Procuraram-se determinar alguns princípios genéricos, mais ou menos consensuais, mas a normalização das aplicações técnicas ia sendo adiada. A manifesta dificuldade de encontrar um modelo de referência que regulasse tais aplicações fez com que, durante várias décadas, a bandeira da normalização ficasse quase circunscrita à *terminologia* arquivística. E mesmo nesta matéria a consensualidade e o rigor continuaram a ser difíceis de atingir. No plano da *avaliação* dos documentos foram ensaiados métodos de gestão controlada - quase diríamos "científica" - mas tudo isto se passava na área dos "record centers", sem uma visão integrada dos problemas que afectavam a constituição e o uso dos arquivos. Quanto às técnicas de *representação dos conteúdos*, o atraso manter-se-ia igualmente por muito tempo. Ao nível da *indexação*, esta continuava a ser praticada com alguma espontaneidade, mais submetida à intuição e ao bom senso dos arquivistas do que a regras comumente aceites. O mesmo se

passava ao nível da *descrição* arquivística, onde só nos finais da década de oitenta se deram avanços decisivos para a definição de modelos estruturados de descrição (MAD; ISAD-G) e para o surgimento de regras detalhadas de identificação e representação formal (APPM, RAD, ISAAR-CPF). Finalmente, a informática provocou avanços consideráveis no domínio das linguagens e dos formatos de *transmissão de dados* (MARC-AMC, SGML, EAD) e fez aparecer os primeiros programas de *gestão integrada* que ensaiam interfaces, em tempo real, dos arquivos com o fluxo da informação administrativa corrente.

O aperfeiçoamento das técnicas arquivísticas está a ser estimulante nesta viragem de século, mas encerra alguns riscos se a sua utilização não for acompanhada por uma reflexão madura sobre a essência do nosso trabalho e a natureza da matéria-prima com que lidamos.

Devemos lutar para uma cada vez maior profissionalização e apetrechamento técnico dos Arquivistas. Contudo, o tecnicismo cego, o totalitarismo normativo e o regulamentarismo em excesso podem atraiçoar processos, à partida bem intencionados, mas sem o devido suporte teórico. Estamos todos numa fase de aprendizagem, que exige diálogo construtivo e bastante prudência, nomeadamente quando se trata de legislar e de regulamentar. O processo de revisão da Portaria n. 503/86 está a ser um bom exemplo de cooperação profissional e institucional, que é preciso desenvolver noutros domínios. Ele constitui, já hoje, um paradigma dos méritos do trabalho colectivo, não deixando também de constituir um bom exemplo e um alerta para as dificuldades que se deparam no terreno¹.

A avaliação criteriosa dos arquivos municipais faz realçar, antes de tudo, a importância da tradição administrativa na génese de cada acervo e das singularidades que o caracterizam. As câmaras municipais desenvolvem competências afins e estão enquadradas por legislação comum. Contudo, existem inúmeras especificidades que conferem aos seus arquivos uma identidade própria e que é imperioso continuar a respeitar.

O verdadeiro contacto que tivemos com esta realidade surgiu no seio do grupo ad-hoc constituído logo após a criação do Instituto Português de Arquivos, onde, coordenados pelo Dr. José Mariz, vários arquivistas debateram a construção de um plano classificativo para os acervos municipais. Uma das reuniões mais importantes coincidiu precisamente com a organização do I Encontro de Arquivos Municipais, em Montemor-o-Novo. Nessa ocasião estávamos todos esperançados sobre a possibilidade de se chegar a uma classificação abrangente.

Já anteriormente, no Porto, havíamos coleccionado diversas propostas de classificação e ensaiado um esquema adaptável ao arquivo municipal. Pelo caminho íamos encontrando as mais variadas contradições, despendendo muito tempo a tentar conciliar o inconciliável. A reunião de Montemor-o-Novo e a presença de vários colegas com o conhecimento da realidade de outros municípios, faziam-nos acalentar alguma expectativa. Estávamos conscientes de que dominávamos então o acervo ainda de modo parcelar, pelo que um trabalho de grupo seria estimulante e teria condições para ser produtivo. Apesar da inexperiência sentida por muitos de nós - já que a arquivística nacional só então começava a recuperar da letargia que a afectou durante décadas - havia alguns colegas com trabalho no terreno. E desde logo começaram a despontar divergências nalgumas áreas administrativas essenciais, como foi o caso da Tesouraria e da Contabilidade. A reunião terminou sem consenso nalgumas secções, tendo-se encarregado o Dr. José Mariz de dar a forma final a um quadro de classificação, que iria ser

