

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE
HISTÓRIA CONTEMPORANEA DO BRASIL – CPDOC
CURSO DE MESTRADO EM BENS CULTURAIS – PPHPBC
MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM BENS CULTURAIS E PROJETOS SOCIAIS**

TITULO

***GESTÃO DE PROJETOS DOCUMENTAIS EM INSTITUIÇÕES
PÚBLICAS - UM ESTUDO DE CASO***

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - CPDOC para obtenção do grau de Mestre em Bens Culturais e Projetos Sociais.

LUCIENE SALIES

Rio de Janeiro, agosto de 2006

FICHA CATALOGRAFICA

ATA ASSINADA

AGRADECIMENTOS

*A memória de meu adorado pai,
que sempre me conduziu com muito amor ;*

Aos meus amados irmãos e demais parentes pelo carinho, e apoio;

Aos amigos pela força e confiança;

*Aos professores e colegas de turma do mestrado, em especial
Angela Mendonça e Maria Alice pela amizade;*

Aos funcionários da biblioteca da FGV;

Aos amigos baianos, que me acolheram com tanto carinho

*Aos funcionários da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade
Federal da Bahia, que forneceram os principais elementos à pesquisa ;*

A Francisco Leite, pela nossa convivência e estímulo;

A todos que lerem este trabalho.

Lei Nº 8.159 de 08.janeiro de.1991

“ Que dispõe sobre a Política de Arquivos Públicos e Privados e dá outras providências ”

Art. 1º *“É dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivo, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elemento de prova e informação ”*

Art. 22º *“É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos ”*

Art. 25º *“ Ficarà sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social ”*

SUMÁRIO

RESUMO

INTRODUÇÃO.....	10
1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	16
1.1 A abordagem institucional e do poder.....	19
1.1.1 O ambiente institucional.....	19
1.1.2 As bases de poder.....	23
1.2 Panorama histórico da reforma administrativa no Brasil durante o Governo Vargas.....	27
1.2.1 A criação do DASP.....	34
1.2.2 A extinção do DASP.....	37
1.2.3 A criação da Fundação Getúlio Vargas (FGV)	39
1.3 Contextualização histórica da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia	41
2 – METODOLOGIA	44
2.1 Métodos de pesquisa.....	44
2.1.1 Definição das categorias analíticas: as variáveis do estudo.....	47
2.1.2 Coleta e análise dos dados.....	49
2.1.3 Limitações da pesquisa.....	52
3 – Análise dos dados.....	57
3.1 A gestão documental na administração pública.....	57
3.2 O caso em estudo: a gestão administrativa da FAUFBA e a dificuldade da implantação da gestão arquivística.....	60
4 – CONCLUSÃO.....	79

5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	85
6 – ANEXOS.....	94

RESUMO

Através de um estudo de caso, esta pesquisa buscou analisar os entraves que impediram a implantação de um modelo de gestão arquivística pela diretoria administrativa da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (FAUFBA), no período entre dezembro de 2002 e julho de 2003. Procurou-se fundamentar a base teórica num estudo crítico de bibliografia, através das categorias analíticas utilizadas como principais variáveis para essas formulações, que foram: poder, relações de poder e instituições.

Foram identificadas limitações decorrentes do campo estudado e apontadas as limitações da metodologia empregada, em razão das restrições impostas pelo campo. Nas considerações finais, as questões sobre poder, gestão, condições de trabalho e cultura organizacional são destacadas como relevantes fatores que impedem que o arquivo preste serviços de qualidade, considerando-se imprescindível uma política pública amparada em norma legal já existente, o que poderia contribuir para mudar esse quadro.

PALAVRAS-CHAVE: gestão administrativa; gestão arquivística.

ABSTRACT

Through a case-study, the present research examines critically the obstacles that interfered in the creation of an example of file management by the board of directors of Faculdade de Arquitetura e Urbanismo of Federal University of Bahia (FAUFBA) between december 2002 and july 2003. The theoretical basis of the investigation was established in a critical bibliographycal study throughout the analytical categories employed as main variables to these informations, such as: power, power relationships and institutions.

The research revealed some restrictions not only in the field of activity such as in the methodology wich was used, due to the restrictions created by the field. *In the conclusion, questions about power, management, working conditions and organizational culture were emphasized as considerable factors that block the good quality of services that an archive can offer. The study also considered the necessity of creating public politics supported by legal rules which could contribute to change the scenery.*

KEYWORDS: Administrative management, archive management

INTRODUÇÃO

Problemática

Esta dissertação pretende analisar as práticas de gestão administrativa da diretoria da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (FAUFBA). Especificamente, trata das decisões que se refletiram na gestão arquivística – por oportunidade de um trabalho de consultoria à organização e implantação do processo de gestão do acervo documental da diretoria –, visando, com base nas teorias organizacionais, compreender as oscilações do ambiente organizacional, especialmente, numa universidade federal.

Em 1877, a arquitetura era estudada na Academia de Belas Artes. Passados 60 anos da instalação da academia, em 1937, o arquiteto e professor José Nivaldo de Alieno organizou o curso de arquitetura, com o objetivo de implantá-lo na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Sua federalização, contudo, ocorreu somente em 1949, quando foi transformado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

O acervo documental da FAUFBA reúne material acumulado pela diretoria da instituição por mais de um século e sua importância decorre de seu valor histórico e administrativo. Desse acervo constam documentos da vida acadêmica (referentes aos alunos e à direção), além de relatórios e planejamentos, muitos coisa elaborada no século passado. Esses documentos devem ser preservados, pela importância que tem a faculdade, tanto para o meio acadêmico da Universidade Federal da Bahia (especialmente para a região Nordeste), quanto para o registro da evolução histórica desse curso no cenário educacional brasileiro.

De modo geral, quando se avalia qualitativamente uma política de gestão administrativa, o objetivo é determinar as condições necessárias à melhoria de processos. Quando uma política de gestão é analisada e se verifica que não teve o sucesso esperado, os motivos que levaram ao fracasso devem ser avaliados e os erros identificados, para que não se repitam. Além disso, devem ser identificadas alternativas para o alcance das metas idealizadas.

O maior problema observado no contexto do objeto deste estudo são os vários processos de mudança a que as organizações públicas foram submetidas a partir do governo Getúlio Vargas e da primeira reforma administrativa ocorrida no Brasil, e que será objeto de abordagem específica na seção 1. Por hora, é possível adiantar que tais processos de mudanças obrigaram os estudiosos da teoria da administração a rediscutir e reformular conceitos, adequando-os ao novo cenário estabelecido, para que não ficassem ultrapassados e mantivessem sua legitimação, garantindo a competitividade das organizações públicas nos mercados interno e externo.

Com já foi dito, o objetivo deste estudo é discutir a política de gestão administrativa da FAUFBA em relação à gestão arquivística. A pesquisa foi pautada pela atribuição de valor, julgamento, apreciação e obtenção de subsídios, analisados não no todo, mas em partes, dos problemas administrativos que a diretoria da faculdade enfrentou e ainda enfrenta. Além disso, se pautou pela identificação das dificuldades que acabaram comprometendo a gestão do projeto, para organizar a documentação do arquivo administrativo, desenvolvido em forma de consultoria, entre dezembro de 2002 e julho de 2003.

O século XXI se caracteriza não apenas pela excelência dos processos e pela oportunidade da utilização da informação e do conhecimento dos negócios em escala global, mas, sobretudo, pelo aproveitamento das diversas competências humanas. A partir dessa argumentação, surge a questão que se pretende levantar: a carência em relação aos meios já evidenciados aqui, como suporte para o enfrentamento do século XXI, seria o centro da problemática enfrentada pela gestão administrativa da FAUFBA?

Objetivo geral

O objetivo geral desta dissertação é analisar as dificuldades administrativas enfrentadas pela diretoria da FAUFBA e que são um obstáculo à implantação de uma gestão eficaz do arquivo administrativo da instituição. Além disso, busca oferecer elementos de reflexão que facilitem a identificação de entraves e acertos na gestão administrativa das diversas faculdades que compõem a Universidade Federal da Bahia (UFBA).

A reflexão proposta está calcada numa mudança de paradigmas que permita uma reestruturação dos modelos tradicionais. Ela tem como foco a possibilidade de adaptar os modelos tradicionais – levando-os a rupturas inovadoras e a uma nova reflexão sobre a análise das condições operacionais, técnicas e de pessoal administrativo –, com a perspectiva de sinalizar alternativas que possibilitem soluções que motivem e sirvam de ferramenta para uma eficiente gestão da coisa pública, particularmente, no que se refere à administração dos arquivos da Universidade Federal da Bahia.

Objetivo específico

Quanto ao objetivo específico, esta dissertação pretende discutir as condições estruturais que dificultaram a implantação do projeto de organização do acervo documental e a gestão do arquivo administrativo da FAUFBA, a partir da estrutura administrativa da diretoria, oferecendo um recurso complementar para padronizar a implantação do Projeto Geral de Organização do Acervo Documental, dos arquivos da UFBA, tarefa que foi destinada a uma comissão específica, criada pela Portaria UFBA nº 007, de 11-1-2005, com o objetivo de propor uma política e um sistema de gestão arquivística nessa universidade.

Justificativa

A Lei nº 8.159, de 8-1-1991, a Lei de Arquivos, dispõe sobre a “política arquivística nacional” e apresenta questões bem definidas sobre a organização e administração de instituições arquivísticas, públicas e privadas que envolvem a gestão dos documentos, abrangendo o ciclo vital destes. Essa lei integra o Programa de Gestão de Documentos do Governo Federal, e no seu art. 1º é dito que:

É dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivo, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elemento de prova e informação. (BRASIL, 1991)

Com base nessa normativa, é possível afirmar que reflexões que de alguma forma contribuam para uma melhor compreensão dessa lei – e para a necessidade de uma gestão administrativa e arquivística eficaz –, justificam-se no plano teórico pelo caráter fundamental da recuperação da informação administrativa, probatória e histórica, em padrões uniformes e universais, que proporcionem uma gestão documental confiável e ágil. Além disso, justifica-se como um meio de incentivar a reflexão sobre o contexto em que as organizações são estruturadas e sobre a responsabilidade institucional na prestação da informação, com observância do devido enquadramento nas normas arquivísticas e legais que facultam o acesso democrático à informação, através de uma estruturação harmônica dos princípios e normas de caráter público.

Por sua experiência na execução e implantação do já mencionado projeto de consultoria para a organização do acervo documental da diretora da FAUFBA, a pesquisadora teve a oportunidade de observar alguns entraves na “cultura” relacionados à conservação e preservação do acervo documental. Tal trabalho pretendeu estabelecer técnicas não apenas para o manuseio e o arquivamento dos documentos, mas também quanto aos critérios de organização para a guarda dos documentos (nas suas fases intermediária e permanente), criando a gestão arquivística da documentação da faculdade. Na oportunidade, observou-se que era atribuída uma importância muito maior ao acervo da biblioteca do que à recuperação dos documentos do acervo arquivístico.

Não se trata aqui de questionar a importância do acervo da biblioteca, mas, sim, o estado físico do acervo documental. Chamou a atenção o descaso com que documentos históricos estavam sendo tratados. Um acervo totalmente desorganizado, com documentos danificados por fungos, ratos, jogados em local insalubre, acondicionados indevidamente e

expostos a intempéries. Esse cenário ratificou a impressão sobre a falta de “cultura” e o descaso já referidos, e nem é preciso dizer o quanto essa situação dificulta a disseminação da informação.

Foi justamente esse cenário que despertou o interesse desta pesquisadora, como arquivista e bibliotecária, em aprofundar seus estudos sobre as “causas” que podem levar uma instituição ao descaso com sua história. De imediato, percebeu-se que a origem do problema não estava apenas nas pessoas então responsáveis pela administração. Foi quando ocorreu uma segunda reflexão: poderia tal descaso ser atribuído a entraves administrativos, típicos do modelo de estrutura organizacional adotado pela administração pública? Em um paralelo com os modelos de estruturas organizacionais propostos pelos teóricos da administração, o que se evidenciaria como “causa” da problemática encontrada?

Para Machado-da-Silva e Fernandez (1998), a avaliação sobre gestão administrativa é proposta com argumentos que vão servir numa reorientação estratégica para a ação organizacional e que se sustentam nos valores e crenças compartilhadas pelo grupo. Contudo, no Brasil, as organizações carecem de uma cultura (no sentido do hábito) de freqüente auto-avaliação de sua gestão administrativa; principalmente, as organizações públicas.

O enfrentamento de todas essas questões complexas, embora encontre solo fértil na reflexão acadêmica, tem limites evidentes no escopo de uma dissertação de mestrado. Por isso, uma possibilidade que pareceu viável foi trabalhar com os conceitos que envolvem as teorias institucionais e do poder, como abordagem fundamental para a análise das organizações e da configuração do campo. É por essa via que se pretende embasar as reflexões aqui apresentadas.

1- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica para as reflexões sobre “estrutura organizacional” se baseou nos argumentos de Hall (2004) sobre a concepção das organizações a partir das estruturas, dos processos e dos resultados, enfatizando a continuidade e a mudança que refletem a natureza e o estudo das organizações.

Em sua análise da “estrutura organizacional”, Hall (2004, p.101) explica as formas que as estruturas organizacionais assumem, afirmando que

A estrutura organizacional é dinâmica. Organizações podem alterar o tamanho, adotar novas tecnologias, defrontar-se com ambientes e culturas internas e nacionais em mudança, adotar novas estratégias ou identificar antigas e ajustar-se a outras organizações em seu campo. [...] [As] estruturas organizacionais existem para proporcionar eficácia. [...] [A] estrutura de uma organização possui impactos importantes – para seus membros e para o sistema social do qual faz parte.

O trabalho de consultoria que fundamentou essas reflexões identificou uma fragilidade nas condições estruturais da diretoria da FAUFBA, que acabou dificultando a implantação do projeto de organização do acervo documental do arquivo administrativo. As “causas” dessa fragilidade e a discrepância em relação às características de eficácia a que o autor anteriormente mencionado se refere abriram espaço para a uma primeira fundamentação teórica, ou seja, a “estrutura organizacional”, cujo conceito fundamentou essas reflexões na análise do material colhido no “campo”.

Outro conceito com o qual se trabalhou foi o de “abordagem do poder”. Esse problema foi identificado na estrutura observada e chamou a atenção quando se identificou a “pressão” a que é submetida a diretoria da FAUFBA, tanto pelo “poder político interno” quanto pelo “poder político externo”. Tal conceito foi trabalhado a partir das observações de Hall (2004), para quem “um componente importante da estrutura organizacional é a centralização ou a distribuição do poder” (2004, p.102). Da mesma forma, calcou-se nas reflexões de Vieira e Cristina (2003), utilizando a abordagem de Philip Selznick, sobre o processo de institucionalização “como forma pela qual as expressões racionais da técnica são substituídas por expressões valorativas compartilhadas no ambiente onde a organização opera.” (idem, p.41).

As reflexões sobre “teoria institucional” se fundamentaram nas argumentações de Vieira e Cristina (2003), no enfoque da legitimidade como fator de forte influência no comportamento dos atores organizacionais, com base na “teoria cognitiva”.

A abordagem institucional se distingue de teorias de caráter racionalista, essencialmente, por entender que os fenômenos sociais, políticos, econômicos e culturais – além de outros que compõem o ambiente institucional – moldam as preferências individuais e as categorias básicas do pensamento, como “indivíduo”, “ação social”, “Estado” e “cidadania”, de acordo com a argumentação de Vieira, cuja proposição enfatiza a presença de elementos culturais, a qualificação profissional e o papel do Estado como um novo marco na interpretação organizacional.

A perspectiva institucional abandona a concepção de um ambiente formado exclusivamente por recursos humanos, materiais e econômicos para destacar a presença de elementos culturais – valores, símbolos, mitos, sistema de crenças e programas profissionais. A consequência desse novo marco na interpretação organizacional revela-se quando a concorrência por recursos e clientes entre as organizações deixa lugar, na perspectiva institucional, à concorrência para alcançar legitimidade institucional e aceitação do ambiente (Vieira e Carvalho. Orgs.2003, p.28)

Ainda segundo o mesmo autor quando cita Rodrigues :

Sob essa proposição, a atenção da análise centra-se “no papel desempenhado pelo Estado, o sistema legal e as profissões no processo de dar forma à vida organizacional, tanto de maneira direta, impondo limites ou criando oportunidades, como de forma indireta, com a promulgação de novos “mitos racionais”. (Vieira e Carvalho. Orgs.2003, p.28)

Fundamentado nesses conceitos, esta dissertação procurou combinar pesquisa de campo com pesquisa bibliográfica, discutindo o modelo institucional concebido pela organização pública, num estudo de caso, como já mencionado, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (FAUFBA).

1.1- A abordagem institucional e do poder

1.1.1 O ambiente institucional

A estrutura da sociedade atual envolve contextos formais e institucionalizados que viabilizam as organizações. Esses contextos resultam da construção do pensamento e dos ideais humanos, e neles são geradas ações de caráter global que, naturalmente, causam conflitos de interesses – por oportunidade do enfrentamento na modernização das estruturas ou por oportunidade de adoção de novos paradigmas – que podem ser resolvidos pela negociação.

As instituições aparecem como sustentáculos da sociedade, como conjuntos de pilares estabelecidos pelo costume, pela razão e pelos sentimentos que as alicerçam, Secco (2005, p.21). Para o escopo deste estudo, a instituição que interessa é o Estado – como instituição a qual pertence o objeto desta pesquisa – e a reflexão sobre abordagem institucional observada no “campo” estudado, onde se situa a problemática identificada: os entraves na gestão administrativa que se refletem na gestão arquivística da FAUFBA.

Os teóricos que fundamentam as reflexões desta pesquisadora trabalham com a perspectiva institucional e com a abordagem do poder no campo organizacional, tomando por base o pressuposto de que os valores, como as crenças, os costumes, as regras e as normas do ambiente, dão condições para a organização surgir e desenvolver suas estruturas e atividades. Nesse ambiente valorativo a que as organizações pertencem (e pela ótica da perspectiva institucional), é possível observar a estrutura organizacional de duas formas: a primeira diz que as estruturas organizacionais são criadas para lidar com as pressões ambientais e que essas pressões variam de acordo com cada tipo de ambiente. A segunda afirma que o ambiente vai além do fluxo de

recursos e energia e, segundo essa perspectiva, o ambiente é formado de sistemas culturais que definem e legitimam a estrutura organizacional, garantindo a sua criação e manutenção.

