

# Construindo a nova administração

## (reflexões de uma arquivista)

CECÍLIA HENRIQUES

## RESUMO

São pilares da nova Administração Pública a transparência, a satisfação das necessidades dos cidadãos, a gestão por objectivos e a prestação de contas, a cidadania participativa. As leis promovem-nos, mas a matriz cultural, as práticas e as estruturas organizacionais contradizem-nos. Considera-se que os arquivos administrativos são elementos nucleares no processo de renovação dos serviços públicos e de promoção e defesa de uma cultura democrática. Reconhece-se, porém, que eles são ainda parte do problema e não parte da solução. Apresentam-se algumas reflexões para reconhecer fragilidades nos arquivos, identificar factores que escondem o seu potencial e definir estratégias de intervenção que permitam firmar a centralidade dos arquivos neste processo.

## PALAVRAS-CHAVE

ARQUIVO  
TRANSPARÊNCIA  
PARTICIPAÇÃO  
DEMOCRACIA

## ABSTRACT

A transparent *modus operandi*, satisfaction of the citizens' needs, goal oriented management, accountability and participative citizenship are some of the new Public Administration's sustainers. Although legislation promotes them, they are contradicted both by the cultural matrix and the organizational practices and structures. Administrative archives are considered as a core issue in the Administration renewal process and in the promotion and defence of a democratic culture. However, one must recognize that they are still part of the problem and not part of the solution. Some reflections are submitted for consideration, in order to recognise the archives fragilities, to identify the factors that are hiding their potential, and to define the strategies which will allow the archives to have a main role in this process.

## I

Transparência, simplificação, responsabilidade, ética, qualidade, monitorização, auditoria, avaliação, formação, participação... são palavras usadas amiúde para expressar valores e práticas de uma Administração Pública nova, com um reforçado sentido de qualidade e de responsabilidade individual e organizacional, eficaz na gestão dos bens públicos, menos burocrática, orientada às necessidades do cidadão. São palavras que já não estão confinadas ao discurso de intenção, aparecendo em novas leis e normas que informam (ou devem informar) os actos da Administração. Têm, creio, menor expressão nos regulamentos, ferramentas que, habitualmente, tarde ou nunca são definidas – o que se afigura especialmente perturbador porque são estes, afinal, os instrumentos que acabam por dar forma aos procedimentos e práticas efectivas.

É certo que os aspectos mais visíveis de uma cultura de confronto (mais ou menos subtil) com o cidadão já desapareceram ou estão a desaparecer. O clássico balcão de atendimento público, eficaz convite a um não retorno, já foi largamente substituído por ambientes razoavelmente acolhedores; é notório o crescente cuidado posto na renovação do perfil de competências de quem faz atendimento; das lojas do cidadão à Web, está já disponível uma significativa diversidade de formas de comunicação entre os serviços públicos e o cidadão.

Não obstante toda esta renovação, muito focada na imagem imediata dos serviços, na simplificação e na automatização dos processos, há um caminho ainda longo a percorrer para que valores como **participação**, **transparência** ou **responsabilidade** sejam convertidos em procedimentos e práticas incorporados na cultura organizacional, defendidos por dirigentes e colaboradores e efectivamente reivindicados pelo cidadão. Nesse caminho está, incontornavelmente, uma renovada visão do potencial dos arquivos, partilhada pelos cidadãos, pela Administração e, factor crítico de sucesso, pela comunidade dos profissionais de informação – a quem cumpre especialmente o dever de a construir e promover.

É através da efectiva utilização dos arquivos públicos que o cidadão pode exercer algum controlo sobre a Administração. Reivindicando o seu direito à informação, pode participar nas decisões administrativas, pode denunciar más práticas de gestão, corrupção e abusos de poder, pode contribuir para a consolidação de uma cultura democrática.

É através do tratamento e disponibilização pública dos seus arquivos, nos termos da lei, que a Administração se afirma “aberta” e se revela transparente ao cidadão. É utilizando os seus arquivos que a Administração pode auditar-se e monitorizar o seu desempenho. É nos seus arquivos que recolhe a informação necessária para prestar contas da sua actuação, ao Governo, aos organismos de controlo sectorial, ao cidadão.

É ganhando eficácia nas práticas de gestão de documentos de arquivo que a Administração ganha também eficácia nos serviços que presta, na continuidade das suas actividades e processos, na defesa dos seus direitos e no cumprimento das suas obrigações.