¹ Referimo-nos à Portaria n.º 412/2001, de 17 de Abril. Embora existam opções de temporalidade que possam merecer reapreciação, este documento representou um marco na cooperação entre profissionais de arquivo a nível nacional, com o patrocínio dos organismos de tutela. O programa de trabalho foi coordenado pela Direcção Geral da Administração Local e pelo Instituto dos Arquivos Nacionais / Torre do Tombo, tendo participado arquivistas de dezasseis municípios.

adoptado pelo IPA. No entanto, o seu autor foi cauteloso explicitando que "trata-se de um quadro aberto e, ainda que se tenha pretendido contemplar a totalidade das funções, passadas e actuais, conserva-se a possibilidade de adicionar sub-secções, sem alterar a estrutura global". Embora preconizasse que, "por motivos de legibilidade", as secções e sub-secções seriam representadas por símbolos alfabéticos "que deverão ser fixos", admitia que pudessem ser acrescentadas sub-secções dentro das primeiras, em correspondência com as funções específicas detectadas. Quanto aos níveis inferiores deveriam obedecer a uma sequência numérica, de acordo com as existências de cada arquivo².

A escolha de códigos fixos é justificada pela intenção de "preservar a coerência das cotações entre arquivos". Este propósito normalizador das cotas dos documentos, não passou de uma boa intenção, pois a sua diversidade é tal e os condicionalismos físicos são tão constrangedores (características do edifício, dimensão do acervo, medidas dos documentos, formatos, tipos de suporte) que é impossível imaginar uma transversalidade das cotações utilizadas em distintos arquivos municipais.

Admitimos que o autor tenha pretendido aludir antes à notação intelectual dos documentos, mas, mesmo aqui, existem outras dificuldades igualmente insuperáveis. Desde o início procuramos respeitar escrupulosamente o quadro do IPA, como de uma norma se tratasse. A aplicação na Câmara Municipal do Porto porém, foi externamente difícil de concretizar, obrigando à utilização de certos artifícios para conciliar a estrutura do plano de classificação com o longo historial e as vicissitudes administrativas do município portuense³. Hoje em dia continuam insatisfatoriamente resolvidas algumas situações e é admissível que sejamos obrigados a rever uma parte do trabalho, quando se vier a concluir o tratamento sistemático dos mais de sete quilómetros de prateleira de documentos incorporados nos serviços centrais de arquivo.

Esta sensação de impotência para a aplicação de um plano geral de classificação ocorreu também aos colegas espanhóis que, após uma primeira tentativa de criar um quadro homogéneo, se viram forçados a desenvolver planos independentes para municípios com três diferentes níveis de desenvolvimento⁴.

² MARIZ, José - *Quadro de classificação dos Arquivos Municipais*. [s.l.]: Instituto Português de Arquivos, 1989. (Estudos e documentos; 4).

³ Este trabalho foi desenvolvido pelo autor e pela Dr^a. Fernanda Ribeiro, na altura com funções de Técnica Superior do Arquivo Histórico Municipal do Porto. A título de exemplo, houve necessidade de introduzir algumas secções sobre peculiaridades da organização administrativa do município, nomeadamente durante o Antigo Regime. A preservação da coerência da tabela classificativa e a preocupação de manter uma ordem lógica dentro das secções, levou-nos a criar certos sinais, como o (*), que o computador reconhece antes da primeira letra do alfabeto, para referenciar sub-secções que não constavam do plano e cuja lógica, pela antiguidade da função e dos documentos, recomendava que fossem criadas em primeiro lugar.

⁴ GRUPO DE TRABAJO DE ARCHIVES MUNICIPALES DE MADRID - *Cuadro de organización de fondos de Archivos Municipales: Ayuntamientos con secretarías de primera categoría*. Madrid: Comunidad de Madrid [etc], 1984.

Idem: *Ayuntamientos con secretarías de segunda categoría*. Madrid: Comunidad de Madrid [etc], 1985.

Idem: *Ayuntamientos con secretarías de tercera categoría*. Madrid: Comunidad de Madrid [etc], 1987.

De acordo com a informação dada pelo colega do Grupo de Archiveros Municipales de Madrid, Dr^a. Julia María Rodríguez - a quem agradecemos - foram abandonados, pouco tempo depois, estes três distintos níveis de classificação. A partir de 1995 surgiu uma estrutura única, que foi publicada pela ANABAD sob a forma de um "quadro de consenso". É este instrumento que actualmente, serve, de orientação para os arquivistas municipais em Espanha. Com a salvaguarda de não introduzir rupturas na estrutura do quadro, os arquivistas podem fazer adaptações de acordo com as suas realidades arquivísticas específicas.

Tais planos de classificação, quando muito, podem assumir-se como meros guias ou recomendações, que deverão ser adaptadas a cada caso. Um instrumento orientador, acompanhado da respectiva fundamentação, poderá até ser bastante útil. O erro é quando se pretende afirmar como norma. E mesmo que tal não aconteça, poderá subsistir o risco de ser considerado como tal, por arquivistas mais inexperientes, que procuram uma receita ou uma "autoridade" para fornecer a solução dos seus problemas.