Como nos ensina Gustavo Madeiro da Silva e Marcelo Milano citando Meyer e Scott (2003 – p - 158)

Em ambos os casos, as estruturas das organizações surgem a partir de um processo que envolve valores e normas institucionalizados, em que as pressões do ambiente institucional influenciam os métodos e práticas adotados pela organização, fazendo com que elas tomem atitudes isomórficas em relação às instituições sociais; ou seja, as organizações tomam atitudes semelhantes às outras, buscando legitimidade de acordo com as perspectivas do contexto.

Segundo as formulações de Goulart e Gonçalves (2003, p.123)– citando Dimaggio e Powell e Scott –, quando se faz uma pesquisa, o campo organizacional deve ser demarcado levando-se em conta a necessidade de não descaracterizar sua natureza conceitual, de forma a assimilar suas fronteiras, formas e dimensão. Assim, são mantidas as características da organização e do seu surgimento, o que possibilita observar a influência desse contexto na sua gestão.

Essa preocupação foi mantida no trabalho de campo. O que mais chamou atenção em relação à natureza conceitual do objeto de estudo foi a prática de “jogos de poder” como fator de interferência no processo de institucionalização, evidenciando um poder assimétrico no qual a vontade de um prevalece sobre o coletivo. Tal evidência pode ser uma das características da administração pública, hipótese que merece ser aprofundada numa pesquisa

mais ampla que verifique até que ponto essa interferência afeta negativamente a gestão da organização, impedindo a sua evolução.

Em relação à mencionada expressão “jogos de poder” a referência faz alusão ao ato de “fazer alguma coisa em troca de outra coisa”, o que de “uma certa maneira” se aproxima da concepção de “poder” da perspectiva do “comportamento do humano”, segundo citações de José Henrique de Faria, baseadas em formulações de Korda (1976) (Vieira e Carvalho.Orgs 2003, p.76/77).

E neste sentido José Henrique analisa e se coloca em relação ao “poder e as relações de poder nas organizações”:

Sem embargo, em seu estudo, Korda (1976) argumenta que a vida é um jogo de poder cujo objetivo, extremamente simples, é descobrir o que se quer e consegui-lo, sendo necessário, para jogar, que cada individuo descubra o que é o poder, reconhecendo-o através de inúmeras manifestações: o segredo, sugere Korda, está em desenvolver um estilo de poder baseado na personalidade e nos desejos de cada um, já que é a ânsia pelo poder que mantém as pessoas trabalhando.

[...]

Nessa concepção, o poder é o desejo mais pessoal que o individuo possui, ligado à sobrevivência em um mundo difícil, pois a essência do poder é a capacidade de suportar as exigências da vida, de preservar a liberdade de ação e de efetuar mudanças.

Além disso, foi verificada a tendência das organizações públicas se socorrer das “teorias institucionais” e buscam incorporar em seus projetos, os modelos gerenciais

contemporâneos – muito influenciados pela boa técnica, eficácia e produtividade – como valores fundamentais. Quanto à “teoria institucional”, ela foca aspectos da estruturação do campo organizacional no espaço em que as organizações públicas vêm ocupando na busca pela legitimidade social e gerencial. No futuro, essa legitimidade facilitará o surgimento de eficientes relações no processo de institucionalização.

Para o desenvolvimento de uma organização, não resta dúvida de que é necessário, em sua administração interna, o mínimo de estrutura e gestão administrativa que facilite sua ambientação ao meio que a cerca, além da satisfatória prestação de serviços para a qual foi criada. Também parece evidente que entre os seres humanos existe um sistema de comunicação e de inter-relação com uma tendência (e até mesmo um desejo) de controle e manipulação, que leva o indivíduo a estar sempre em estado crítico em relação ao outro.

De acordo com alguns autores, essa tendência crítica não se distancia do modelo tradicional adotado pelas administrações públicas e tampouco das influências empíricas do comportamento humano, o que quase sempre acarreta crise e desconforto no dia-a-dia operacional. Entretanto, estudiosos acreditam que essa abordagem crítica está sendo substituída por um novo modelo de “teoria administrativa” que não se fundamenta em percepções e interesses próprios, mas na proposição de focar um ponto central de referência que solucione os problemas administrativos e em que a natureza operacional humana seja levada em conta e acatada como parte do processo.

A partir desse novo modelo de gestão administrativa, os atores não mais se ajustam tão facilmente à estrutura de valores organizacionais e institucionais “impostos”. Eles buscam modelos organizacionais com sistemas de comunicação e inter-relação entre seres humanos

mais personalizados, de acordo com as realidades regionais e operacionais de cada setor e atividade. Os profissionais se adaptam a métodos democráticos de seleção de recursos, onde o funcionário é ativo, participativo e treinado tecnicamente por especialistas para atuar na organização. O treinamento consiste na identificação de competências e na capacitação em técnicas para adequar o funcionário à execução de sua tarefa, com uma visão de que o indivíduo faz parte do contexto social e econômico, que briga e “veste a camisa” de sua organização, o que o torna psicologicamente igual aos outros indivíduos. Essa é a visão moderna adotada pela teoria administrativa, para uma boa gestão.

Essas mudanças vêm aprimorando a gestão administrativa e, conseqüentemente, têm exigido conhecimento específico e profissionalização da direção e de sua equipe técnica, o que vem servir de parâmetro para inclusão ou exclusão dos atores sociais desse contexto.

1.1.2 As bases de poder

Compreender como se processam determinadas relações nas esferas organizacionais tem sido um desafio colocado pelo estudo do poder e suas relações. Sem dúvida, é um enfrentamento teórico bastante complexo e polêmico, pelas diferentes conotações que o poder pode ter. Tal dificuldade se manifesta pela primária confusão que se estabelece entre o poder e as relações de poder, e ainda que o tema seja instigante, está longe do objetivo deste trabalho um maior aprofundamento nas teorias e argumentações teóricas que envolvem essas questões.

Para efeito destas reflexões, as formulações aqui levantadas se restringirão à classificação do poder em “poder como conflito” ou “poder sem conflito”, afastando-se da classificação mais freqüentemente encontrada em estudos organizacionais, que é a de poder simétrico ou assimétrico. Aqui, foi tomada como base teórica a perspectiva institucionalista que incorpora a categoria de poder, mas não a de conflito, conforme proposto por Vieira e Misoczky (Vieira e Carvalho.Orgs.2003, p.41/59).

Os autores que trabalham com a vertente do “poder como conflito” se interessam pelo estudo dos atores e atos particulares. Essa escolha está ligada à hipótese pluralista de que “o poder de um ator não é geral, ele pode ser poderoso em uma área e não em outras.” Vieira e Misoczky. (Vieira e Carvalho.Orgs. 2003, p.53).

Importante representante dessa corrente doutrinária é Bourdieu, cuja filosofia de ação propõe a articulação dialética entre estruturas mentais e sociais e tem como ponto central a relação de mão dupla entre as estruturas objetivas (campos) e as estruturas incorporadas (*habitus*) (Vieira e Carvalho.Orgs. 2003, p.55). Para Vieira e Misoczky, essa definição está centrada em duas propriedades:

Duas propriedades são centrais a essa definição (1) Um campo é um sistema padronizado de forças objetivas, uma configuração racional dotada de uma gravidade específica que é imposta a todos os objetos e agentes que entram nele. Como um prisma, refrata forças externas de acordo com a estrutura interna. A base de transcendência, revelada por casos de inversão de intenção, defeitos objetivos e coletivos de ação acumulada, é a estrutura do jogo e não um simples efeito de agregação mecânica. (2) Um campo é

simultaneamente, um espaço de conflito e competição, um campo de batalha em que os participantes visam ter um monopólio sobre os tipos de capital efetivos e o poder de decretar hierarquias e uma “taxa de conversão” entre todos os tipos de autoridade no campo do poder.

Com base, principalmente, nas formulações de DiMaggio sobre a perspectiva institucionalista, foi considerada aqui a categoria do “poder sem conflito” como base teórica para as reflexões sobre a influência do “poder” no contexto do objeto de pesquisa

Em suas formulações, Vieira e Misoczky (Vieira e Carvalho.Orgs. 2003, p.47) aduzem que:

A classificação em poder sem conflito inclui aquelas abordagens que concebem o poder como um fenômeno do próprio sistema social (seja por finalidade, seja como resultante de disciplinamento), com as necessidades dos indivíduos equivalendo às necessidades da própria sociedade. Sendo assim, o poder deve ser analisado e interpretado em um nível macro, da sociedade, ou, quando o nível das relações entre atores sociais, tendo como foco o reconhecimento da autoridade como um fator necessário para o bem comum. Nesse subitem estão incluídos Weber, Parsons, Giddens, Luckes e Foucault (na sua fase com maior ênfase histórico-estrutural).

Conforme formulações e propostas de Friedrich citadas por (Vieira e Carvalho.Orgs. 2003. p 67-121) “grande parte da autoridade repousa sobre a capacidade para emitir comunicações que são capazes de elaboração racional”. Nesse contexto, o autor propõe uma importante distinção entre autoridade e legitimidade. Sua proposta é a de que pode haver

autoridade sem legitimidade e que a capacidade para elaboração racional é designada como autoridade política, baseando-se na razão e na tradição.

Na realidade, o que sucede é que, embora a regra legítima, de um modo geral, possua autoridade, isto é, possua a capacidade para oferecer razões que parecem razoáveis para aqueles que seguem a regra, os dois fenômenos não devem ser confundidos. Pode haver autoridade sem legitimidade. (Idem, 1974, p.54)

Em formulações sobre o “poder sem conflito”, com base na teoria de Weber, Vieira e Misoczky (Vieira e Carvalho.Orgs. 2003, p.48) ponderam que “o poder só se concretiza ao ser legitimado”.

....afirma que o poder é a possibilidade de um homem ou uma certa quantidade de homens realizar sua própria vontade em uma ação comum, até mesmo contra a resistência de outros que participem dessa ação.

[...]

Dessa concepção de poder decorre a definição de autoridade como poder legitimado, como aceitação racional da autoridade. Ou seja, se o poder só se concretiza ao ser legitimado, não se coloca a possibilidade da existência de poder contestado, de disputa pela legitimação. (Vieira e Carvalho.Orgs. 2003, p.48)

De uma perspectiva das diferentes bases de poder, a das diferentes formas de compreender as instituições, foi possível detectar que na gestão da administração da diretoria da FAUFBA, no período em estudo, o “poder” assumiu as duas formas classificatórias: o

“poder como conflito” e o “poder sem conflito”. Essas hipóteses poderão ser confirmadas nas entrevistas que aqui serão relatadas no enfrentamento da análise de dados,.

O enfrentamento das duas abordagens acolhidas como base para a fundamentação teórica deste estudo (ou seja, “instituições” e “poder”) vem sendo objeto de densos estudos dos mais renomados autores. Embora a capacidade explicativa dessas duas abordagens seja reconhecida, alguns autores defendem a necessidade de se estabelecer pontes entre esses dois eixos teóricos. Evidencia-se como um caminho possível para isso, “o estabelecimento de arranjos de percepção que facilitem a transferência de conceitos entre perspectivas de bases diferentes, viabilizando inter-relações sem, entretanto, cair em uma mera bricolagem conceitual.” (Vieira e Misoczky. 2003, p.41-42).

1.2 Panorama histórico da reforma administrativa no Brasil durante o governo

Vargas

Não acredito em nada, sem o fator humano. Sem educação e preparo do homem. Ele é o cérebro, é a alma, é o braço, é tudo em qualquer esforço de realização. O êxito das grandes, como das pequenas empresas, só depende do homem. Do homem-vocação. Do homem-entusiasmo. Do homem para a função. É o que o DASP está fazendo no Brasil.

(Magalhães. 1940)

Na virada do século XX para o XXI, o país “ainda luta em busca de valores e instituições para a consolidação de uma democracia republicana”. (Pandolfi. 2002, p.65). A superposição de formas institucionais e métodos personalistas tem sido uma constante em

todos os movimentos políticos desde a Revolução de 1930. Nessa época, a sociedade brasileira começou a passar por grandes transformações que inevitavelmente se refletiram nas estruturas organizacionais e de poder, principalmente, no que tange às políticas governamentais e de administração pública nacional.

Ao longo dos anos, tem sido notório o interesse dos dirigentes governamentais em reestruturar a administração e melhorar a qualidade dos serviços nas organizações públicas, num esforço que, contudo, só tem levado a resultados pouco expressivos. Também têm sido observadas mudanças meramente simbólicas, típicas de sociedades em desenvolvimento, ocorridas em períodos determinados, como no governo Vargas, quando as organizações públicas foram submetidas a vários processos de mudança. Tais processos fizeram com que o serviço público viesse a discutir, analisar e reformular seus conceitos, para que não ficasse ultrapassado e conseguisse se legitimar e se manter competitivo nos mercados interno e externo.

Como passar do tempo, a administração pública passou por crises e profundas transformações, na busca pelo que se acredita ser o perfeito funcionamento da engrenagem administrativa, que envolve a cultura, saúde e a educação no país. A primeira iniciativa para concretizar essas mudanças foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, em cumprimento ao estabelecido na Constituição Federal de 1937. O enlace entre a sociedade e o Estado tinha como cenário o modelo do “clientelismo”, que mantinha as oligarquias políticas sob controle, transformando o governo federal num poderoso ator político. Com a Revolução de 1930, a política, a economia interna e as relações econômicas internacionais necessitaram da criação de um sistema administrativo mais ousado e controlador, o que veio a justificar a criação do DASP e de outras instituições.

Nos anos 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, e com o aval de Juscelino Kubitschek, teve início o processo de um Estado Nacional desenvolvimentista, que permeou a política até os anos 1950. O Estado, ingressando na política de modernização tecnoburocrática, protegeu-se da influência técnico-política, ostentando na administração burocrática e centralizada, uma forma de defesa. Fez uso da legislação corporativista para organizar suas relações com a sociedade e também para intermediar interesses de empresários e trabalhadores no processo de adoção do capitalismo moderno. Necessária se fazia a busca pela afirmação e o fortalecimento total que permitisse estabelecer a legitimidade do serviço público, identificando dificuldades e apontando soluções.

Várias foram as mudanças implementadas no programa do governo Vargas: o DASP, a Justiça do Trabalho, institutos de Previdência Social, Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Ministério da Educação e Saúde, além do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Foram mudanças que não abandonavam o clientelismo mantido à custa de trocas de favores aos grupos municipais e estaduais coligados; coligações que incluíam empregos no governo, participação em conselhos consultivos especiais e a nomeação para interventor nos governos estaduais.

Os programas administrativos visavam centralizar, racionalizar, padronizar e coordenar as ações varguistas, que mais adiante iriam enfrentar conflitos em alguns estados como Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco, onde a oligarquia local era dominante, o que levou Vargas a firmar laços com as oligarquias periféricas.

Em continuidade ao programa de governo nacionalista, foram criados outros departamentos – como o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) – e o programa radiofônico *A Voz do Brasil*, tudo com o objetivo de propagar positivamente Getúlio Vargas e seu governo. Essas medidas, além de outras, transferiam a autonomia local de arrecadação dos estados para o governo federal, limitando o clientelismo. Devido a essas medidas (e ao crescimento da máquina estatal), foi preciso ter informações sobre o tamanho da dívida pública, a quantidade de funcionários públicos e o número de agências do Estado. Assim, foram estabelecidas políticas públicas, o que conseqüentemente, tornou necessários novos cargos e funcionários, transformando o governo federal no principal “patrão”.

Com todas essas reformas na administração, o governo acreditava poder melhorar o nível dos servidores públicos – que ingressavam na administração pública sem concurso, muitos dos quais, por conhecimentos ou troca de favores políticos – e assim promover a regulamentação do desenvolvimento econômico e social do país. Todavia, a implantação dessas reformas se deu em curto prazo, gerando um sistema falho, ou seja, uma administração imatura, imperfeita e amadora. Uma administração que não enxergava as dificuldades individuais e as relações humanas e tornou-se preestabelecida, condicionada aos interesses político-administrativos do Estado Novo, como infelizmente ainda acontece nas administrações atuais.

A reforma administrativa do governo Vargas se baseou na reforma norte-americana e nos conceitos burocráticos de Weber, mas foi realizada intempestivamente. Com objetivos de curto prazo, visando centralizar, racionalizar, padronizar e coordenar as ações públicas, negligenciou os aspectos informais da gestão administrativa. Focou a preocupação na estrutura organizacional e não no fluxo da racionalidade, no comportamento humano

administrativo e na metodologia da execução de tarefas, que nem sempre eram executadas por técnicos capacitados. Isso levou o DASP a uma mera função de “reforma de organograma” das instituições públicas.

Conservadora por natureza, a cultura da organização pública¹ dificulta a avaliação de mudanças, de modo que se possa perceber “o quê”, o “porquê” e “como” tudo deve ser mudado para o sucesso das tão sonhadas e prometidas “reformas administrativas”. Faz-se então necessário estabelecer as diferenças entre reformas de burocracias instrumentais e institucionalizadas; ou seja, as organizações não podem ser meramente executoras de tarefas, pois devem ter: valor intrínseco e identidade própria (assumida pelos seus membros e reconhecida pela comunidade), além de estrutura de valor, padrões de ação, sensibilidade para as mudanças, conjunto de normas e um amplo consenso e integridade do grupo, para atingir seus objetivos com resultados satisfatórios.

A adaptação às mudanças é o que diferencia as organizações. Contudo, essa adaptação é o “modo” pelo qual a organização enfrenta as forças e condições internas e externas, em relação à gestão de sua atividade principal. A “forma” no enfrentamento dessas forças ou condições é que irá determinar a qualidade da mudança e a eficácia na sua implementação. Isso se coaduna com os pensamentos de Kaufman (apud HALL, 2004, p.174), quando argumenta que:

Em resumo, não estou dizendo que a mudança organizacional seja invariavelmente boa ou má, progressista ou conservadora, benéfica ou prejudicial. Ela pode assumir qualquer desses aspectos em qualquer

¹ Cultura como hábito, vício de comportamento quanto à implementação de ações e à obtenção de resultados comprometidos com lideranças específicas.

circunstância, porém é sempre confrontada por forças poderosas impedindo e limitando consideravelmente a capacidade das organizações para reagir a novas condições – algumas vezes com resultados graves.

De um eficiente processo de mudança, decorrem naturalmente o crescimento e o desenvolvimento organizacional, ao mesmo tempo em que tais processos, se bem estruturados, minimizam as ameaças internas e externas. No entanto, é necessário mostrar à sociedade – como mantenedora dos recursos financeiros que envolvem tais mudanças –, a sua valia. De mesma forma, é preciso fundamentar sua legitimidade de forma autônoma através de seus membros e clientes internos e externos, para que não haja questionamentos futuros.