É na protecção de valores e não na protecção de objectos que a profissão de arquivista ganha sentido e humanidade.

Este é o esboço de um possível papel dos arquivos e dos arquivistas no processo de renovação em curso. Está longe, porém, de ser um retrato da realidade que temos.

## II

De facto, os arquivos dos organismos públicos são ainda entidades obscuras, que ao invés de abrirem portas, facilitadoras da incorporação dos novos valores, parecem fechá-las. Apesar de nascerem e crescerem dentro dos serviços, frequentemente aparecem como estranhamente marginais ao negócio. Embora sejam testemunhos presumivelmente fidedignos da forma como as funções e os mandatos são exercidos, raramente são citados como fontes de informação ou utilizados na demanda de esclarecimentos públicos.

Sobre o direito de acesso do cidadão aos arquivos públicos, há que reconhecer que não temos uma Administração preparada para o garantir com eficácia. Perante um qualquer pedido de consulta que vá além do interesse directo no processo em causa, a prática corrente é levar o pedido a despacho do dirigente máximo do serviço, quiçá a parecer da CADA (Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos). Porquê? Porque, apesar de existir uma lei de acesso aos documentos da Administração, os serviços não regeram os procedimentos da sua aplicação, não têm definidos regulamentos ou simples esquemas de segurança e acesso capazes de, simultaneamente, proteger a informação sensível e reservada e facilitar o acesso imediato à restante. Na prática, tudo continua a ser, por princípio, de acesso reservado.

E sendo assim, também não há necessidade de criar condições de pesquisa pública de informação, nem condições de consulta pública da documentação. Normalmente, não há sequer um espaço físico destinado à consulta pública. Muito menos a disponibilização na Web de ferramentas de pesquisa ou a possibilidade de consultar outros documentos que não, na melhor das hipóteses, o plano e o relatório de actividades. Tudo está “preparado” para desincentivar a já de si reduzida curiosidade do cidadão pela coisa pública!

O uso que a própria Administração faz dos seus arquivos é também muito pobre face às possibilidades que uma eficaz gestão permitiria. Veja-se a precariedade dos sistemas de registo, tantas vezes limitados a um ténue controlo de ofícios entrados e saídos, para se perceber a dificuldade em recuperar, de forma completa e íntegra, os antecedentes de um qualquer caso. A dificuldade de recuperação da informação tende a crescer à medida que aumenta o intervalo de tempo entre o momento em que um documento é produzido e o momento em que se revela necessário recuperá-lo, acompanhando a deslocação física da documentação para instalações secundárias, “terra de ninguém” onde os papéis são simplesmente acumulados, onde a páginas tantas ninguém sabe o que é relevante ou inútil, ou simplesmente onde está o quê.

Uma eficaz continuidade do negócio é tão mais tributária de uma eficaz gestão dos arquivos quanto maior é a instabilidade na configuração das estruturas e das funções do Estado. E a instabilidade tem sido grande, sobretudo nos últimos trinta anos, com sucessivas fusões e fragmentações de serviços, mudanças de leis e estruturas orgânicas, de chefias, mesmo de instalações. Acresce a conjuntura actual de incentivo à mobilidade, que acentua a necessária tomada de consciência de que o conhecimento necessário à continuidade do negócio tem de ser cada vez mais o conhecimento explícito que reside nos testemunhos documentais das actividades e acções anteriores, e não o conhecimento que reside nas pessoas envolvidas.

“Prestar contas” é um conceito que a Administração ainda associa apenas, ou sobretudo, às questões de gestão financeira. Por isso, mantém algum cuidado sobre o controlo dos documentos de despesa e das contas de gerência, cuja recuperação é mais ou menos fácil no horizonte de tempo em que é passível de existir uma auditoria do Tribunal de Contas. Outros organismos de controlo sectorial terão, por certo, maior dificuldade em auditar ou, simplesmente, em obter dos organismos informação rigorosa para avaliar determinadas áreas, produzir conclusões fiáveis e traçar planos de acção pertinentes.