Em boa a verdade, existem inúmeros factores que condicionam a estrutura orgânica dos arquivos, desde a distribuição de competências à própria aplicação do discurso administrativo. É de referir, ainda, que o seu impacto na utilização do método arquivístico não diz apenas respeito à **classificação** dos acervos. Outras operações - como a **avaliação** e a **descrição** - dependem intimamente da realidade administrativa que se está a analisar. Em linhas gerais, podemos sintetizar tais condicionantes através do seguinte quadro de exemplos:

Competências delegadas - Existem diferenças substanciais nas competências delegadas pela administração central ou resultantes da concessão de certos privilégios. Às câmaras municipais de Lisboa e do Porto foi-lhes concedida, na Idade Média, a jurisdição de um vasto Termo, o qual, no segundo caso, chegou a atingir a área correspondente a nove dos actuais municípios; aí eram exercidas funções específicas (cobrança de certos impostos, correições cíveis, etc.) as quais não aparecem noutras câmaras; isto explica que no Arquivo Municipal do Porto, por exemplo, se guardem os livros de foral de todos os municípios em causa. É também sabido que têm sido ultimamente criadas ou vão ser distribuídas novas competências, nomeadamente no campo do ensino, da cultura, do desporto, da polícia, do ambiente do turismo, da defesa do consumidor, etc.

Perda de competências - Os dois maiores municípios do País, atendendo à sua grandeza e ao movimento da população, foram perdendo algumas competências em favor da administração central. É o caso das funções dos Administradores de Concelho, as quais, em Lisboa e no Porto, deram lugar aos Bairros Administrativos, cujo enquadramento oscilou entre o poder central e o poder local. Algo de semelhante se passou ainda com certas funções judiciais. O contencioso fiscal, por exemplo, transitou durante bastante tempo, dos referidos dois municípios para o Tribunal da Policia. Para a generalidade das Câmaras Municipais pensou-se algo de semelhante com as funções militares e eleitorais, que praticamente hoje deixaram de existir, mas que conferem grande especificidade aos arquivos com documentação do Antigo Regime.

Embora, com esta orientação, os problemas de falta de compatibilidade fiquem minorados, não parece que eles estejam completamente resolvidos. Fundamentamos esta opinião, com as dificuldades sentidas quando nos esforçamos para adaptar o quadro de classificação de José Mariz, ao Arquivo Municipal do Porto, e a cujo processo aludimos na nota 3.

Em estruturas orgânicas tão complexas como as autarquias, apesar da documentação emergir de um contexto legislativo afim, há inevitavelmente especificidades orgânicas e funcionais que escapam a um modelo apriorístico e que contrariam ou, pelo menos, perturbam a própria lógica interna de recuperação da estrutura da informação. Na realidade, certas adaptações poderão surgir contra-natura, já que forçam a realidade e desestruturam a matriz identitária do organismo produtor. Não estando contra a publicação da uma proposta classificativa, somos de opinião que ela deverá, contudo, apresentar-se mais como "orientação pedagógica" do que como "norma". E será mesmo arriscado interpretá-la como uma "recomendação", já que, nestes termos, poderia vir a ser usada de boa fé, mas sem o crivo analítico que exige o seu confronto com a singularidade do objecto.

Desvio de competências - Por iniciativa das próprias Câmaras, muitas das suas tradicionais funções têm sido ultimamente transferidas para outras entidades, com diferentes graus de autonomia, tendo em vista a maior eficácia operacional, a agilidade administrativa ou a facilidade na captação de financiamentos externos. Há já várias décadas que, em certos concelhos, existem igualmente Serviços Municipalizados. Hoje em dia, multiplicam-se também as Associações, as Fundações, as Empresas Municipais, cujas competências - cultura, ambiente, obras municipais, gestão de equipamentos, etc. - deixam de ter presença substantiva no arquivo camarário propriamente dito.

Estrutura diversificada - A estrutura hierárquica e o sistema de funcionamento dos órgãos e dos serviços camarários têm variado com o tempo e estão longe de ser homogêneos no panorama autárquico, mesmo ao abrigo de uma lei comum. A maior ou menor concentração dos poderes do Presidente, a existência de Vereadores com pelouros distribuídos, a rede dos serviços em funcionamento, etc., constituem factores, que alteram substancialmente o discurso administrativo e, conseqüentemente, têm incidência na organização sectorial. Com a alienação de competências ou, pelo menos, com a entrega de certas funções a entidades externas, aumenta a diversidade de situações com reflexo directo na estrutura orgânica dos serviços e na tipologia da sua produção documental. Estas discrepâncias acentuaram-se ainda mais, com a crescente autonomia das autarquias, para definir a macroestrutura dos respectivos serviços.