A experiência brasileira no esforço de modernizar a administração pública acaba se diluindo por estar sempre fundamentada em metas que tomam por base projetos ou lei geral de reforma com prazo determinado, pois se reporta a um grupo ou governo específico, na maioria das vezes, sem que os projetos iniciados numa gestão tenham continuidade por grupos ou governos sucessores.

Como se pôde constatar, historicamente, a administração pública brasileira teve um processo organizacional centralizador da década de 1930 à de 1950. Com administração direta e funcionários estatutários, caracterizava-se por medidas cujo objetivo era centrado no apoio ao crescimento industrial, focado na reformulação da administração, nos moldes ditados pela teoria administrativa de países desenvolvidos. Por sua vez, as décadas de 1960 a 1980 foram marcadas por um processo de descentralização, com uma administração indireta e contratação de funcionários em regime celetista. No entanto, na Constituição Federal aprovada em 1988 manifesta-se, novamente, uma intenção centralizadora em relação à administração pública.

Tendo como “pano de fundo” o cenário anteriormente descrito, a criação do DASP, contudo, permitiu uma parcial compreensão do ambiente organizacional em que se encontrava o serviço público, tanto no âmbito federal quanto no estadual. Isso provocou os vários processos de mudanças a que as organizações públicas se submeteram (independente dos resultados alcançados) para o que se acreditava ser o perfeito funcionamento da engrenagem administrativa.

Não é objetivo deste trabalho abordar os problemas da administração pública em geral, suas normas e rotinas administrativas, tampouco o comportamento técnico administrativo da gestão Vargas. Isso seria condizente com uma discussão bastante complexa, que, contudo, demanda amplas pesquisas, por se tratar de um momento histórico marcado por profundas crises e transformações.

É um exercício de cidadania contribuir para viabilizar de forma eficiente a continuidade da “reforma administrativa” implantada teoricamente pelo DASP e fazer cumprir o “Título III – Da Organização do Estado – Capítulo VII – Da Administração Pública”, da Constituição Federal de 1988 , que resume:

O principio da legalidade assenta-se na premissa de que toda a eficácia da atividade administrativa está subordinada ao atendimento da lei e às exigências do bem comum. (Price Waterhouse, p.320)

1.2.1 A criação do DASP

O ponto fundamental da administração pública que mereceu atenção específica desta pesquisa foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público pelo Decreto-lei nº 576, de 30-6-1938, em cumprimento ao estabelecido no artigo 67 da Constituição Federal de 1937. A nova política adotada para a administração pública reuniu profissionais multidisciplinares e com níveis de escolaridade diversos, o que permitia a implantação e execução de projetos variados. Essa interdisciplinaridade na composição da equipe que organizava e executava a gestão administrativa permitiu um significativo avanço e autonomia na execução dos trabalhos solicitados.

Desde a sua criação até o fim do Estado Novo, em 1945, o DASP foi presidido por Luiz Simões Lopes, que exerceu forte influência sobre as políticas governamentais. Em seu mandato, foram definidos os direitos e deveres do funcionalismo público e criado o Estatuto dos funcionários civis da União. Vinculado diretamente à Presidência da República, o DASP tinha as seguintes atribuições:

- proceder à seleção de pessoal para execução dos serviços públicos e cuidar do aperfeiçoamento do mesmo;
- classificar cargos e funções públicas;
- propor alteração em níveis de remuneração;
- orientar e fiscalizar a execução da legislação referente a direitos e deveres dos servidores públicos;
- estudar a organização e o funcionamento dos serviços públicos, a fim de propor normas de racionalização dos mesmos;
- estudar a redução da variedade de material em uso e estabelecer padrões para sua

aquisição e utilização;

- elaborar a proposta orçamentária federal; e
- fiscalizar a execução do orçamento da União.

A criação do DASP teve como referência os princípios do serviço civil britânico (considerado um dos mais eficientes do mundo) e princípios teóricos de autores como Taylor e Fayol.. Foi idealizada uma estrutura de caráter eclético para o sistema institucionalizado e democrático que se pretendia aplicar na administração pública brasileira, visando estimular seu desenvolvimento, no âmbito federal e no estadual, garantindo o alicerce necessário para uma maior eficiência.

A criação do DASP, a reorganização da administração pública, os novos programas governamentais e a perspectiva de uma gestão eficaz e eficiente deslumbraram a todos (dirigentes e clientes) com a certeza de qualidade nos serviços prestados.

O DASP tinha a seguinte estrutura: presidente, conselho deliberativo (5 membros) e cinco divisões:

- organização e coordenação;
- funcionário público;
- extranumerário;
- seleção e aperfeiçoamento; e
- material e serviços auxiliares (biblioteca, serviço de comunicação, mecanografia, material e publicidade).

O DASP nasceu com uma missão político-administrativa doutrinária de “revolução brasileira nos serviços públicos” (DICIONÁRIO.2001,p.1.828), numa tentativa de sistematizar a administração pública que foi uma experiência única no mundo. O departamento tinha a função normativa de coordenação e controle, atuando em conjunto com outras unidades administrativas dos ministérios. Efetuava estudos detalhados das repartições, departamentos e estabelecimentos ligados à administração do governo., conforme as diretrizes do presidente da República, além de examinar os projetos de lei submetidos à sanção. No tocante à administração de pessoal civis da união.

Durante o Estado Novo, o DASP, exerceu forte influência nas políticas governamentais, devido ao controle que desempenhou sobre o orçamento dos órgãos públicos. A sua maior função era a formulação do orçamento federal, executado pelo Ministério da Fazenda.

Nos estados e municípios, era representado por comissões reorganizadoras – os “Daspinhos” como eram conhecidas – adotando projetos semelhantes e promovendo cursos e palestras, entre outros atos administrativos.

Desde o início dos anos 1930, uma estratégia nacionalista vinha sendo incrementada por Getúlio Vargas para viabilizar o processo de mudança na economia industrial que se moderniza nos anos 50, no país.

Em 1942 o DASP propõe a criação da Coordenação da Mobilização Econômica, com a finalidade de articular a economia nacional, devido à entrada do Brasil na II Guerra Mundial. Segundo Nunes (1997), isso ocorreu porque, com a guerra, o país ficou vulnerável e

a crescente exportação de produtos primários despertou a consciência de que o Brasil precisava se industrializar.

A expectativa em relação ao DASP era de que levasse à valorização e dignificação do servidor e do serviço público por assegurar qualidade e produtividade, além de garantir a continuidade das ações governamentais através de uma ação político-administrativa que salvaguardasse os interesses materiais e morais do Estado brasileiro.

1.2.2 A extinção do DASP

Durante o Estado Novo, o departamento enfrentara dificuldades. Entre os vários fatores que contribuíram para seu insucesso, podemos citar a impossibilidade de verificar se as atividades de uma determinada repartição eram ou não desenvolvidas com economia e eficiência. Havia igualmente grandes dificuldades para atender com presteza às exigências constitucionais quanto ao orçamento do governo, e da mesma forma que não havia fiscalização tributária, não fora possível orçar seus próprios serviços nem conter os abusos e desperdícios tão freqüentes em seus departamentos.

A crise instalada no DASP decorreu de atos e fatos que demonstraram claramente o desinteresse do novo governo em dar continuidade ao serviço civil brasileiro, ou seja, às normas e princípios da organização nacional do trabalho implementados no governo Vargas, impedindo o órgão de participar de pesquisas e estudos e de mediar impasses administrativos.

Em 1945, a partir do governo José Linhares, a estrutura organizacional do DASP sofreu um enxugamento, passando a ter a seguinte conformação:

- divisão de orçamento e organização – junção das divisões de orçamento, de organização e coordenação;
- divisão de pessoal – junção das divisões de estudos e de orientação e fiscalização;
- divisão de seleção e aperfeiçoamento – junção da divisão de seleção com a de aperfeiçoamento;
- divisão de edifícios públicos e serviços de documentação e de administração;
- conselho de administração – junção do conselho deliberativo com o conselho de administração de pessoal;
- a divisão de material e o conselho de administração de material foram incorporados ao Ministério da Fazenda (Departamento Federal de Compras).

Em 1967, a função planejadora do DASP originou o Escritório da Reforma Administrativa (ERA) e, depois, a Secretária de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR).

Todos esses problemas geraram uma certa frustração em relação ao objetivo do governo de estruturar as organizações públicas com “métodos” de trabalho e de “administração” de pessoal. O DASP foi a maior aposta do governo brasileiro nesse sentido, mas a experiência acabou frustrando as expectativas de reformar a administração e torná-la mais econômica e eficiente.

1.2.3 A criação da Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Preocupado com o treinamento de pessoal para o serviço público, Luiz Lopes, líder da reforma administrativa nas décadas de 1930 e 1940, sugeriu ao presidente Vargas a criação de uma instituição independente do governo, com objetivos de interesse público, mas com personalidade jurídica de direito privado, dedicada ao estudo, à pesquisa e ao ensino da administração pública e privada. A sugestão foi aprovada através do Decreto-lei nº 6.693, promulgado em 14-7-1944. Em 20 de dezembro do mesmo ano foi criada, no Rio de Janeiro, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), que entrou em funcionamento em 1945. Em assembléia geral, Luiz Simões Lopes foi eleito presidente, cargo que ocupou até 1993.

A FGV foi criada com a missão de treinar pessoal para o serviço público. Hoje, essa missão é bem mais ampla: “avançar nas fronteiras do conhecimento na área das ciências sociais e afins, produzindo e transmitindo idéias, dados e informações, além de conservá-los e sistematizá-los, de modo a contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país, para a melhoria dos padrões éticos nacionais, para uma governança responsável e compartilhada e para a inserção do país no cenário internacional.”(www.fgv.br)

Idealizador da Fundação Getulio Vargas, Luiz Simões Lopes nasceu em 2-6-1903, de uma família de políticos de Pelotas, no Rio Grande do Sul, e morreu aos 90 anos, no Rio de Janeiro.

Luiz Simões Lopes formara-se engenheiro agrônomo em Belo Horizonte, em 1942. No mesmo ano, ingressou no Ministério da Agricultura e, logo depois, foi nomeado oficial-de-gabinete do ministro. Após o movimento armado de 1930, no governo provisório de

Vargas, tinha sido nomeado oficial-de-gabinete da secretaria da Presidência da República (atual Gabinete Civil), cargo que ocupou até 1937.

A partir de 1935, Luiz Simões Lopes voltara-se para os problemas da administração pública, e nessa mesma época foi realizado um trabalho de dimensionamento do funcionalismo público pelo embaixador Maurício Nabuco. Foi também criada a Comissão Permanente de Padronização de Material e elaborado um projeto definitivo de reajustamento do pessoal civil, e um plano para o funcionalismo civil baseado no sistema de carreiras, o que resultou na Lei nº 284/ 28 de outubro de 1936. Pela mesma lei foi instituído o Conselho Federal de Serviço Público Civil (CFSPC), com a incumbência de implementar a reforma administrativa que se iniciava com um complexo de órgãos e entidades públicas e privadas para dar suporte eficiente à administração governamental.

Em 1944, Luiz Simões Lopes acumulou o cargo de presidente do DASP com o de presidente da FGV, que como já foi dito, exerceu até 1993. Em 1948, no governo Juscelino Kubitschek, participou de comissão de estudos para a localização da nova capital federal, e em 1949 foi eleito vice-presidente da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), além de integrar órgãos da ONU (o International Civil Service Advisory Board).

Com a vitória de Vargas para presidente em 1950 (pelo PTB), entre outros cargos, Luiz Simões ocupou a direção da Carteira de Exportação e Importação (Cexim) do Banco do Brasil entre fevereiro de 1951 e agosto de 1952.

Além de ter ocupado cargos de destaque nos governos de Jânio Quadros e Humberto Castelo Branco, Luiz Simões igualmente conseguiu evidência nas organizações privadas,

onde exerceu cargos de diretoria e foi membro de conselhos. De 1960 a 1979, foi presidente da SNA.

As iniciativas de criação do DASP e da FGV, no entanto, não mantiveram o foco inicial: selecionar, treinar e educar o funcionalismo público. O foco dessas iniciativas era auxiliar o processo de reestruturação administrativa da organização pública, promovendo uma mudança de crenças, valores, atitudes e das estruturas organizacionais, para adaptá-las ao contexto social e tecnológico resultante desse novo Brasil. Tais iniciativas sempre encontraram forte resistência, o que impossibilitou não apenas a solução dos problemas, como as necessárias mudanças no campo organizacional.

1.3 Contextualização histórica da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia

Desde sua fundação em 1877, a Academia de Belas Artes contava com um curso de arquitetura fundado por Miguel Navarro Canizares. Organizado pelo arquiteto José Nivaldo de Alieno (logo após a instalação da academia), o curso funcionava na Escola de Belas Artes.

Inicialmente, a Escola de Belas Artes foi instalada no Solar Janotas Abato. Seu primeiro diretor foi o professor Oseas dos Santos, que reorganizou o curso de arquitetura, o qual ainda não tinha reconhecimento oficial pois era questionada a aceitação do trabalho profissional do arquiteto.

A partir da incorporação da Escola de Belas Artes pela Universidade da Bahia, o curso foi federalizado em 1949. Esse reconhecimento ocorreu através da Emenda nº 21 do Projeto de Lei nº 494. A federalização assegurava ao arquiteto, o pleno direito de exercer sua profissão em todo o país e iria provocar uma futura correção na legislação de 11-12-1933, que assegurava aos engenheiros civis, atuação em quase todo o campo profissional do arquiteto, exceto em "obras essencialmente artísticas e monumentais" e nas "grandes decorações arquitetônicas". Sucessivos concursos para o corpo docente movimentaram a Escola de Belas Artes e conferiram ao curso de arquitetura maior credibilidade na comunidade universitária, pela qualificação de seus docentes.

Em 1959, a faculdade se desligou da Escola de Belas Artes, estabelecendo-se então no prédio onde funcionava a Biblioteca da Secretaria de Educação, sob a direção interina do Dr. Leopoldo Afrânio do Amaral. Após o desligamento, seu primeiro diretor eleito foi o professor Walter Velloso Gordilho, que também foi seu primeiro representante no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA).

O *currículum* do curso de arquitetura foi formulado com base nos conceitos do arquiteto Lúcio Costa e nos princípios estabelecidos no Congresso da União Internacional de Arquitetos, realizado em Lisboa em 1959: "Desenvolver a sensibilidade plástica, a noção do espaço, a imaginação, a memória visual, o sentido do homem e do caráter".

Em 1961 a Universidade Federal da Bahia criou seu campus, procurando transformar esse espaço no grande centro cultural da cidade.

Em 1962, começou a construção dos pavilhões onde a faculdade instalou-se provisoriamente, e a transferência do bairro da Vitória para o da Federação ocorreu em 16-8-1963. Em 1965, tiveram início as obras da nova sede, com projeto elaborado por uma comissão composta pelos professores Diógenes Rebouças, Américo Simas e Oscar Caetano Silva.

O ano de 1970 foi marcado pela implantação da reforma universitária, e as disciplinas do curso foram agrupadas em cinco departamentos. Em 1973, foram concluídas as obras do pórtico e do auditório. Na década de 1980, a faculdade estabeleceu metas para revigorar as atividades culturais, possibilitando a melhoria das condições para o desenvolvimento dos trabalhos de pesquisa e pós-graduação.

Hoje, a faculdade ocupa uma área total de 7.654m² onde se localizam 12 salas, dois auditórios, três laboratórios, uma biblioteca (554,4m², 7.448 títulos/24.315 exemplares), um arquivo, uma cantina e uma sala de exposições. Quanto aos cursos, a faculdade mantém um curso de especialização, um de mestrado e um de doutorado. Nela estão lotados 30 funcionários administrativos, 71 professores do quadro e 30 professores substitutos que atendem a 885 alunos/indivíduo, 4.155 alunos/disciplina.²

² SID-APAF – Setor de Informação e Documentação da Pró-Reitoria de Planejamento da UFBA.

2- METODOLOGIA

A metodologia científica envolve o recurso a inúmeras técnicas para se atingir um propósito. Lakatos e Marconi (1986,p.195) sustentam que técnica “é um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas , a parte prática”, defendem também que a técnica de pesquisa, “é a parte da investigação científica que trata de todos os aspectos necessários ao processamento e aplicação prática dos métodos de investigação e que constituem de fases preliminares ao ato de escrever, uma pesquisa de dissertação de mestrado e a escolha e definição do(s) método(s) a serem empregados na pesquisa de campo e na análise dos dados colhidos”.

2.1 Métodos de pesquisa

A pesquisa qualitativa tem historicamente sido mais utilizada em alguns campos específicos de investigação nas ciências sociais, notadamente, na antropologia, na história e na ciência política. Porém, como salientam Miles e Huberman, (1994), desde os anos 1990 tem aumentado o número de pesquisas qualitativas em disciplinas básicas e aplicadas como a administração em geral e os estudos organizacionais em particular [...]. (Marcelo e Deborah.2004, p.17)

Partindo desse pressuposto, foi utilizada nesta dissertação a técnica da pesquisa qualitativa, através de um estudo de caso, com entrevistas estruturadas e não-estruturadas. A pesquisa qualitativa, conforme formulações de Marcelo e Deborah, pode ser definida como

a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não-utilização de instrumental estatístico na análise dos dados...

[...]

Entretanto, é bom lembrar que a não – utilização de técnicas estatísticas não significa que as análises qualitativas sejam especulações subjetivas.”

(Marcelo e Deborah.2004, p.17).

Por serem essencialmente descritivas, sua lógica e coerência baseiam-se em técnicas diversas como a observação de campo, a análise histórica e etnográfica, e também na utilização de citações que ratificam as reflexões formuladas.

O estudo de caso é uma análise qualitativa referente ao detalhamento de um caso particular. Dados qualitativos consistem em descrições detalhadas de situações, com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos. Esse método pressupõe que se pode adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir da exploração intensa de um único caso. Seu objetivo é apreender a totalidade de uma situação, descrever a complexidade de um caso concreto e possibilitar a inserção na realidade social, que não pode ser conseguida pela análise estatística.