É, ainda, um erro frequente pensar-se que a erradicação do papel das administrações é, por si só, solução para os arquivos. Se algum problema resolve é tão só o da **área** de armazenamento necessária (o que não é sinónimo de **custo** de armazenamento). Sobre os procedimentos de gestão necessários para garantir a capacidade de recuperar e reutilizar a informação, nada do que se revela necessário em ambiente tradicional (do suporte papel) se afigura dispensável em ambiente electrónico. Acrescidos, agora, de novas exigências de segurança, preservação e demonstração de autenticidade, decorrentes tanto da dissociação entre a informação e o suporte de registo como da inevitável obsolescência tecnológica. O acesso e reutilização da informação electrónica, em condições de integridade e capacidade probatória adequadas ao uso expectável, requer o planeamento e implementação de soluções de preservação digital bastante mais exigentes que a simples realização de *backup* e armazenamento de discos numa casa-forte, matéria que, na generalidade, ainda não faz parte das preocupações da Administração.

### III

Uma sumária leitura das relações entre a Administração e os seus arquivos, e entre o cidadão e esses arquivos, é desmotivante para qualquer profissional de informação. Por momentos, ocorre perguntar se seremos nós, arquivistas, que sobrevalorizamos os arquivos das administrações, atribuindo-lhes um papel social que a observação da realidade parece revelar não ser socialmente reconhecido. Mas a motivação retorna, enquadrada num espírito quase pedagógico ou de missão.

Por feitio ou experiência, acabo sempre por encontrar mais em mim que no ambiente externo a justificação dos meus insucessos. Por isso não consigo, também aqui, evitar questionar-me, a mim própria e ao grupo profissional, sobre o que há na nossa actuação, ou no conteúdo ou na forma da nossa mensagem, que parece retirar-lhe crédito junto de cada organismo onde intervimos.

O que falta ou o que está a mais ao nosso discurso de influência para que tenha um acolhimento tão escasso e frustrante. O que é que em nós, profissionais de informação, tem que mudar, para construirmos casos de sucesso e levarmos os decisores a subscreverem projectos viabilizadores de uma efectiva renovação dos arquivos e, consequentemente, da Administração.

É uma reflexão para a qual convido não apenas os arquivistas mas todos os responsáveis por serviços de arquivo (afinal, ainda raros são os arquivos organicamente enquadrados em serviços chefiados por arquivistas).

De certa forma, vejo os profissionais de informação que actuam junto das administrações como tendo que se configurar como alguém empenhado numa Causa, e não na mera execução de tarefas de gestão. A defesa de causas requer convicções sólidas e, aqui, é indispensável desenvolver uma convicção forte na relevância do papel social e organizacional dos arquivos. É a convicção que dá alma ao discurso, que alimenta a persistência, que sustém a capacidade de auto-motivação, que desenvolve a criatividade capaz de, permanentemente, encontrar caminhos de solução alternativos.

Mas, precisamos tanto de ter um ideal como de ser pragmáticos.

Desde logo, revendo o nosso discurso de influência. Captar a atenção e interesse dos decisores para investimentos nos arquivos é uma etapa impossível de evitar, cujo sucesso se afigura dependente da capacidade de demonstrar qual o valor de tal investimento que retorna à Administração. Importa, pois, que o desenho de propostas de intervenção nos arquivos esteja alinhado com a satisfação de necessidades já reconhecidas como críticas, identificando onde é que o sistema de arquivo vigente se apresenta como elemento de bloqueio e demonstrando de que forma a intervenção proposta é solução. Argumentos excessivamente focalizados não na satisfação de necessidades mas no cumprimento de obrigações, quiçá decorrentes da salvaguarda de um hipotético valor secundário dos documentos, não deixando de ser pertinentes, têm menores condições de sucesso.

A tarefa será especialmente espinhosa, para não dizer impossível, num serviço que não tenha pelo menos a colaboração de um arquivista. Mas não basta ser arquivista: é necessário ter preparação adequada ao trabalho junto das entidades produtoras, substancialmente diferente e, de certa forma, mais exigente que o trabalho técnico num clássico arquivo histórico. Sendo a competência técnica um aspecto relevante em qualquer contexto, dou-lhe especial significado aqui, na medida em que não tenho por adquirido que a generalidade da Administração percepcione os profissionais de arquivo como parte da solução. Há uma credibilidade profissional que é ainda necessário conquistar, no terreno, com actuações pertinentes e eficazes, com resultados. Não desmerecendo o valor da formação inicial e contínua, em matérias específicas e relacionadas, o estabelecimento e dinamização de redes de conhecimento apresenta um potencial insuficientemente explorado. Por alguma razão, e não encontro outra que não seja o hábito de isolamento, não temos investido na comunicação, na discussão, no trabalho conjunto – recordo-me, por exemplo, da dificuldade

da BAD em dinamizar o grupo de trabalho, agora secção, de Gestão de Documentos de Arquivo ou em obter participantes activos nos fóruns e lista de distribuição que criou.