Evolução diacrónica - As Câmaras com arquivos mais antigos possuem pesos distintos na documentação de origem financeira; nos municipais de origem medieval a precedência e maior densidade dos documentos vai, nesta secção, para os serviços do Tesoureiro. No Antigo Regime não existia autonomamente o conceito operativo de Contabilidade; contudo, nos arquivos modernos o peso da documentação vai mais para esta última que prepara e condiciona as operações da Tesouraria propriamente ditas. Existe ainda outras situações digna de reparo. Antes das grandes reformas da segunda metade do séc. XIX, a organização das tesourarias seguia muito de perto a estrutura da cobrança dos impostos, nomeadamente em municípios onde a colheita fiscal possuía uma maior expressão; estas circunstâncias determinaram aí uma organização muito peculiar na gestão das finanças municipais, sendo a actividade estruturada em "cofres" com receitas próprias, registos independentes e tipos de despesa diferenciados; só na Câmara do Porto foi identificada a organização de catorze cofres distintos, o que levanta questões muito interessantes na classificação dos respectivos documentos.

Vicissitudes institucionais - Com o desenrolar do tempo surgem e extinguem-se serviços ou instituições cujos acervos, por força de despachos da própria Administração, são integrados como sub-arquivos, na dependência do Arquivo Municipal: no município portuense, por exemplo, dá-se este caso com a Superintendência das Coudelarias, as Câmaras Municipais da Foz do Douro e de Campanhã e, ainda, da Capela da Batalha.

Práticas administrativas - Apesar de submetidas a legislação comum, as instituições municipais foram desenvolvendo práticas administrativas distintas, o que não pode

deixar de ter consequências, seja na estrutura dos arquivos, seja em determinadas operações internas de gestão da informação. Damos três exemplos que explicitam esta realidade:

- enquanto o Município de Lisboa organiza os processos de *Licenças de Obras Particulares* pela divisão cadastral, a Câmara do Porto sempre geriu a sua série em função da ordem de entrada dos requerimentos: estas duas atitudes originam problemas diferenciados quanto à instalação dos documentos e ao controlo da informação.
- na secção de *Taxas e Licenças* a Câmara de Almada só possui os respectivos processos, pois não chegou a criar as séries de "registos" e de "verbetes": isto significa que, contrariamente a outros municípios, não poderá eliminar os processos originais, nos casos em que a nova Portaria o permitir.
- a série de *Requerimentos* nos Municípios de Sintra e do Porto foi organizada de acordo com uma classificação interna de natureza funcional, enquanto na maioria das Câmaras a sequência dos processos, na mesma série, é numérica ou cronológica: esta diferenciação irá permitir, aos dois municípios referidos, a elaboração de propostas mais avançadas de eliminação, de acordo com o valor relativo de cada grupo ou sub-série temática⁵.

A concluir, deverá lembrar-se a incidência que, para as diversas operações arquivísticas (classificação, descrição, avaliação, etc.), têm ainda certas práticas administrativas incorrectas, como a desorganização, os erros de classificação, etc. É uma variável pouco atraente, mas que faz parte da realidade dos nossos arquivos.

O respeito pela tradição administrativa das organizações e pela evolução casuística dos acervos é essencial no método arquivístico. Esta necessidade de preservar o que cada arquivo tem de genuíno e diferenciado nada contradiz o princípio da normalização dos procedimentos. O problema reside quando se confundem **instrumentos de análise** ou **sistemas de representação** das estruturas e dos conteúdos (seja ao nível do **conteúdo**, seja da **forma**), com regras fixas de formatação orgânica e operativa, sem considerar as **constantes** e as **variáveis** próprias de cada entidade arquivística.

A expansão da informática nas administrações veio facilitar os procedimentos e está a contribuir para uma maior disciplina na gestão documental. Mas, os processos normativos vão depender ainda, em grande medida, do aperfeiçoamento da própria Administração, quer através de planos de classificação activados na génese do processo informacional (classificação na fonte), quer através do controlo dos fluxos de informação (parametrização dos circuitos e dos dados). Mesmo assim, a especificidade dos ambientes organizacionais tem que continuar a ser respeitada, cabendo ao arquivista o papel de intérprete e de avaliador. Está longe de ser um sujeito passivo, mas terá que configurar a sua atitude dentro do pleno respeito pela essência do **Objecto**.

⁵ No entanto, é de referir que, por esta especificidade não constar da nova Portaria (cujos critérios têm de ser necessariamente transversais), os respectivos processos de eliminação necessitam de ser submetidos ao parecer IAN / TT