Com o desenvolvimento da pesquisa qualitativa, o estudo de caso constituiu-se numa expressão importante na nova pesquisa administrativa e educacional, por ser uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa de forma aprofundada. Essa unidade pode ser um sujeito, uma comunidade, uma instituição, um departamento, uma coordenação etc. Deve ter sempre uma sustentação teórica consistente, a julgar pela sua complexidade. É bom lembrar que no estudo de caso, nem as hipóteses nem os esquemas de inquirição estão

aprioristicamente estabelecidos, já que mudam à medida que nos aprofundamos no assunto, pela aplicação do sujeito como pesquisador e seus resultados.

Esta pesquisa é um estudo de caso com forte abordagem organizacional. Seu interesse recaiu sobre como, na prática, a direção da faculdade exercia sua autoridade, poder e autonomia na gerência administrativa de seu acervo documental.

Para muitos autores, uma das maiores dificuldades enfrentadas na pesquisa qualitativa é a possibilidade da personalidade do pesquisador e seus valores acabarem interferindo nos resultados. A maneira como aqui se enfrentou o problema foi estar consciente dele e procurar considerá-lo como um dado da pesquisa.

Dois tipos de técnicas foram utilizadas nas entrevistas feitas, a técnica da entrevista “padronizada ou estruturada” – em que o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido e as perguntas feitas são predeterminadas – e a técnica da entrevista “despadronizada ou não estruturada”, em que o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. Isso facilita a exploração das questões e, em geral, as perguntas são abertas e respondidas informalmente durante uma conversação. (Lakatos e Marconi, 1986, p.174).

O estudo empírico do contexto institucional particular não teve a preocupação de ser uma pesquisa generalizada, mas de ter uma visão crítica sobre normas e condutas da gestão administrativa, visando identificar os entraves que impossibilitaram a preservação do acervo documental através de uma gestão arquivística da diretoria da FAUFBA, entre dezembro de 2002 e julho de 2003.

A observação através das entrevistas foi a estruturada a partir da seguinte categoria de informações iniciais, cujo levantamento foi feito na FAUFBA:

- número de pessoas na composição da equipe;
- funções;
- assessoria operacional;
- flexibilidade operacional;
- participação de público relevante ou influente no processo administrativo;
- influência política (interna e externa); e
- comunicação entre os diversos atores participantes do processo global da instituição.

2.1.1 Definição das categorias analíticas: as variáveis do estudo

Nas lições de José Henrique de Faria,

o estudo do poder e das relações de poder, é sem sombra de dúvida, além de um dos mais polêmicos, um dos mais antigos das ciências humanas [...] O poder é um desses temas que, no âmbito da teoria, pertence à esfera da interdisciplinaridade e, no âmbito do significado cotidiano, pertence à esfera dos amplos e imprecisos significados. (Vieira e Carvalho. Orgs 2003, P.67-68).

Nas entrevistas para este trabalho a categoria “poder” foi adotada como uma “entidade abstrata” (ou uma instituição política) e o enfoque weberiano, quando o autor se refere a uma

relação social. O argumento é que tal relação (conforme a ordem tradicional ou decretada) pode ter, como conseqüências para seus participantes, a solidariedade e a representação, o que de fato foi constatado nos diálogos estabelecidos no campo, através das entrevistas, principalmente, nas referências ao sindicato dos funcionários³ (poder externo) e à reitoria⁴ (poder interno). O objetivo foi buscar uma formulação que pudesse dar conta, no contexto trabalhado, de análises no âmbito das organizações e das práticas sociais que lhe dão suporte e consistência. Vale destacar a dificuldade intrínseca da abordagem do conceito de poder, tendo em vista a existência inegável de uma relação efetiva entre poder e liderança, influência, autoridade, coerção, Estado etc.

A variável “instituição” emprestou do precursor da perspectiva institucional, Philip Selznick, a idéia de que cada organização tem vida própria, uma realidade específica, conforme nos apresenta Fachin e Mendonça na análise sobre a visão da vida e obra do autor. “Selznick afirmou que a coisa mais importante sobre as organizações é que, apesar de elas serem ferramentas, cada qual tem vida em si própria”. (Vieira e Carvalho. Orgs 2003. p.30).

Em complementação a essa idéia “de vida própria” e adotando a linha de formulação de (Vieira e Carvalho..Orgs 2003. p.27-28), aqui se procurou trabalhar a categoria “instituição”, destacando os elementos culturais – valores, símbolos, mitos, sistemas de crenças e programas profissionais. Ao discorrerem sobre *A teoria institucional no estudo das organizações* e, em citação de Rodriguez , os autores assim formulam a hipótese

A conseqüência deste novo marco na interpretação organizacional revela-se quando a concorrência por recursos e clientes entre as organizações deixa

³ Associação dos servidores da Universidade Federal da Bahia (ASSUFBA).

⁴ Ver organograma anexo.

lugar, na perspectiva institucional, à concorrência para alcançar legitimidade institucional e aceitação no ambiente. Sob essa proposição, a atenção da análise centra-se “ no papel desempenhado pelo Estado, o sistema legal e as profissões no processo de dar forma à vida organizacional, tanto de maneira direta, impondo limites ou criando oportunidades, como de forma indireta, com a promulgação de novos mitos racionais”.

Outra variável aqui percebida como um conceito relevante durante a coleta de dados – e que complementa os dois outros conceitos anteriormente trabalhados – foi a variável referente às relações de poder. A categoria “relações de poder”, pensada durante as entrevistas no campo, teve como premissa básica que o “poder é relacional”, idéia que fica clara na clássica definição de Dahl, citado por Madeiro e Carvalho, para quem o poder não existe por si, separado das relações sociais entre indivíduos e grupos (Vieira e Carvalho. Orgs.2003, p.181).

2.1.2 Coleta e análise dos dados

Os dados foram coletados por meio de pesquisa participante, com observação do fluxo administrativo entre março e dezembro de 2005 e entre março e junho de 2006. As entrevistas foram feitas no “campo”, ou seja, na FAUFBA, em março de 2006. As reflexões da pesquisadora levaram em conta a missão da diretoria dessa instituição, o diagnóstico do ambiente, os objetivos estratégicos, os indicadores, as metas, o monitoramento de desempenho e os planos de ação.

O material coletado inclui informações obtidas em cinco entrevistas com os profissionais lotados na diretoria,⁵ entre eles:

- o atual diretor, Sr. Antonio Heleodoro Lima Sampaio;
- a diretora da gestão em que este trabalho baseou sua observação (gestão em que se contratou a consultoria para a organização do arquivo), Sra. Ana Fernandes;
- o primeiro coordenador do curso de arquitetura – quando foi implantado o colegiado do curso (1969-1971) – e que acumulou o cargo de diretor na gestão 1970-1974, Sr. Mario Mendonça;
- o chefe do arquivo geral da universidade, Sr. Marco Antonio F. de Almeida; e
- a bibliotecária da universidade, membro da comissão de avaliação criada pela portaria UFBA nº 007, de 11-1-2005, com o objetivo de propor uma política e um sistema de gestão arquivística no âmbito da UFBA, Sra. Maria Cristina Santos.

Os critérios adotados para a seleção dos entrevistados foram os de “relevância” e “autoridade” em relação às decisões referentes ao processo de gestão administrativa e à intenção de implementação da gestão arquivística. O tempo de duração das entrevistas – todas elas gravadas em cassete e reproduzidas em meio digital (CD) – foi de duas a quatro horas, conforme a disponibilidade das partes. Um roteiro⁶ foi elaborado a partir de uma estruturação que considerou os tipos de:

- perguntas abertas –que requerem do interlocutor respostas narrativas;
- entrevistas fechadas – que requerem do interlocutor respostas “sim ou não”;

⁵ Biografia sucinta no anexo.

⁶ Vide anexo.

- entrevistas focadas – que requerem do interlocutor respostas narrativas somente sobre um ponto específico e
- entrevistas dirigidas – que induzem o interlocutor a uma resposta específica.

Foi identificada uma preocupação dos entrevistados com a gravação das entrevistas – tanto que diversas vezes solicitaram que a gravação fosse interrompida –; tendo sido pedido, ainda, sigilo sobre algumas informações, o que de fato foi garantido. A divulgação das demais informações obtidas foi assegurada por autorização escrita, no âmbito exclusivo desta pesquisa de mestrado.

A entrevista com o chefe do arquivo geral da universidade não compôs o acervo transcrito, pois não acrescentou informações relevantes em relação à gestão administrativa da faculdade, haja vista a inexistência de um elo entre o arquivo geral da universidade e o arquivo geral da faculdade. Tal constatação corrobora uma das premissas deste estudo, ou seja, a de que tal elo – até a data em que foi concluído o trabalho de campo – não existia porque ainda não fora implantada uma política de gestão arquivística na universidade, embora a comissão encarregada disso estivesse formada.

A estrutura das entrevistas teve como norte obter informações sobre:

- a necessidade ou não de política de gestão arquivística;
- a política de adoção e continuidade de projetos e rotinas administrativas de uma gestão para outra;
- a política de planejamento e gestão;
- a percepção sobre os conflitos e os tipos de enfrentamento;
- a política de seleção de pessoal;

- a percepção sobre a importância do acervo documental para a faculdade; e
- a percepção sobre a influência do poder político na gestão administrativa.

O propósito dessas perguntas era compreender os movimentos sociais, políticos e administrativos que cercavam e cercam a escola de arquitetura, a partir dos quais se originaram e originam os processos administrativos. A partir das respostas foi possível refletir sobre o objetivo que se pretendeu atingir ao formulá-las e sobre a influência política no cenário objeto do estudo, bem como sobre o posicionamento da minoria de intelectuais representados pelos teóricos da FAUFBA – que representa a mentalidade da época – quanto ao valor da gestão administrativa, na forma de sua condução.

Ficou claro para os profissionais dos setores da diretoria (da anterior e da atual) que participaram deste estudo, que todas as considerações feitas foram reflexivas e analíticas, não se caracterizando como uma abordagem pessoal da pesquisadora.

2.1.3 Limitações da pesquisa

Em relação ao “campo”

A primeira limitação enfrentada foi em relação ao estabelecido como meta para a realização da pesquisa no campo. Inicialmente, foi realizado um planejamento para que a pesquisa fosse executada a partir da continuidade do serviço prestado no ano de 2003, quando da contratação da consultoria para a implantação e organização do arquivo da FAUFBA. Contudo, ao chegar no seu campo a pesquisadora constatou falta de continuidade na

organização e implantação do arquivo, o que, praticamente, resultou no retorno ao ponto anterior à contratação da consultoria. A pesquisadora não pode sequer entrar na área física destinada a guarda do acervo documental.⁷

A segunda limitação quanto ao “campo” diz respeito aos objetivos do planejamento, em relação às informações que se pretendia levantar, a partir dos seguintes estágios:

- levantamento do perfil do arquivo administrativo (estrutura, localização, organização etc.);
- pesquisa sobre estudos realizados anteriormente para implantação de uma gestão arquivística na UFBA e na FAUFBA;
- apuração da quantidade de arquivos organizados de acordo com as respectivas normas técnicas; e
- indicadores de qualidade dos serviços prestados, utilizados pelo arquivista e/ou profissional responsável.

Esses levantamentos não puderam ser concretizados – pelo menos da forma como se pretendia utilizar as informações –, tendo em vista a primeira limitação enfrentada.

Em relação à metodologia de pesquisa utilizada

Outra limitação identificada diz respeito ao reduzido número de pessoas que integram (ou que integraram) a diretoria da FAUFBA, o que por si só reduziu o alcance das informações obtidas, ao mesmo tempo que levou a percepções limitadas. A composição da diretoria integra no máximo quatro pessoas, e, talvez, uma abordagem que pudesse ter sido

⁷ Vide fotos no anexo.

pensada como variável disponível aumentasse essa abrangência dos entrevistados, incluindo professores e funcionários de outros departamentos, o que ampliaria razoavelmente a amostragem. De fato, o reduzido número de pessoas entrevistadas e a falta de disponibilidades dos ex-diretores impossibilitou a pesquisadora de desenvolver qualquer tipo de metodologia quantitativa na pesquisa. A partir dessa primeira limitação, observou-se que a elaboração de um roteiro de perguntas que seguisse uma metodologia flexível deveria se aproximar mais de um diálogo do que de uma entrevista propriamente dita, o que a pesquisadora acreditava possibilitar-lhe informações mais abrangentes.

Outra justificativa para conduzir as entrevistas no formato de diálogo⁸ foi que se conseguiria “focar” cada problemática em relação ao seu “tempo”. De fato, isso foi conseguido, em virtude dos entrevistados ter uma idéia bem ampla do tema em estudo.

Jardim (1995. p.95) é enfático ao dizer que “numa perspectiva antropológica, a escuta do outro remete a um diálogo que é, no mínimo, uma aventura. Todo encontro daí decorrente é singular em função dos elementos que norteiam a sua preparação e contextualizam sua realização.”Ao citar Caldeira (1993, p.75), reforça sua idéia com a seguinte formulação

Ninguém tem uma entrevista pronta. Ninguém faz duas vezes a mesma entrevista. O relato é sempre fruto de um momento, de um encontro específico, do humor das pessoas. Ela tem, conseqüentemente, que ser olhada desse jeito, e não como a encarnação de uma verdade absoluta e

⁸ Na medida do possível, tentou-se tomar emprestado algumas diretrizes da metodologia *choise work dialogue* (Daniel Yankolovich).

definitiva. O relato da entrevista é sempre algo relativo – relativo ao encontro em que foi gerado.

Outra limitação da pesquisa foi a constatação da impossibilidade de utilizar como fonte de dados, relatórios, atas de reuniões, ofícios e outros documentos gerados e recebidos ao longo da existência da faculdade como subsídio para a reflexão da pesquisadora. O motivo é que o acesso ao arquivo (com um acervo em deterioração) estava bloqueado por entulho⁹ e não foi possível identificar um responsável na administração da faculdade que providenciasse sua remoção.

No decorrer do trabalho de campo, constatou-se porque os autores acham que a principal vantagem da chamada “pesquisa de campo” é permitir que a investigação e a cobertura de uma gama de fenômenos possam ir além do que se poderia conseguir pesquisando indiretamente. Essa constatação decorre, justamente, da já referida impossibilidade de acesso aos dados. Nesse sentido, a teoria ensina que para uma melhor apreensão e cruzamento dos dados obtidos, o ideal seria ampliar a pesquisa com uma variedade de fontes de informações que não apenas se cruzassem, mas também confirmassem, rejeitassem, descobrissem, afastassem ou levantassem questões alternativas àquelas inicialmente consideradas, o que não se pôde fazer por causa da já referida impossibilidade de acesso aos documentos.

Outra limitação da metodologia adotada diz respeito a um dos principais problemas das entrevistas, que é o de detectar o grau de veracidade dos depoimentos, além da problemática decorrente do necessário distanciamento do pesquisador em relação aos

⁹ Fotos no anexo.

envolvidos na pesquisa. Muitas vezes, esse distanciamento fica comprometido em razão de conhecimentos prévios, o que de fato a pesquisadora pôde observar no seu “campo”.

Em face dessas dificuldades, a pesquisadora teve o cuidado de não pautar suas reflexões na análise da problemática individual técnica dos profissionais da área administrativa. De fato, foi levada em conta a forma como elas estão inseridas na organização administrativa e a necessidade (ou não) de instrumentos de gestão adequados ao seu funcionamento.

3- ANÁLISE DOS DADOS

3.1 A gestão documental na administração pública

O acesso do cidadão à informação governamental com objetivos científicos ou de comprovação de direitos, mostra-se, portanto, extremamente limitado. [...] A outra face da moeda são os serviços arquivísticos governamentais, a maioria desprovida de padrões básicos de gerenciamento da informação arquivística. Tais serviços encontram-se, via de regra, deslocados do processo decisório. Seus recursos humanos tendem a uma baixa produtividade, agravada pela escassa formação acadêmica e praticamente nenhuma especialização em administração arquivística.(JARDIM, 1995, p.58-59)

Por ser uma esfera de poder mais próxima do cidadão, a instituição pública é o espaço em que a relação “Estado *versus* sociedade civil” pressupõe uma interação dinâmica, em que o governo esteja instrumentalizado para atender às necessidades de seus cidadãos. Assim, nenhuma atividade governamental, em qualquer esfera, pode prescindir de memória documental, meio pelo qual as informações são registradas, funcionando como uma espinha dorsal da história e do desempenho das organizações.

No Brasil, a doutrina vem observando, principalmente na esfera pública, que o tratamento dado às informações em algumas instituições não é prioritário, e em muitos casos as informações são “mal produzidas”, “mal utilizadas”, “mal disseminadas”, eliminadas e/

ou conservadas sem critério pela própria administração pública. A destruição de grande parte dos acervos e, paradoxalmente, o acúmulo de documentos sem qualquer tipo de valor é o que mais se encontra nos “porões das repartições públicas”.

Uma questão que parece crucial, portanto, é pensar a gestão administrativa dos arquivos das instituições públicas como política pública, contemplada nos orçamentos públicos, que valorize o resgate da memória, cada vez mais difícil, devido à ausência de procedimentos administrativos adequados que garantam a preservação da documentação.

Embora a normatização da gestão arquivística já esteja prevista na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 8.159 de 8-1-1991 – que dispõe sobre a política de arquivos públicos e privados – e nas leis orgânicas que tratam da preservação do patrimônio, a realidade da administração pública brasileira quanto à gestão documental ainda requer atenção especial pela falta de uma política pública. De certa forma, isso nos permite pensar que no âmbito da reforma que o Estado brasileiro vem tentando implementar desde o governo Vargas, tem de ser estimulada a discussão sobre o tema, o qual tem de ser visto como prioridade a exigir, inclusive, uma reavaliação do que já foi feito.

Vale lembrar que boa parte do poder das administrações oficiais vem da informação, a qual só se tem acesso pela gestão documental. Os arquivos são criados juntamente com a documentação e conservados por necessidade do poder público. Portanto, em muitos aspectos, a gestão do poder está intrinsecamente ligada à gestão da informação.

Esse quadro apresenta inúmeros reflexos, como por exemplo, o fato, constatado pela pesquisadora ao longo de sua vida profissional, de que não raras vezes, usuários têm acesso a

documentos, e os obtêm, de modo obscuro e ilegal. Trata-se de um claro indício de apropriação inadequada de patrimônio público – revelando fragilidade das estruturas organizacionais – sem contar os vastos acervos deteriorados (parcial ou totalmente), sem ordenação física, em ambientes insalubres, úmidos e sem aeração.