Se a competência e o rigor técnico é importante, a capacidade de ser razoável, flexível e criativo não é despicienda. As normas, os modelos ou as orientações técnicas gerais são ferramentas facilitadoras do trabalho prático apenas na medida em que forem interpretadas no contexto, e não forçadamente defendidas em inflexíveis (frustradas?) tentativas de aplicação. Não pretendo defender o facilitismo. Reconheço que é necessário (embora nem sempre fácil) encontrar o ponto certo de equilíbrio entre o que, numa perspectiva puramente técnica e abstracta, é recomendado e o que, num momento e lugar determinado, é possível e aconselhável. As opções de gestão de documentos de arquivo passam também por uma avaliação do risco – risco de comprometer a missão que definimos ou risco de perder eficácia – e esse é um processo em que, importa reconhecer, não temos grande experiência prática.

Sob pena de colapso face à enormidade da tarefa de renovação dos arquivos de qualquer serviço ou organismo público e à certa escassez de meios, pelo menos numa fase inicial, importa especialmente ser eficaz na escolha de prioridades. Nos critérios de avaliação deve ter-se em conta o nível de criticidade com que o decisor – e não apenas o técnico – encara as várias frentes de intervenção possíveis. A opção certa no momento certo (com fortes probabilidades de ser diferente de organismo para organismo e mesmo de dirigente para dirigente) pode ser um pormenor capaz de captar o decisor para a causa dos arquivos e funcionar como alavanca de uma viragem estrutural.

#### IV

Como tudo o que tem uma dimensão cultural, também a incorporação de novos valores em práticas interiorizadas é, necessariamente, lenta. E é justo reconhecer que a transformação não encontra dificuldades apenas em eventuais modelos de comportamento ou práticas mais tradicionais dos profissionais de informação ou, ainda, em problemas de cultura organizacional. A nossa frágil cultura democrática, o generalizado sentimento de inconsequência, se não mesmo de risco, cunhado num hipotético exercício pleno dos direitos de cidadania, não é de todo alheio à difícil reconfiguração das práticas e procedimentos da Administração, nomeadamente, na sua relação com os arquivos.

Dirão, alguns, que alimento uma visão utópica dos arquivos ou que coloco uma carga excessiva nos ombros dos profissionais de informação. Acredito que cada palavra e cada silêncio, cada acção e cada recusa de agir, contribuem para nos definir perante a sociedade, a comunidade específica onde actuamos e perante nós próprios. Há um rasto que vai ficando, com um traçado feito também de escolhas nossas. Podemos optar pelo conforto de uma visão mais tradicional dos arquivos, socialmente reconhecida e até prestigiante, colocando-nos apenas na categoria de elos de ligação a um passado mais ou menos distante, já não digo “guardiões da memória”, mas actores no processo de construção de um identidade colectiva. Como podemos, também, ousar reclamar um papel de suporte à construção de uma Administração eficaz e empenhada na consolidação de uma sociedade mais democrática, oferecendo meios reforçados de controlo das práticas de gestão e do uso do poder, estimulando e facilitando o exercício de uma cidadania responsável.

Termino, convidando à leitura do artigo de Adrian CUNNINGHAM publicado nos *Cadernos BAD* 2003 (2), que cito:

«Confrontados com generalizada ignorância, indiferença, filistinismo e crescente arrogância, encontramos força na convicção de que os nossos talentos específicos, conhecimentos e princípios éticos nos tornam elementos fundamentais para uma sociedade democrática e transparente. O facto de essa mesma sociedade raramente reconhecer o valor do nosso contributo e do nosso conhecimento é irritante e possivelmente explica uma parte da nossa tendência para a “insolência” com os que deveriam reconhecer a importância do nosso papel e que normalmente não o fazem.

A certeza sobre a justeza e o rigor da nossa missão – e os princípios basilares que nos guiam no seu cumprimento – podem, eventualmente, transmitir uma imagem de formalidade, de excessiva minúcia e de inflexível purismo. Pessoalmente, porém, prefiro fazer parte de uma profissão empenhada e entusiástica do que de outra que seja anódina, ambivalente e apática.»