A pesquisadora também constatou uma preocupação específica com um certo tipo de documento, o vigente, notadamente, quando se refere à rotina administrativa e financeira. Nesse contexto, identificou uma dificuldade relacionada aos profissionais encarregados do tratamento da informação. Em geral, eles são de dois tipos: aquele “que sabe” onde está qualquer documento e aquele que é deslocado para o arquivo – muitas vezes chamado de “arquivo morto” – por castigo. O funcionário “que sabe” assume a postura de “dono da informação”, apenas, para tornar-se imprescindível, o que sem dúvida emperra os processos. O que é considerado “mau funcionário”, como punição é mandado para o arquivo, muitas vezes chamado de “arquivo morto”, justamente, por estar desorganizado, não ter visibilidade nem credibilidade funcional.

Procedimentos dessa natureza trazem prejuízos imensuráveis para a administração, da mesma forma que a não-liberação de recursos para projetos de organização de informações básicas. Quem mais sai prejudicado é o cidadão, ao qual é negado um direito inalienável e previsto por lei, como o acesso à informação, e também a área de pesquisas históricas, cada vez mais reduzida pela indisponibilidade de fontes primárias.

É natural que alguns questionamentos acabem surgindo à medida que se aprofunde o conhecimento sobre a situação dos acervos documentais públicos. Alguns podem ser resumidos nos seguintes pontos:

- Até que ponto a inobservância das determinações constitucionais serve de “proteção” à gestão administrativa, a partir do momento em que a inacessibilidade à informação desfavorece a cobrança pela sociedade?
- Qual a participação das administrações no processo de transformação político-administrativa brasileira, no que concerne à desorganização da documentação local?
- O centralismo administrativo colonial teria sido modelo para o comportamento atual?
- Como preservar valores, se o indivíduo desconhece a própria história e, portanto, a importância de sua inserção no processo de mudanças?

Em algumas regiões do país, esse direito elementar, que é o direito à informação, é privilégio de poucos, justamente, devido à inacessibilidade, e os prejuízos que essa situação acarreta são inestimáveis. As diferenças regionais, tão marcantes no Brasil também no que diz respeito ao panorama arquivístico atual, levaram à escolha desse tema, bem como ao questionamento do desinteresse de algumas instituições governamentais pela gestão administrativa como suporte ao processo decisório.

3.2 O caso em estudo: a gestão administrativa da FAUFBA e a dificuldade da implantação da gestão arquivística

As reflexões da pesquisadora a partir da doutrina estudada permitem identificar indícios de que a implementação de uma reforma organizacional na administração pública enfrenta dificuldades decorrentes de várias instâncias como:

- a inaptidão administrativa na área de recursos humanos (em alguns casos); e

- a falta de recursos financeiros para implementação e execução de projetos (em quase todos os casos).

No contexto geral de uma administração pública que espera a implementação da reforma administrativa desde a era Vargas, o cenário identificado é o seguinte: de um lado, um só formulador de políticas; do outro, prazos curtos para o cumprimento de tarefas, limitação de número de pessoal qualificado para essas tarefas, distribuição desproporcional de tarefas, vulnerabilidade em face do ambiente físico, centralização administrativa, participação relevante ou influente no processo administrativo, influências políticas externas e internas, falta de comunicação entre atores e governantes, além de escassez de recursos financeiros.

No cenário objeto desta pesquisa, esse mesmo contexto pôde ser parcialmente identificado, o que se procurou demonstrar através das informações colidas no campo, pelas entrevistas realizadas e, especialmente, pela ênfase que se procurou dar nas questões relativas a:

- número limitado de pessoas qualificadas para tarefas da gestão arquivística (dificuldade que persistiu até o final desta pesquisa);
- conflitos resultantes da limitação de autonomia em decisões sobre a gestão de recursos financeiros, o que se reflete diretamente na adoção de programa destinado ao gerenciamento do acervo documental;
- inexistência de uma política de planejamento que considere (ou não) a gestão arquivística uma prioridade;
- falta de políticas públicas que modelem projetos visando incentivar e promover a cultura organizacional em relação à importância do acervo documental; e

- falta de implantação e continuidade de programas, projetos e rotinas administrativas relativas ao acervo documental.

Quanto à política de pessoal e ao perfil da diretoria, – tanto a da época em que se tentou implementar a gestão arquivística, quanto a da ocasião em que foi feito este trabalho de campo –, a pesquisadora observou que uma das políticas é manter um quadro de pessoal que não está estruturado para atender à demanda. Tal situação também foi apontada por um dos entrevistados:

[...] eu tive que trabalhar com o mesmo material humano que encontrei. E, geralmente, esse material humano na universidade é triste. Você tem alguns funcionários qualificados e os outros são de uma mediocridade assustadora! Tudo isso é dificuldade e se tem que adaptar as peças que tem. (Prof. Mario Mendonça)

O atual diretor, Antônio Heleodoro, posicionou-se no mesmo sentido. Disse que “diretor não escolhe pessoal, a não ser as funções de chefia ...”, e quanto à questão da qualificação para determinadas funções, declarou:

[...] as funções gratificadas são tão baixas que os funcionários mais qualificados e mais antigos não querem mais assumir essas funções [...] [As] pessoas vêm mais por amizade. É um problema sério, porque boa parte do pessoal antigo não teve treinamento, não foi qualificado para determinadas funções que a escola precisa.

Ainda quanto à falta de pessoal especializado, o professor Antônio Heleodoro acrescentou:

Quando eu digo que faltam profissionais, um deles é para atender ao arquivo. Já foi solicitado e a resposta da reitoria é que, na medida do possível, será atendido; ou seja, não deram prioridade a isso. Por isso eu não tenho pessoal para trabalhar no arquivo, porque, também, eu dei prioridade à biblioteca; conseqüentemente o trabalho iniciado na gestão passada, de organizar o acervo documental do arquivo, está parado. Eu tenho consciência disso, uma autocrítica que faço, ainda não consegui resolver o problema de arquivo e talvez, não quero ser pessimista, eu saia da direção sem resolver isso...

Como se pôde constatar, o problema do limitado número de pessoal qualificado perdura na administração da FAUFBA. Nesse sentido, a diretora e professora Ana Fernandes resumiu essa questão da seguinte forma: “O que eu sinto é que sem uma estrutura profissionalizada, não se consegue dar conta.”

Essa desejável estrutura profissionalizada – tanto em relação ao pessoal dedicado às tarefas operacionais quanto àqueles tomadores de decisões e solucionadores de problemas – não depende apenas da vontade ou da motivação individual. Depende, também, de investimentos em métodos e tecnologias apropriadas para o desenvolvimento das tarefas.

Em relação à motivação individual, embora seja necessário que o indivíduo descubra ou formule seus próprios valores – pois é esse indivíduo, com seus valores, que delimita e estrutura qualquer tipo de organização –, seria imprescindível a esse processo, o

aperfeiçoamento na respectiva área de atividade, o que somente pode ocorrer com treinamento e investimentos específicos, determinados pela própria administração. Contudo, muitas vezes, os indivíduos não estão preparados psicologicamente para o crescimento, e na maioria das vezes não assimilam tais ampliações organizacionais. Nesse cenário, a reação natural é afastar-se, ou impor barreiras ao crescimento, pois tal mudança exigirá maior preparo individual e uma adaptação ao novo. Nesse contexto é que se identifica o valor da liderança das “chefias” encarregadas. É a oportunidade de motivar para a adaptação requerida e o treinamento necessário, para que se possa atender às novas exigências da administração, sob pena de manter um funcionário desmotivado, despreparado e aquém das tarefas demandadas pela atualização e/ou crescimento da organização.

Em relação ao quadro de pessoal da FAUFBA, foi observado, durante a execução do já referido projeto de consultoria que a equipe que atuava na direção era bem mesclada quanto ao nível de escolaridade, sem um plano de cargos e salários, sem qualificação e fora da dimensão do serviço (poucos funcionários para muito serviço). Essa situação perdura até hoje, e nunca é demais lembrar que, apesar dos profissionais serem concursados, o modelo de gestão de qualidade requer pessoal qualificado e capacitado para gerir processos. Cabe acrescentar que os profissionais ainda são lotados conforme a disponibilidade de vagas e, conseqüentemente, suas tarefas não são cumpridas de acordo com sua formação profissional. Isso resulta num ambiente que dificulta a execução das tarefas especializadas e no qual são mantidas pessoas sem capacitação para gerir os processos.

Toda essa problemática, mais a questão das barreiras impostas pelos próprios funcionários, parece oriunda da escassez de bens materiais e de serviços elementares, bem como da falta de desenvolvimento e renovação organizacional em relação aos valores

humanos da organização. A essa reflexão agregam-se os aspectos inerentes à complexidade da organização pública, em termos de cultura, hábitos, valores, relacionamentos, poder, conhecimentos e tecnologia, nem sempre do agrado da comunidade a que ela serve, e cuja solução não é fácil nem evidente.

De uma maneira geral, percebe-se que as organizações formais têm papel fundamental no processo de socialização dos indivíduos, no mecanismo institucional e na própria teoria organizacional, o que consiste em idéias básicas e em novos paradigmas para a organização e a administração de entidades públicas.

Conforme Pimenta,

A modernização do setor público não pode ser vista como algo instantâneo, imediato e acabado, mas sim como um processo de reforma, principalmente, em países com uma democracia jovem como o Brasil (Pimenta. 1994, p.163)

Ainda sob a ótica das ponderações feitas por Ana Fernandes, outra questão que também parece problemática no contexto geral da administração pública são os prazos curtos para cumprimento de tarefas, por causa do número de funcionários disponíveis. Em relação a essa problemática a diretora entende que:

[...] a universidade hoje, teria que ter uma carga horária de trabalho de 48 horas por dia, pois é necessário um controle do departamento, da unidade, da universidade, do CNPQ, da CAPES, da FINEP, dos organismos internacionais; enfim, se tem uma demanda de trabalhos alocados. E por

mais que se tenha boa vontade de contribuir com determinado projeto, não se tem tempo hábil. É necessário uma estrutura profissional que garanta, ou seja, se eu quero fazer uma organização de acervo, eu não tenho que pedir para que um professor se responsabilize por essa tarefa. Ele pode até compor uma comissão de definição de critérios, de parâmetros, objetivos, mas o trabalho tem que ser feito por profissionais. [...] talvez existam números restritos de pessoas envolvidas no fazer acontecer.

Em suas formulações sobre Escolas de governo: estratégia para a reforma do Estado , a autora Edna Castro Lucas de Souza estuda as experiências do Instituto Nacional de Administração Pública (INAP), da Argentina (que em 1984 desenvolveu o Programa de Formação de Administradores), e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do Brasil (que em 1988 implantou o Programa de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental). Com o objetivo de analisar os processos de institucionalização dessas duas escolas, ela pondera que:

A reformulação e a modernização da administração pública, no sentido de racionalizar as ações e aumentar a eficiência e a eficácia das suas instituições, respondendo com agilidade e competência às demandas do governo, e da sociedade, fazem-se cada vez mais necessárias.

(Vieira e Carvalho. Orgs.2003, p.205-206)

Ainda segundo essa autora, e em consonância com as ponderações dos entrevistados antes mencionados,

Na verdade, o aparelho estatal pode criar condições favoráveis para consolidar essa reforma ou, ao contrário, inviabilizá-la com a manutenção de sua ineficiência e ineficácia [...]. Uma das condições básicas para viabilizar estratégias de reforma administrativa é modificar as formas organizativas, redimensionando-as. Além do corte de gastos e da busca do equilíbrio das contas públicas, é fundamental a capacitação profissional, para a qual deve ser enfatizada a realização de programas de desenvolvimento sistemático de pessoal, objetivando entre outras linhas preparar planejadores, implementadores e avaliadores de políticas públicas. (Vieira e Carvalho. Orgs .2003, p.206)

Tal necessidade se faz notar em relação ao objeto de estudo desta pesquisa, mais especificamente em relação à implantação de uma política pública para a gestão do acervo documental da FAUFBA e da UFBA, o que se poderia pensar em relação ao conjunto de universidades e faculdades públicas que se encontram na mesma situação.

No que diz respeito à falta de políticas públicas que modelem projetos visando incentivar e promover a cultura organizacional em relação à importância do acervo documental, um dos diretores entrevistados assim se posicionou:

Cultura organizacional da documentação é uma coisa que não existe aqui.

[...]

Quando isso fizer parte do conhecimento da formação dos administradores públicos [...]

Eu acho uma das profissões mais difíceis, você trabalha, vai mexer com os arquivos mais diversificados, e você não vai somente sistematizar papel, você tem que entender o espírito daquela coisa que está ali dentro para saber

o que é importante e o que aquilo representa no contexto daquela coisa que você está trabalhando [...]

Eu noto que nós não temos essa cultura que é tão necessária; depois existe um problema e um conflito sério, às vezes, do pessoal que trabalha na área, que é a falta de sensibilidade para o problema [...] como é o caso da administração, e outros têm essa sensibilidade, mas ficam colados diante da sobrevivência.[...]

Com isso, nós estamos apagando a memória de muita coisa, porque muita documentação está extraviada, outras estão danificadas devido a ataques de insetos e exposição ao tempo, por falta de acomodação adequada por falta de infra-estrutura. (Mário Mendonça)

A inexistência de uma política específica para tratar dessa questão parece assentar-se parcialmente na própria estrutura regimental da faculdade. Indagada se a falta de uma gestão arquivística emperraria a gestão administrativa ou se a gestão administrativa é que emperraria a implantação da gestão arquivística, a bibliotecária e especialista em arquivologia que integra a comissão formada para viabilizar tal política afirmou

Não é que seja a gestão administrativa. Essa gestão está com muito interesse em resolver essa questão. Mas a estrutura que existe, o regimento da universidade não permite isso. Está em estudo a alteração do regimento, e existe um acordo para no novo regimento se criar o arquivo geral, com competência de arquivo. Porque isso não existe, e esta estrutura que aí está se encontra caduca dentro da universidade. Está para se fazer o regimento novo, mas ainda não saiu, assim como o plano diretor. Você sabe que tudo isso é político, porque tem que passar pelo conselho universitário para aprovar. (Maria Cristina Santos)

A burocracia que emperra a atualização do regimento da universidade também é uma preocupação da atual diretoria. O atual diretor vê o problema da seguinte forma:

A gestão passada tinha encaminhado um projeto de reforma administrativa ao conselho universitário. Esse projeto foi devolvido porque o conselho entende que só pode a escola alterar a sua estrutura administrativa se alterar o seu regimento, e, por outro lado, só pode alterar o regimento se a UFBA alterar o seu regimento. O regimento é de 1970, ou seja, vamos fazer 36 anos com o regimento interno desatualizado da realidade concreta de hoje.

(Antonio Heleodoro)

Contudo, é interessante observar que o problema da falta de memória, do seus resgate e da organização da documentação – que necessariamente passa pela questão da abordagem cultural da organização, do ponto de vista operacional – foi relevante para a maioria dos entrevistados, que pareceram estar conscientes dessas dificuldades. Tal constatação nos leva a crer que essa falta de cultura a que os próprios entrevistados se referiram relaciona-se muito mais com os aspectos norteadores da administração pública em geral do que propriamente com as pessoas envolvidas no cenário. A necessidade é identificada e valorizada, e essas formulações parecem creditar essa problemática à forma pela qual a faculdade se sustenta em termos de normas e diretrizes. Isso é o que nos indica a profissional integrante da comissão, anteriormente indicada, quando considera o problema do regimento interno da universidade um entrave à concretização desse projeto. Tal reflexão pode ser reforçada com uma simples frase da diretora Ana Fernandes quando se referiu à questão cultural e que nos remete novamente à questão das políticas públicas:

Tem um problema de arquivos na Bahia, não é só da UFBA ou da Faculdade de Arquitetura. É necessário ter um pouco de respeito pela história e dedicar recursos para isso.

Em relação à política de planejamento e gestão, à adoção, continuidade e implantação de projetos e de rotinas administrativas, de uma maneira geral, teve-se uma idéia preliminar do quadro, que parece não ter se alterado muito. A inexistência de instrumentos de gestão para que se cumpram metas e se proceda ao planejamento não se evidenciou em nenhum momento durante o período em a pesquisadora atuou como consultora documental, situação que se manteve durante a pesquisa de campo.

Um exemplo prático, totalmente pertinente ao foco de observação desta pesquisa, é a implantação da já referida comissão, criada para propor uma política e um sistema de gestão arquivística no âmbito da UFBA, através da Portaria UFBA nº 007 de 11-1-2005, como base para o diagnóstico da situação documental feito por meio de uma amostragem.

A comissão produziu material a partir de vinte e duas visitas, além de algumas fotos da atual situação do acervo documental, nas cinco áreas e órgãos suplementares das diversas unidades e órgãos da UFBA. O que se pretende com essa política é que os documentos produzidos e recebidos pelas unidades e órgãos – incluindo aqueles considerados sigilosos, referentes ao regime militar (1964-1985) – sejam organizados e possibilitem iniciar uma política de gestão arquivística; projeto que ainda deve ser implantado. Conforme a bibliotecária Maria Cristina, “o que se quer é a aprovação do conselho para institucionalizar o sistema de bibliotecas e de arquivo único (central ou geral), mas não vai dar tempo, ainda, para a gestão deste reitor.”

Essa comissão – através de diagnóstico por amostragem nas unidades mantenedoras de acervo documental – constatou que a maior parte do acervo documental da UFBA está em péssimo estado de conservação e que, além disso, o regimento interno do arquivo geral não foi criado com competência para coordenar as atividades arquivísticas das diversas unidades da universidade. Isto as impede de apoiarem com eficácia a pesquisa histórica e de darem subsídios nas tomadas de decisões administrativas referentes aos interesses e direitos individuais e coletivos da comunidade universitária.

Outro aspecto relevante na questão do “planejamento” é justamente a ausência desse procedimento, indicada nas respostas dos três entrevistados que ocuparam/ocupam o cargo de diretor da FAUFBA.

Eu não projetei minha administração, eu procurei tocar o barco como ele já vinha. Não tive metas especiais que pudessem fazer projeto de administração. Talvez por inexperiência administrativa, o fato é que eu fiz como os outros faziam. Era um professor que foi designado para assumir as funções de ser gestor da casa. (Ex-diretor Mario Mendonça)

As informações da ex-diretora Ana Fernandes foram no mesmo sentido:

[...] tinha grandes idéias do que era importante fazer, sabia que a biblioteca era um ponto fundamental na vida da escola. Era a coisa mais importante que tinha no fundo de toda a proposta, além de colocar a escola mais aberta às discussões; em termos de trazer pessoas; participar de eventos etc.

No entanto, ao ser perguntada se fora elaborado um planejamento para esses projetos respondeu:

Não. Teve uma elaboração de proposta de candidatura. Depois, foi feito no papel um projeto para a reestruturação da biblioteca, porque tinha que captar recursos; por isso ele se estruturou na minha gestão. Não foi feito nenhum projeto previamente.

Por sua vez, o depoimento do atual diretor confirmou o problema. Quando perguntado sobre o planejamento de sua gestão, Antônio Heleodoro disse que não fizera um planejamento, mas sim

um programa de trabalho centrado em alguns pontos. Estou cumprindo o programa parcialmente. Em relação à ampliação de espaço físico, não consegui nada até agora. Consegui liberar mais a parte de equipamento, requalificando os espaços internos. Mas estou muito aquém do que poderia ser feito.

Essas declarações sugerem – pelo menos nessas três gestões da FAUFBA – que há uma tendência à acomodação, à dependência e à falta de controle, o que poderia ser evitado com o planejamento. Tais valores muitas vezes se perpetuam pela falta de mudanças que atualizem os processos e que venham de fora para dentro, o que ocorreria na hipótese de ser adotada uma política pública para implantação de gestão arquivística.

Uma organização deve estar em constante estado de mudança e seus processos evolutivos devem buscar o crescimento, a iniciativa e a liberdade de ação. E justamente onde

se observa a falta de tal postura nos cargos de chefia é que se identifica uma dificuldade nos relacionamentos humanos e no crescimento da organização. Falta, talvez, o tônus da liderança nos dirigentes, com a conseqüente absorção do necessário enfrentamento dos conflitos, naturais em qualquer ambiente onde se relacionem pessoas e poder.

Contudo, essa liderança muitas vezes é prejudicada pelas mudanças no cargo de direção, dificultando o surgimento de uma liderança ativamente engajada no cumprimento de programas da instituição, o que se reflete na descontinuidade dos processos, tão comum nas organizações públicas. No caso em estudo, essa troca de gestão ocorre a cada quatro anos.

Quanto aos programas relativos ao acervo documental, foi constatado durante esta pesquisa a descontinuidade de políticas administrativas sobre o objeto de estudo. Nesse contexto, cabe especial atenção para a situação do arquivo quando a pesquisadora retornou à faculdade para fazer sua pesquisa, conforme já foi comentado.

Nas entrevistas para esta pesquisa, o que também chamou atenção foi a percepção dos dois ex-diretores em relação à continuidade/descontinuidade dos programas e/ou projetos encaminhados em suas gestões. Ambos foram unânimes em apontar descontinuidade nas gestões posteriores às suas, ao mesmo tempo que garantiram ter dado continuidade às gestões que lhes antecederam. Em relação a um dos ex-diretores, tal fato não pôde ser constatado por que a pesquisadora não teve acesso ao seu sucessor; no outro caso, foi sucedido pela atual diretoria que assim se posicionou sobre gestão arquivística:

[...] a escola nunca teve uma gestão arquivística, e por outro lado esse trabalho que foi feito junto ao acervo do arquivo foi o ponto de partida para se pensar melhor a questão. Nesse ponto se criou um problema: não é que ele

não existisse, ele estava camuflado, o que acontece muito no Brasil. Aqueles problemas que não aparecem, porque não são incorporados à cultura da administração da universidade, como um problema, é como se ele fosse esquecido [...]

No que diz respeito à descontinuidade político-administrativa, a autora Edna Castro Lucas de Souza assim se posicionou:

A descontinuidade tem apresentado grandes problemas no âmbito institucional. O mais grave é a rotatividade dos dirigentes, o que estende essa descontinuidade aos programas, aos projetos e às relações políticas que sustentam as ações administrativas. As políticas institucionais e, mesmo, a composição das equipes de trabalho, afinal, dependem, em grande parte, dos dirigentes. Assim, a cada mudança da cúpula governamental, correspondem transformações nas organizações, desestabilizando-as e comprometendo a manutenção dos seus planos e políticas. As mudanças radicais nos quadros dirigentes implicam uma perda para o serviço público, que, além de ter seus projetos desativados, priva-se da colaboração de servidores que já haviam adquirido competência e experiência para o exercício de seus cargos. (Vieira e Carvalho. Orgs.2003, p.212)

Essa também foi a visão de Ana Fernandes, ao ser perguntada sobre a continuidade de seus projetos pela gestão que lhe sucedeu.

[...] Todo o meu esforço para conscientização dos projetos, e, aí, de repente, você vê que não houve continuidade. Eu dei continuidade aos projetos deixados pelo meu antecessor, pois eu acho que isso não é uma questão

pessoal e deve ter um caráter não-político. O que importa é como a escola vai viver [...]

A respeito das questões sobre “confrontos e alianças” – especificamente, quanto à “percepção sobre influência do poder político e conflitos decorrentes da atuação política nas bases de poder” –, os pontos que mais se destacaram foram a falta de recursos financeiros e a falta de autonomia na gestão dos recursos financeiros pela estrutura administrativa da faculdade em relação à universidade. É um problema do inteiro conhecimento dos entrevistados, sobre o qual Antônio Heleodoro referiu-se como um entrave à sua autonomia, dizendo que “a universidade é um todo e essa universidade tem muitos gargalos, inclusive a questão da autonomia. A autonomia da escola de arquitetura passa primeiro pela autonomia da universidade.”

Essa situação é favorecida pelo modelo do “organograma da universidade”,¹⁰ um mecanismo que emperra as decisões administrativas das diversas diretorias (das faculdades), conforme observado no campo da pesquisadora e mais amplamente demonstrado no desenvolvimento deste tópico. Cabe destacar que a possibilidade de sua alteração vem sendo trabalhada a partir de uma nova proposta que contempla uma estrutura horizontal, mais descentralizada em relação às decisões dos diretores das diversas faculdades, em substituição à atual estrutura verticalizada que tem a característica de gestão centralizada em termos de hierarquia nas tomadas de decisão. Na prática, isso funciona como um “entrave” à operacionalização da atividade administrativa da FAUFBA e das outras faculdades.

O poder de decisão como prerrogativa da universidade gera conflitos, principalmente,

¹⁰ Vide organograma em anexo

no que concerne ao direcionamento das verbas. Por exemplo, em relação à receita obtida através de recursos como reprografia, locação de auditórios e de salas para eventos e aluguel da cantina. Referindo-se à sua falta de autonomia, o atual diretor, Antonio Heleodoro, resumiu a situação da seguinte forma: “tais verbas [...] entram direto na conta da universidade, que repassa o valor, designando onde aplicá-lo”. Quanto à escassez de recursos repassados para a universidade, Antonio Heleodoro enfatizou que:

Algumas questões que são estruturais da universidade e que afetam qualquer unidade, eu diria que são baseadas em questões de recursos financeiros, sobretudo, para investimentos, espaço físico e equipamentos, muito aquém para uma escola do tamanho da nossa. Outra questão é o desgaste que a própria unidade tem pelo tempo. Hoje, a escola recebe para manutenção da sua estrutura física, em torno de 30% do que ela precisaria; ou seja, R\$30 mil por ano para uma escola de 1.200 alunos. Isso significa uma renda *per capita* de 2,3 por aluno/ano. Como sobreviver? Sobrevivo através de alguns recursos de receitas que a escola tem como: aluguel da cantina; serviços de reprografia; aluguel de salas e auditórios para eventos.

Além das questões pertinentes à influência do poder político interno na gestão de recursos financeiros, também sobressai nesse contexto a influência do poder político externo representado pelos sindicatos. Na visão de Ana Fernandez:

Existe também situação de oportunismo, que se esconde por detrás do sindicato, da democracia, da participação, onde determinadas oportunidades individuais são colocadas dentro de uma esfera maior, mas simplesmente para justificar situações privilegiadas.

[...]

Para mim, sempre foi muito espantoso, o fato das pessoas faltarem ao trabalho. Por exemplo, a questão da assiduidade, a questão de aparecer só quando o chefe vai fazer algum tipo de controle. Acho que são situações extremamente constrangedoras. A meu ver, essa situação tem que ser amputada.

As dificuldades relacionadas com as greves, muitas vezes instigadas pela própria associação de classe dos funcionários da faculdade, também aparecem nesse contexto como um entrave à gestão financeira e à continuidade de projetos/programas de trabalho. Antônio Heleodoro as definiu como um sério problema enfrentado pela faculdade, dando como exemplo a greve de 2005, que para ele trouxe um grande prejuízo, pois parte da comunidade não utilizou os serviços e, conseqüentemente, a faculdade não teve receita extra. Além disso, apontou as dificuldades trazidas pela greve de funcionários, com queda do atendimento e grande sobrecarga para o diretor, o que se reflete no programa de trabalho da diretoria.

Para Ana Fernandes, a problemática representada pelos conflitos oriundos do sindicato diz respeito à falta de qualificação pessoal, compromisso público e uma diferenciação bem significativa entre o que seja sindicalismo e trabalho profissional. Em suas ponderações, a ex-diretora defendeu a idéia de que

[...] a UFBA passou por um processo que faz com que muitos setores não funcionem por essa confusão entre o que é militância sindical e o que é trabalho profissional. Muitos setores que se almejava funcionar de uma forma produtiva, não funcionam, porque todas as pessoas são sindicalistas e dedicam mais o seu tempo de trabalho ao trabalho do sindicato.

Ainda segundo Ana Fernandez, a conquista sindical é extremamente importante e histórica da classe trabalhadora, mas para ela, ao mesmo tempo que a universidade deve dar conta do trabalho sindical, seria necessário que tivesse pessoal para fazer o trabalho operacional da universidade. A ex-diretora destaca ainda que “tem uma questão de vozes de comando que emperra, e o compromisso profissional fica completamente distorcido.”

5- CONCLUSÃO

No desenvolvimento deste trabalho, o objetivo geral foi refletir sobre as dificuldades administrativas enfrentadas pela diretoria da FAUFBA para implantar uma eficaz gestão do arquivo administrativo de sua diretoria. Nesse sentido, a pesquisadora também procurou analisar as condições estruturais que dificultaram essa iniciativa, visando oferecer informações complementares que auxiliem pensar a padronização da implantação de projetos similares ao “Projeto Geral de Organização do Acervo Documental” dos arquivos administrativos da UFBA. A expectativa é contribuir com elementos que facilitem a identificação de mecanismos que causem entraves e/ou que levem a acertos na gestão administrativa de qualquer organização com as mesmas características do campo objeto deste estudo.

Em sua atividade profissional na área de documentação arquivística, a pesquisadora teve um primeiro contato com a problemática da UFBA em 1990. Na ocasião, sua atenção foi despertada para a inexistência de uma “política” para tratamento e preservação do acervo documental daquele conjunto universitário que garantisse qualidade e confiabilidade na prestação de serviços de informação à comunidade interna e externa, o que é a missão de um arquivo público, e contribuir, em especial com a responsabilidade social da universidade.

Nos 12 anos seguintes, quase nada mudou. Em 2002, a pesquisadora foi chamada pela FAUFBA para iniciar um trabalho de assessoria à implantação de um projeto de gestão arquivística. Contudo, tal possibilidade ficou restrita a uma “higienização e ordenação” dos documentos, por conta dos entraves que não permitiram implantar um modelo eficiente de gestão arquivística.

Os “entraves” à implantação do projeto de gestão arquivística e de gestão administrativa da FAUFBA – vivenciados pela pesquisadora no período em que atuou como consultora arquivística, organizando a documentação administrativa da diretoria – foram identificados, então, como uma “possibilidade de estudo” dentro do escopo desta dissertação.

O modelo orgânico-estrutural adotado pela FAUFBA tende a repetir os desacertos de administrações passadas, tais como a inobservância das disposições constitucionais e legais, o que torna a informação inacessível à sua comunidade e à sociedade em geral, ferindo a regra básica da função arquivística.

O objetivo e meta dos serviços de arquivo é proporcionar à sociedade a informação retrospectiva necessária para seu desenvolvimento administrativo, econômico, social, científico e cultural, no interesse do Estado e dos cidadãos. (GÓMEZ; DOMINGUES, 1989, p.60)

A pesquisadora considera que dificilmente o objetivo a que Gomes e Dominguez se referem será alcançado na FAUFBA. Para isso, entende que é preciso enfrentar a complexidade da gestão arquivística e que sejam adotadas, pelos menos, as mais elementares práticas de gestão documental. Só assim, o acervo do arquivo da diretoria dessa instituição deixará de estar em condições tão aquém do mínimo desejável.

Atualmente, nos países desenvolvidos, do ponto de vista legal, a questão arquivística tem sido tratada não apenas como forma de organização institucional que possibilita o acesso do cidadão aos instrumentos de garantia de seus direitos, mas também como forma de administração e gestão que viabiliza a implementação de decisões políticas administrativas.

É certo que a fragilidade decorrente da descontinuidade política e administrativa contribui para o quadro caótico de alguns serviços públicos, os quais devem ser permanentes atualizados e normatizados para que possam atender às exigências de um mundo globalizado e multicultural. É certo, também, que se faz necessário comprovar a relação entre competência administrativa e utilização da gestão documental, estabelecendo relações entre o controle administrativo da documentação e o grau de acesso da sociedade à informação. Tal comprovação poderá vir a demonstrar que o nível de desenvolvimento de uma instituição está intrinsecamente vinculado à qualidade de informação disponível, e que a adoção da gestão documental como prática administrativa propiciará um maior dinamismo às organizações públicas. Contudo, para que essas hipóteses sejam avaliadas, torna-se imprescindível a implementação de programas governamentais que disponibilizem os recursos financeiros necessários.

Ressaltar os pontos negativos dessa situação ajuda a compreender a gestão administrativa desenvolvida pela instituição analisada e por outras. O questionamento aqui levantado procurou elucidar o cenário em que essas organizações atuam e lançar bases para a reflexão sobre a necessidade de outra postura no enfrentamento do problema da gestão do acervo documental, tanto no âmbito administrativo quanto no legal e no histórico.

A conjugação da pesquisa bibliográfica com as informações colhidas no campo permite concluir que os grandes problemas das organizações públicas ainda são sua estrutura organizacional e sua forma de operacionalização. Isso foi constatado ao se identificar que um dos principais entraves à implantação da política de gestão de acervo documental é a centralização das decisões sobre os projetos, como demonstra o organograma da UFBA com sua distribuição de poderes e competências verticalizada. Nesse sentido, deve ser destacado

que tramita nos canais competentes, dentro da reitoria, uma nova proposta de organograma dando um tratamento “mais horizontal” às bases de poder.

Ao longo de seus 60 anos, a UFBA vem demonstrando, pelo seu perfil quantitativo, uma evolução em termos de demanda. Este trabalho registrou um momento de evolução da Universidade Federal da Bahia, que administrativamente tenta se desvincular do modelo tradicionalista hierárquico, dos feudos dominantes e do conservadorismo.

O processo de reforma universitária não somente tenta criar as condições necessárias à implantação de um sistema de planejamento, como torna esse sistema uma exigência para que transcorra de forma harmônica e integrada. Nesse cenário, as transformações pelas quais têm passado a universidade – em sua estrutura ou em suas finalidades – vêm buscando a adequação necessária. Entretanto, é imprescindível uma dotação orçamentária compatível, entendimento corroborado pela entrevista com o atual diretor, Antônio Heleodoro.¹¹ Na ocasião, o professor observou que “a universidade consegue, de forma bastante restrita, promover a ampliação de suas instalações, a criação de novas estruturas e novos órgãos universitários, em razão de não ter aumento da sua receita orçamentária”. Essa falta de recursos foi identificada como outra dificuldade na gestão arquivística, e até a conclusão deste trabalho, não fora dada prioridade à solução do problema – entre outros motivos, porque não há verba específica –; somando-se a ele, a carência de pessoal especializado.

A definição e o planejamento de um arquivo de acervo documental pressupõe conhecimentos de arquivologia, para que seja elaborado com metodologia e profissionalismo, consolidando eficiência e padrões para a recuperação de informações contidas em documentos

¹¹ Ele afirma que “a escola recebe para a sua manutenção em torno de 30% do que ela precisa”.

administrativos e/ou históricos, de acordo com as necessidades da comunidade que pretenda atender.

O planejamento e a racionalização do acesso à informação visando a uma maior capacidade operacional, também, tem como objetivo a maior eficácia externa e a otimização dos empreendimentos universitários. É fator primordial ao bom desempenho da gestão administrativa e não pode estar dissociado da requalificação de mão-de-obra. Além da capacitação, a motivação do pessoal (através de incentivos concretos) e a racionalização de estruturas e métodos de trabalho (por programas desenvolvidos gradativa e regularmente) objetivando aumento de produtividade, devem estar sempre associados a informações organizadas e elaboradas como um “valor” perante a comunidade beneficiada pelo acesso a informação que o acervo devidamente preservado proporciona.

A pesquisadora observou no campo que, muitas vezes, por desconhecer a importância da gestão documental ou por negligenciar essa importância, os administradores entrevistados deixaram o problema para o sucessor, o que condiciona a qualidade à vontade política. Como se pôde constatar nas entrevistas, a cada gestão administrativa ocorreram mudanças nas rotinas, sem que a questão do acervo documental fosse priorizada.

Em suas formulações sobre “poder invisível, formas de controle e gestão da qualidade total” no estudo de caso sobre a Siderúrgica Riograndense, a autora Rosimere Carvalho da Silva (Vieira e Carvalho. Orgs.2003, p.273) – em abordagem que expõe os resultados inconsistentes apontados pelo estudo de Reeves e Berdnar (1994) em relação à “definição de qualidade” – onde se utiliza dos conceitos do autor francês Mispelblom (1995), numa

transcrição que, em muitos aspectos, serve como reflexão para a problemática apontada pelos entrevistados. E seguindo também nesta linha abraça os conceitos de Mispelblom que afirma :

.....qualidade tem dificuldade para se apresentar como uma ação técnica especializada e é obrigada a se abrir às questões sobre o poder, a gestão, as condições de trabalho e a cultura de empresa que surgem em seu seio. Vista sob esse ângulo, ela se apresenta como uma política geral destinada a reforçar a dominação dos dirigentes sobre a empresa, permitindo-lhes manobrar de maneira mais suave e rápida sobre o mercado...

Nesse contexto, a gestão administrativa da diretoria da FAUFBA, que emperrou a implantação da gestão arquivística, estaria afastada dos aspectos da qualidade total. A falta de qualidade na gestão do seu acervo poderia ser pensada como decorrente de fatores associados a poder, gestão, condições de trabalho e cultura da organização, independentemente da existência da Lei nº. 8.159/91.

5- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTI, V. **Manual de história oral**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Constituições do Brasil. / Organizador ALMEIDA, F. H. M. .São Paulo: Saraiva, 1954.

BECKER, H. S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1994.

BELOCH, I.; ABREU, A. A. (Coord.) **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930**. Rio de Janeiro : Forense Universitária; FGV; FINEP, 2001. p.3281–3284.

BELLOTTO, H. L. **Arquivos permanentes; tratamento documental**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 jan. 1991. Seção 1.

CAMPOS, A. M. M.; COSTA, I. S. A. Modernismo, pós-modernismo e política pública: uma leitura sobre a modernização dos recursos humanos no SUS. **Revista de Administração Pública**, FGV, Rio de Janeiro, v.37, n.3, 2003. p.539–555.

CARVALHO, C. A.; GONÇALVES, J. C. S; ALCÂNTARA, B. C. O lúdico, o profissional e o negócio no futebol. In: CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. (Org.). **Organizações**,

cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. Recife: EDUFEPE, 2003a. p.235-254.

CASTRO, A. M. **Arquivística = técnicas; arquivologia = ciência.** Brasília DF: ABDF, 1985.

COELHO, T. **O que é indústria cultural.** São Paulo: Brasiliense, 2003. (Coleção Primeiros Passos, 8).

COHN, A.; CARMARGO, A.; SANTOS, B. S. (Org.). **Brasil-Portugal - entre o passado e o futuro: o diálogo dos 500 anos.** Rio de Janeiro : EMC, 2001.

CORDEIRO, C. **O conceito de racionalização comunicativa em Habermas.** 1989. Mestrado Social. Núcleo de Estudos e Pesquisa Sociais (NEPS), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1989.

D'AMBROSIO, J. L. **A importância da gestão administrativa na organização hospitalar.** Rio de Janeiro: FGV/Escola Brasileira de Administração Pública, 2001.

DICIONÁRIO histórico-biográfico brasileiro pós 30. (Coord.) Alzira Alves de Abreu...[et al.], 2 ed. Rio de Janeiro.FGV,CPDOC, 2001.

FREDERIC, J. **O inconsciente político; a narrativa como ato socialmente simbólico.** [S.l]: Ática, 1992. (Série Temas, v.31. Estudos literários).

FONSECA, M. O. K. **Arquivologia e ciência da informação**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GARCIA-NIETO. **Historia fluente y archivo oral**, actas del seminario DISEÑO DE PROYECTOS DE HISTORIA ORAL – Madrid, 29-30 abr. 1988. Madrid: Ministério de Cultura Dirección General de Bellas Arte, 1990.

GÓMEZ, P. L.; DOMINGUEZ, O. G. **Introducción a la archivística**. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones. Gobierno Vasco, 1989.

GONÇALVES, J. C.; CARVALHO, C. A.; ALCÂNTARA, B. C. Transformações no contexto do futebol brasileiro: o Estado como agente de mudança. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 3., 2004, Atibaia. **Anais...** São Paulo: FGV/EAESP; Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

GOULART, S.; MENEZES, M. F. F.; GONÇALVES, J. C. S. Composição e características do campo organizacional dos museus e teatros da Região Metropolitana do Recife. In: CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. (Org.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local**: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional Recife: EDUFEPE, 2003. p.123-136.

HALL, R. H. **Organizações**: estruturas, processos e resultados. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

HIRANO, S. **Castas, estamentos e classes sociais em Marx e Weber**. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.

JAMES, L.; SIMON, H. **Teoria das organizações**. 5.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

JARDIM, J. M. **Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil**. Niterói: EDUFF, 1995.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**: um tratamento conceitual. São Paulo: EPU, 1979.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo : Atlas, 1986.

LODI, J. B. **A entrevista**: teoria e prática. São Paulo: Pioneira, 1991.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FERNANDEZ, B. H. R. Mudança ambiental e reorientação estratégica: estudo de caso em instituição bancária. **Revista de Administração de Empresas**, FGV, Rio de Janeiro, v.38, n.4, p.46-56, out./dez. 1998.

MAGALHÃES, A. **Folha da Manhã**, Recife, 18 set. 1940.

MARCUSE, H. **Cultura e sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MICELI, S. Entre no ar em Belíndia: a indústria cultural hoje. **Cadernos IFCH-Unicamp**, São Paulo, 1984.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília, DF: Jorge Zahar, 1997.

OERTZEN, H. Alguns projetos de reforma administrativa na República da Alemanha. **Revista de Administração Pública**, FGV, Rio de Janeiro, v.18, n.1, p.27-23, 1984.

OLIVEIRA, J. B. Reorganização administrativa: mitos e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, FGV, Rio de Janeiro, v.15 (ed. extra), p.4-32, 1981.

Organizações, instituições e poder no Brasil./ Organizadores: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. Recife: EDUFEPE, 2003.

PANDOLFI, D. Voto e participação nas diversas repúblicas do Brasil. In GOMES, A.; PANDOLFI, D.; ALBERTI, V. (Coord.). **A República no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002. p.65-79.

Pesquisa qualitativa em administração Organizadores Marcelo Milano Falcão Vieira e Deborah Moraes Zouain. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Pesquisa qualitativa em administração Organizadores Marcelo Milano Falcão Vieira e Deborah Moraes Zouain. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PIMENTA, C. C. Aspectos recortes da organização e das políticas de modernização da função administrativa pública federal. **Revista de Administração Pública**, FGV, Rio de Janeiro: FGV, v.28, n.2, p.153-67, abr./jun.1994.

PRICE WATERHOUSE. **A Constituição do Brasil de 1988 comparada com a Constituição de 1967 e comentada**. São Paulo, 1989.

RAMOS, A. G. Modelos de homem e teoria administrativa. **Revista de Administração Pública**, FGV, Rio de Janeiro, v.18, n.2, p.3 – 12, abr./jun. 1984.

ROSSI JR, L. R. **A gestão para resultados como ferramenta administrativa nas organizações do terceiro setor**. São Paulo: FGV/Escola de Administração de Empresas, 1998.

SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SHELLENBERG, T. R. **Arquivos modernos; princípios e técnicas**. 6.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SECCO. O. A. **Introdução ao estudo do direito**. 9.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p.21.

SILVA. A. M. et al. **Arquivística; teoria e prática de uma ciência da informação**. Lisboa: Ed. Afrontamento, 1998.

SILVA, F. M. **Fontes financiadoras de grupos teatrais e seus modelos de eficácia organizacional**. 2004. Projeto (Pós-graduação em Administração) – Centro Socioeconômico, Universidade Federal Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

SILVA, G. M.; PACHECO, F. L. Carnaval, Bourdieu e teoria institucional. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO

EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.

SVEIBY, L. – E. **A nova riqueza das organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA). Departamento Cultural da Reitoria. **Notícia histórica da Universidade da Bahia**. Edição comemorativa do 20º aniversário da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 1967.

WAHRLICH, B. M. S. **Reforma administrativa na era Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

_____; A transformação do futebol: da diversão à hegemonia do mercado. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2003b. 1 CD-ROM.

_____, Assessoria de Planejamento. **Vinte e cinco anos de universidade**. Salvador, 1971.

_____, Campos organizacionais: de Wallpaper à construção histórica do contexto de organizações culturais em Porto Alegre e em Recife. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. 1 CD-ROM.

_____, Departamento Cultural da UFBA. **Documento histórico**. Salvador, 1971.

_____; Em busca de novos caminhos para a teoria de organização. **Revista de Administração Pública**, FGV, Rio de Janeiro, v.15, n.1, p.104–123, jan./mar. 1981.

_____, **Estatuto**; UFBA. Salvador, 2000.

_____, **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

_____; LEÃO JR., F. P. S. Jogos de poder: institucionalização e mudança no Museu de Arte Moderna do Recife. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.

_____, VIEIRA, M. M. F; CARVALHO, C. A. **Universidades e desenvolvimento local; uma abordagem Institucional**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2005.

Sites consultados

<<http://www.arquitetura.ufba.br/>>. Acesso em: 13 jun. 2005.

<<http://www.arquivonacional.gov.br/conarq/legisla/lei8159.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2005.

<http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_poladm001.htm>. Acesso em: 9 jul. 2005.

<http://www.fgv.br/principal/idx_principal.asp>. Acesso em: 17 jul. 2006.

<<http://www.flem.org.br/cadernosflem/Artigos/Cadernos6/Cadernos6-InstitucionalizacaoDaFuncaoAdmBahia.pdf>>. Acesso em: 9 jul.2005.

<<http://www.ici.ufba.br/arquivologia.html>>. Acesso em: 13 jun. 2005.

<http://www.planejamento.gov.br/recursos_humanos/conteudo/historico.htm>. Acesso em: 9 jul. 2005.

6- ANEXOS

Roteiro de entrevistas;

Lei nº 8.159, de 08 de janeiro 1991;

Biografia sucinta dos entrevistados;

Organograma da Universidade Federal da Bahia (UFBA);

Organograma da Universidade Federal da Bahia - Reitoria;

**Organograma da Universidade Federal da Bahia - Reitoria; proposto para o Plano
Diretor;**

Portaria nº 007, de 11 de janeiro de 2005;

Nota para o plano diretor

Fotos

Roteiro de entrevistas

Foram elaboradas perguntas estruturadas sem abrir mão das perguntas que decorreram dos diálogos estabelecidos.

Categoria de informações iniciais levantadas para a estruturação das entrevistas

1. número de pessoas ou composição da equipe;
2. funções;
3. assessoramento operacional;
4. flexibilidade operacional;
5. participação de segmentos de público relevantes ou influentes no processo administrativo;
6. influência política (interna e externa). Comunicação entre os diversos atores que participam do processo global da instituição.

Categoria de informações identificadas para a estruturação das entrevistas

1. limitação de número de pessoal qualificado (para executar tarefas da gestão arquivística);
2. conflitos decorrentes da autonomia em decisões sobre a gestão de recursos financeiros (que se reflete diretamente na adoção de programa destinado ao gerenciamento do acervo documental);

3. política de planejamento das gestões (inclui, ou não, a gestão arquivística como prioridade);
4. falta de políticas públicas que modelem projetos de incentivo e promoção da cultura organizacional (quanto à importância do acervo documental);
5. adoção, continuidade e implantação de programas, projetos e rotinas administrativas (relativas ao acervo documental).

Em relação à categoria pessoal qualificado

1. Qual o perfil profissional da equipe que assessora (ou assessorou) a sua gestão?
2. Os projetos administrativos contemplam contratação de pessoal especializado para a área de documentação?
3. Todos os diretores são professores?
4. Como o Sr.(a) percebe um trabalho conjunto entre um profissional técnico administrador e um professor diretor?
5. Sr.(a) gostaria de escolher a sua equipe de trabalho, independente dos cargos de confiança?
6. Existe um compromisso com a qualidade do trabalho da parte dos funcionários da FAUFBA?
7. Qual o perfil dos profissionais que compõem a diretoria?
8. A universidade tem cadastro reserva de pessoal?
9. Hoje (ou em sua gestão) qual é(qual foi) a demanda de pessoal da FAUFBA?

Em relação a conflitos (bases de poder e financeiro)

1. Qual a autonomia do diretor administrativo para gerir recursos?
2. A falta de autonomia em relação a composição da equipe da diretoria é sentida como um conflito de poder?
3. De que forma o poder político – interno, representado por funcionários e sindicatos, e externo, representado por alianças partidárias e níveis hierárquicos da administração pública – atrapalha a gestão administrativa na universidade?
4. A sua gestão pode ser (poderia ter sido) caracterizada como técnica ou política?
5. Que tipo de conflitos a sua gestão enfrenta (enfrentou) e como os conduz (conduziu)?
6. Foi exercido algum tipo de poder para apaziguar conflitos? Qual?
7. A FAUFBA tem algum tipo de receita extra-orçamentária? Qual?
8. Qual a autonomia da diretoria administrativa da FAUFBA para gerir esse tipo de receita?
9. O apoio político do sindicato de funcionários pode ser sentido como uma força considerável para a implantação de projetos?

Em relação a política de planejamento das gestões e à adoção, continuidade e implantação de programas, projetos e rotinas administrativas

1. Foi elaborado um planejamento para sua gestão?
2. Foi dada continuidade aos trabalhos da gestão anterior?
3. O que foi possível cumprir de seu planejamento durante a sua gestão?
4. E o que não foi possível cumprir? Por quê?
5. Sua gestão implantou uma rotina de procedimentos administrativos?

6. A falta de uma gestão arquivística causa algum tipo de dificuldade para a gestão administrativa?
7. A sua gestão enfrentou algum tipo de problema na localização de documentos?
8. Qual a sua sugestão para que se tenha uma gestão arquivística na FAUFBA e na UFBA?
9. Sua gestão buscou um profissional qualificado para a gestão do acervo documental da faculdade?
10. Que tipo de sentimento a descontinuidade de programas/projetos gera?

Em relação a política pública

1. O senhor(a) acha que o acervo documental da FAUFBA deveria ser tratado como uma prioridade?
2. Que nível de poder tem a reitoria, com base no organograma da UFBA, para aprovar um programa de gestão arquivística?

Lei n. 8.159, de 08 de janeiro de 1991

Dispões sobre a política nacional de arquivos públicos e privados dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º. – É dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivo, como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico e como elemento de prova e informação.

Art. 2º. – Consideram-se arquivos, para fins desta Lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência de exercício de atividades especiais, bem como por uma pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.

Art. 3º. – Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações referentes à sua produção, tramitação uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Art. 4º. – Todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos que serão prestados no prazo da lei, sob penas de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Art. 5º. – A administração pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma da Lei.

Art. 6º. – Fica resguardado o direito de indenização pelo dano material ou moral decorrente da violação sigilo, sem prejuízo das ações penal, civil e administrativa.

CAPÍTULO II DOS ARQUIVOS PÚBLICOS

Art. 7º. – Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias.

§ 1º. – São também públicos os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por instituições de caráter público, por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos no exercício de suas atividades

§ 2º. – A cessação de atividades de instituições públicas de caráter público implica o reconhecimento de sua documentação à instituição arquivística pública ou sua transferência à instituição sucessora.

Art. 8º. – Os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes.

§ 1º. – Consideram-se documentos correntes aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas freqüentes.

§ 2º. – Consideram-se documentos intermediários aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

§ 3º. – Consideram-se permanentes os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados.

Art. 9º. – A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência.

Art. 10. – Os documentos de valor permanente são inalienáveis e imprescritíveis.

CAPÍTULO III DOS ARQUIVOS PRIVADOS

Art. 11. – Consideram-se arquivos privados ou conjuntos de documentos produzidos ou recebidos por pessoas físicas ou jurídicas, em decorrência de suas atividades.

Art. 12. – Os arquivos privados podem ser identificados pelo Poder Público como de interesse público e social, desde que sejam considerados como conjuntos de fontes relevantes para a história e desenvolvimento científico nacional.

Art. 13. – Os arquivos privados identificados como de interesse público e social não poderão ser alienados com dispersão ou perda da unidade documental, nem transferidos para o exterior.

Parágrafo único – Na alienação desses arquivos o Poder Público exercerá preferência na aquisição.

Art. 14. – O acesso aos documentos de arquivos privados identificados como de interesse público e social poderá ser franqueado mediante autorização de seu proprietário e possuidor.

Art. 15. – Os arquivos privados identificados como de interesse público e social poderão ser depositados a título revogável, ou doados a instituições arquivísticas públicas.

Art. 16. – Os registros civis de arquivos de entidades religiosas produzidos anteriormente à vigência do Código Civil ficam identificados como de interesse público e social.

CAPÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS
PÚBLICAS

Art.17. – A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito federal e municipais.

§ 1º. – São arquivos federais o Arquivo nacional do Poder Executivo, e os arquivos do Poder legislativo e do Judiciário. São considerados, também, do Poder Executivo os arquivos do Ministério da marinha, do Ministério das relações Exteriores, do Ministério do Exército e do Ministério da Aeronáutica.

§ 2º. – São arquivos estaduais o arquivo do Poder Executivo, o arquivo do Poder legislativo e o arquivo do poder Judiciário.

§ 3º. – São Arquivos do Distrito Federal o arquivo do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 4º. – São arquivos Municipais o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo.

§ 5º. – Os arquivos públicos dos territórios são organizados de acordo com sua estrutura político-jurídica.

Art. 18. – Compete ao Arquivo nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos.

Parágrafo único – Para o pleno exercício de suas funções, o Arquivo nacional poderá criar unidades regionais.

Art. 19. – Competem aos arquivos do poder Legislativo Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Legislativo federal no exercício de suas funções, bem como preservar e facultar o acesso sob sua guarda.

Art. 20. – Compete aos arquivos do Poder Judiciário Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Judiciário Federal no exercício de suas funções, tramitados em juízo e oriundos de cartórios e secretarias, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.

Art. 21. – Legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais bem como a gestão e acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Lei.

CAPÍTULO V

DO ACESSO E SIGILO DOS DOCUMENTOS PÚBLICOS

Art. 22. – É assegurado o direito de acesso aos documentos públicos.

Art. 23 – Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.

§ 1º. – Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e o Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade e da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originalmente sigilosos.

§ 2º. – O acesso a documentos sigilosos referentes á segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período.

§ 3º. – O acesso a documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da data de sua produção.

Art. 24. – Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte.

Parágrafo único – Nenhuma norma de organização administrativa será interpretada de modo a, por qualquer forma, restringir o disposto neste artigo.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 25. – Ficarà à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado de interesse público e social.

Art. 26. – Fica criado o Conselho Nacional de arquivos – CONARQ, órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos – SINAR.

§ 1º. – O Conselho Nacional de Arquivos será presidido pelo diretor-geral do Arquivo Nacional e integrado por representantes de instituições arquivísticas públicas e privadas.

§ 2º. – A estrutura e funcionamento do Conselho criado neste artigo serão estabelecidos em regulamento.

Art. 27. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 28. – Revogam-se as disposições em cartório.

Brasília, em 08 de janeiro de 1991; 170º. da Independência e 103º. Da República.

FERNANDO COLLOR

Jarbas Passarinho

Biografia sucinta dos entrevistados

MARIO MENDONÇA

Formado em Arquitetura e Urbanismo em 1962, Título de “Notório Saber” pela UFBA, funcionário concursado a 44 anos. Pesquisador do CNPQ. Primeiro coordenador do curso de Arquitetura, quando se implantou o colegiado de curso no período de 1969 a 1971. (acumulou a função de coordenador e diretor). Diretor da FAUFBA pelo período de 1970 a 1974. Diretor da Fundação do Pelourinho. Diretor de Sub Projetos da Prefeitura de Salvador. Chefe de departamento. Atual responsável pelo NTPR.

ANA FERNANDES

Formada em Arquitetura e Urbanismo, Doutora em Urbanismo pela Universidade de Paris XII, Pós-Doutorado Columbia University e na École d’Architecture Pais Malaquais. Ingressou na UFBA em 1985 como bolsista do CNPQ, professora visitante, professora substituta, funcionária concursada a partir de 1991. Diretora da FAUFBA no período de 1999 a 2003. Atualmente professora da FAUFBA – Setor de Teoria Prática do Planejamento.

ANTONIO HELEODORO LIMA SAMPAIO

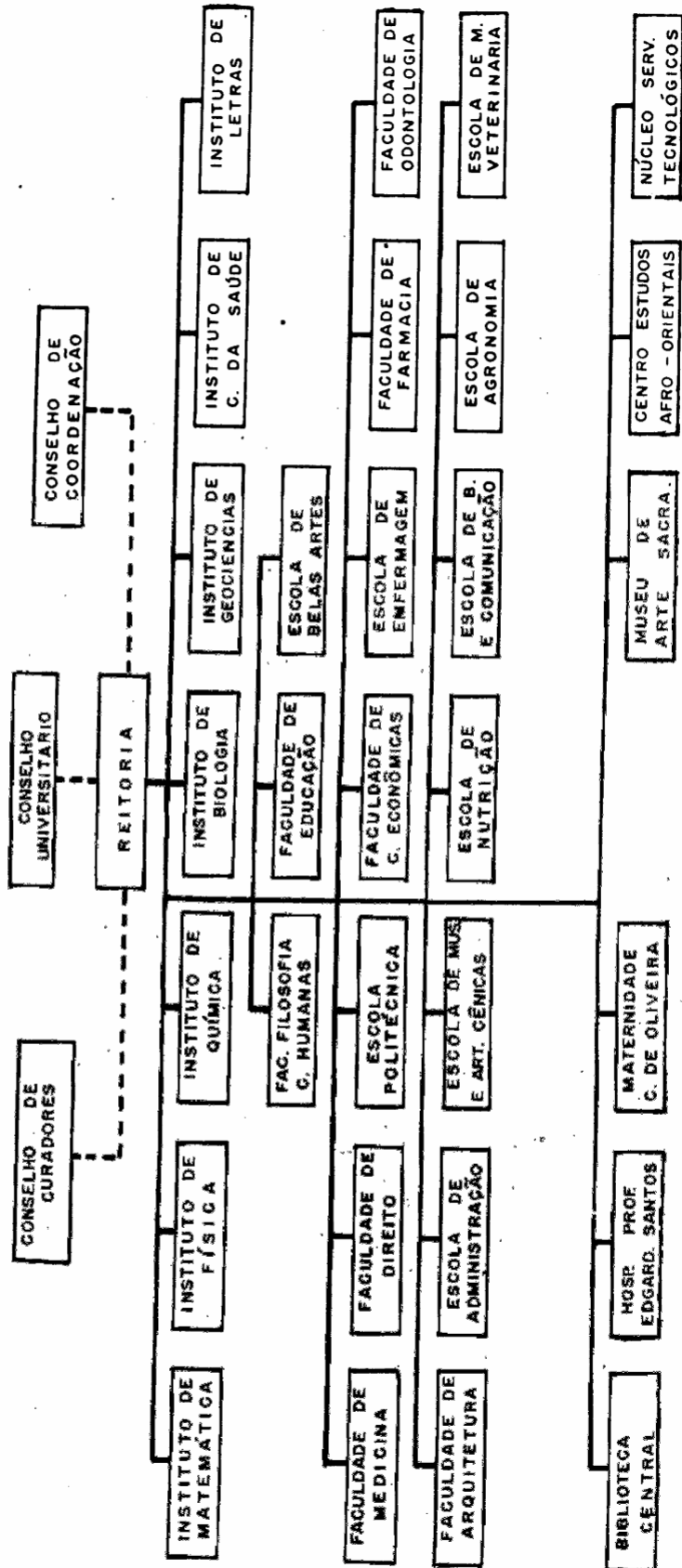
Formado em Arquitetura e Urbanismo em 1967, Mestre em Geografia pela USP concluído em 1981, Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela USP concluído em 1998. Funcionário concursado na universidade desde 1968. Atual Diretor pelo período de 2003 a 2007, e professor titular da disciplina Planejamento Urbano da FAUFBA.

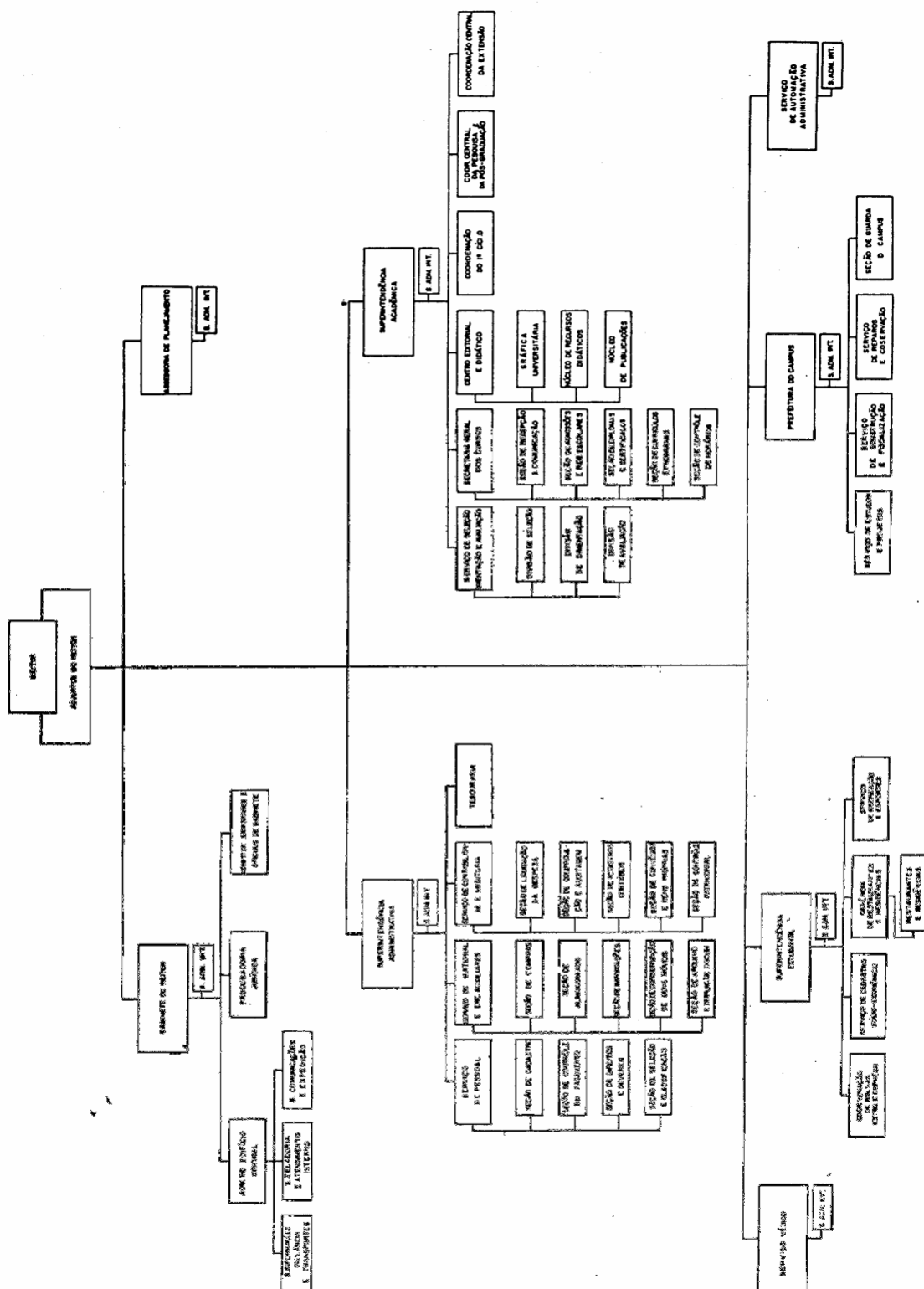
MARIA CRISTINA SANTOS

Formada em Biblioteconomia, especializada em Arquivologia, funcionária concursada da universidade desde 1992, assessora técnica lotada na Biblioteca Central da UFBA. Membro da “Comissão para propor uma política e um sistema de gestão arquivística no âmbito da Universidade Federal da Bahia”.

Organograma da Universidade Federal da Bahia (UFBA)

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

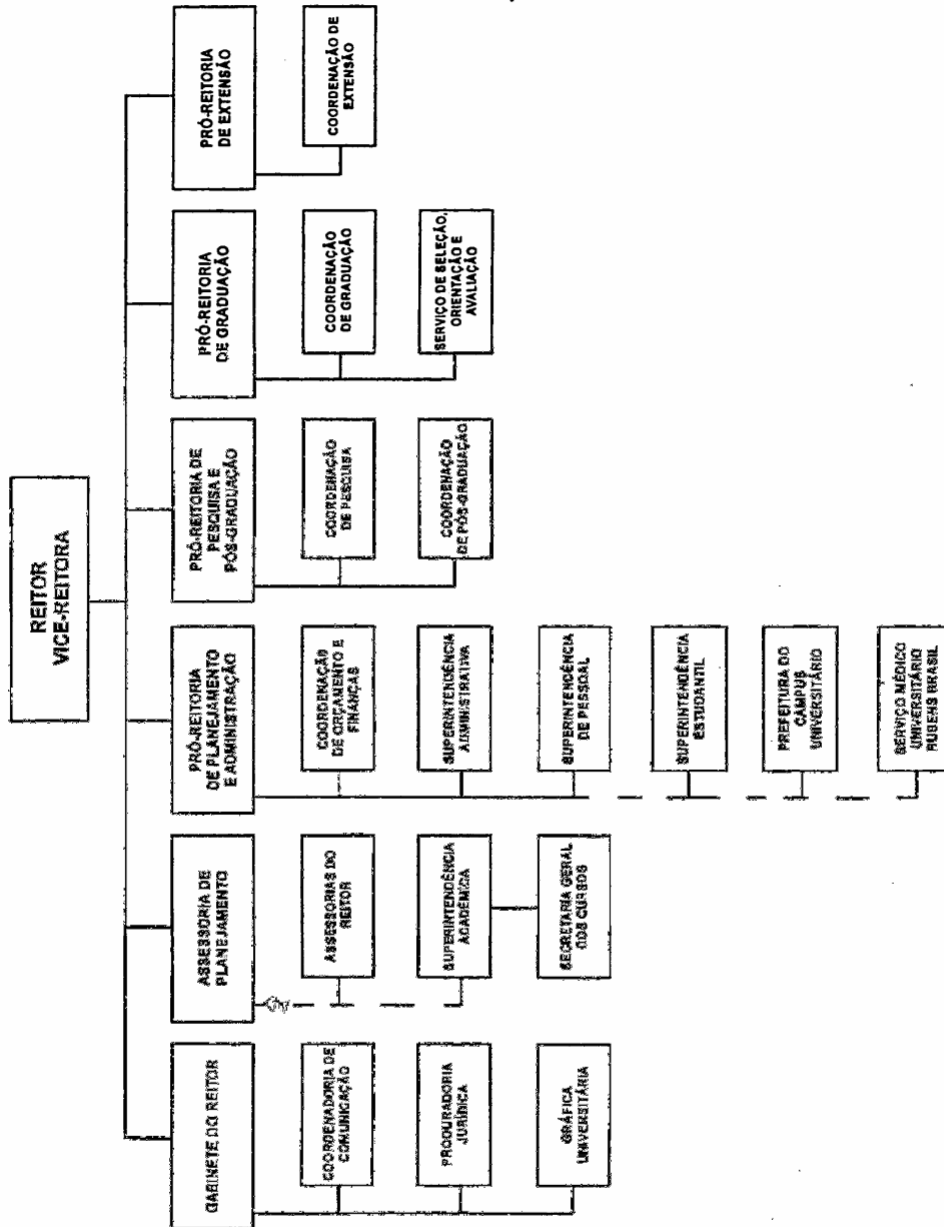




BASE LEGAL: Regimento aprovado pelo Conselho Universitário em 28.01.71 (B.1. N.º 173 de 28.02.71)

Organograma da Universidade Federal da Bahia - Reitoria; proposto para o plano diretor

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA



Portaria n. 007, de 11 de janeiro de 2005 (cria a comissão para propor uma política e um sistema de gestão arquivística no âmbito da Universidade Federal da Bahia);



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
Gabinete do Reitor

Cria a Comissão para propor uma política e um sistema de gestão arquivística no âmbito da Universidade Federal da Bahia.

PORTARIA Nº 007, de 11 de janeiro de 2005

O REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, no uso de suas atribuições legais e estatutárias e, considerando:

- a Lei nº 8.159/91 de 08/01/91 – que dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados e dá outras providências;
- a responsabilidade e o dever de garantir e assegurar a preservação dos conjuntos documentais da UFBA como fonte de informação para apoiar a pesquisa, a história e os interesses da Universidade e os direitos individuais e coletivos da comunidade universitária;
- a necessidade de dotar a Universidade de uma política de informação arquivística ampla, orientada e fundada nos princípios e técnicas da Arquivologia,

RESOLVE:

Art. 1º Designar uma Comissão para propor uma política e um sistema de gestão arquivística no âmbito da Universidade Federal da Bahia, com base no diagnóstico da situação documental das diversas unidades/órgãos da UFBA;

§ 1º Farão parte desta política os documentos produzidos e recebidos pela UFBA, incluindo aqueles considerados sigilosos, referentes ao regime militar (1964-1985).

§ 2º A Comissão será composta pelos membros abaixo relacionados:

- **Gilda Iêda Sento Sé de Carvalho**, Professora Especialista em Arquivologia do Instituto de Ciência da Informação;
- **Jucélia de Oliveira Santos**, Bibliotecária Especialista em Arquivologia, Chefe da Biblioteca do Hospital Professor Edgard Santos;
- **Marco Antônio Fonseca de Almeida**, Bibliotecário Chefe do Arquivo Geral da UFBA;
- **Maria Cristina dos Santos**, Bibliotecária Especialista em Arquivologia, Chefe do Setor de Documentação da PROPLAD;



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
Gabinete do Reitor

- **Maria Teresa Navarro de Brito Matos**, Professora Doutora em Educação do Instituto de Ciência da Informação.

Art. 2º A Comissão será presidida pela Profa. Gilda Iêda Sento Sé de Carvalho.

Art. 3º Esta portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Publique-se, cumpra-se e registre-se.


Naomar Monteiro de Almeida Filho
Reitor

Nota para o plano diretor (da comissão para propor uma política e um sistema de gestão arquivística no âmbito da Universidade Federal da Bahia);



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
SUPERINTENDÊNCIA ADMINISTRATIVA
ARQUIVO GERAL**

Nota para Plano Diretor

Com base na Lei n. 8.159/91 de 08/01/91, que dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, o reitor da UFBA, criou através da portaria n. 007, de 11 de janeiro de 2005 uma Comissão para propor uma política e um sistema de gestão arquivística no âmbito da UFBA.

A Comissão realizou visitas técnicas nas unidades/órgãos para elaboração de um diagnóstico por amostragem:

- A primeira visita foi realizada no Arquivo Geral, o qual de acordo com o Regimento Interno não foi criado com a competência de coordenar as atividades arquivísticas da Universidade, e sim como depósito para guarda de documentos. Atualmente este setor não possui nenhuma condição estrutural de abrigar a memória desta Instituição.
- A microfilmagem está com status de Divisão e na realidade deveria funcionar como um serviço do Arquivo.
- Nas Unidades/Órgãos a documentação encontra-se em péssimo estado de conservação inclusive as que possuem arquivo médico. Além da exposição a agentes biológicos, a falta de um sistema padrão de arquivamento, a inexistência de uma Tabela de Temporalidade Documental, e principalmente um espaço destinado para abrigar os diversos acervos documentais são fatores que contribuem para a ineficiência do Sistema de Arquivo na Ufba.

De acordo com o exposto sugerimos a construção de um prédio para instalação de um Arquivo Geral da UFBA, com o objetivo de centralizar, tratar e coordenar as atividades arquivísticas do acervo permanente das diversas unidades e órgãos, preservando a documentação para apoiar a pesquisa histórica e subsidiar as tomadas de decisões administrativas de interesses e direitos individuais e coletivos da comunidade universitária.

Fotos do arquivo- dezembro de 2002 - situação encontrada

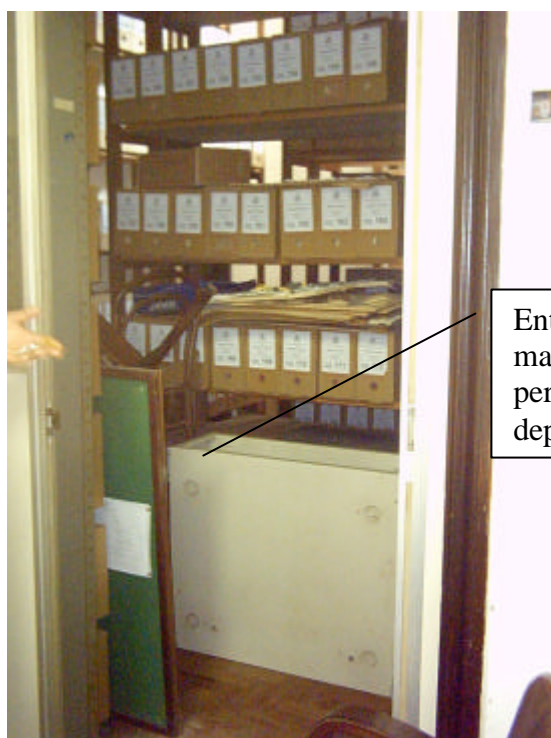


Acervo sem organização (aproximadamente 28.600 metros lineares de documentos)
Documentos danificados por roedores e pelo acondicionamento inadequado

Julho de 2003 – documentação organizada

Março de 2006 – local do arquivo





Entrada obstruída por material danificados pertencentes a outros departamentos.



Acesso ao acervo obstruído por materiais danificados (cadeira/ quadro/ etc)



Caixas sem
identificação e
jogadas ao chão



Material não pertencente
ao acervo, acondicionado
indevidamente