

O USO DE TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA BAHIA: ASPECTOS CULTURAIS E ORGANIZACIONAIS

AURORA L. FREIXO¹

(aurorafreixo@gmail.com.br)

RUBENS R. G. SILVA²

(rubensri@ufba.br)

Apesar de um significativo avanço no uso das tecnologias de informação para produção, uso e disseminação de conteúdos informacionais, verifica-se que a cultura burocrática, dominante na Administração Pública, aliada à baixa qualificação dos servidores, dificulta o acesso a conteúdos e documentos produzidos pelas atividades governamentais. Baseado em pesquisa realizada no âmbito do curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (POSICI/UFBA), este trabalho analisa, através de uma abordagem dialética, aspectos da formação da Administração Pública no estado da Bahia, buscando compreender algumas questões que envolvem o uso de recursos tecnológicos como parte dos sistemas de gestão administrativa. Conclui que as tecnologias de informação não têm contribuído para alcançar os resultados que a sociedade deseja nas suas relações com o Estado.

Palavras-chave: políticas de informação; tecnologias de informação; administração pública.

¹ Mestre em Ciência da Informação pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação do Instituto de Ciência da Informação da Universidade Federal da Bahia (POSICI/UFBA). Especialista em Arquivologia. Consultora independente.

² Doutor em Ciência da Informação (UFRJ-ECO/IBICT-DEP, 2002); professor adjunto do Departamento de Fundamentos e Processos Informacionais (DFPI/ICI/UFBA) e do POSICI/UFBA.

INTRODUÇÃO

O homem, em sua trajetória no mundo, constrói sua história sempre a partir da relação com o outro, enquanto ser social, e da relação com o meio circundante, ampliando essa interconexão através do conhecimento e da expansão da consciência.

A história de vida do indivíduo é a história de pertencer a inúmeros grupos sociais, através dos quais as determinações gerais mais amplas agem sobre ele e atuam para ampliar sua consciência, o que fica bastante claro na concepção de Habermas (1993, p.99) sobre a importância dos relacionamentos, ao afirmar que “nós descobrimos quem nós somos porque aprendemos, ao mesmo tempo, a nos ver numa relação com os outros”.

Marx (2006) entende o homem não como um indivíduo solitário ou um elemento da humanidade em geral, mas como um ser histórico e social, definido por pertencer a um modo determinado de produção.

Daí se depreende que quase nenhuma ação humana tem por sujeito um indivíduo isolado. Segundo afirma Goldman (1979, p.18), “o *sujeito* da ação é, em geral, um grupo, um nós, mesmo se a estrutura atual da sociedade tende a encobrir esse *nós* e a transformá-lo numa soma de várias individualidades distintas e fechadas umas às outras”.

Bock, Furtado e Teixeira (1999, p.206) explicam que “o grupo social supõe um conjunto de pessoas num processo de relação mútua e organizado com a finalidade de atingir um objetivo imediato ou mais em longo prazo”. Esse processo caracteriza-se por uma rede de relações equilibradas de poder entre os participantes ou pela presença de uma figura ou subgrupo que detém o poder e determina as obrigações e normas que regulam a vida grupal. O nível do grupo é, portanto, o nível da base, da vida cotidiana.

O nível da organização congrega os grupos e organiza, através de normas, a mediação entre a base e a ordem social, sendo caracterizado pela ordem burocrática. É o nível mais concreto, onde a sociedade identifica e preserva seus hábitos e seus costumes. Já o nível institucional é o da norma, das regras estabelecidas e, embora seja o nível que menos se vê, é o que está mais presente na vida das pessoas, o que significa dizer que a institucionalização é a presença invisível da sociedade no cotidiano dos indivíduos (Cf. BOCK *et al*, 1999). Este é o nível que nos interessa particularmente, em cuja análise buscamos compreender muitas das situações com que nos deparamos ao longo de nossas observações.

A força da vida em sociedade e da influência que os grupos exercem sobre os indivíduos, conduzindo, em grande parte, a direção dos desejos e das necessidades, fica bastante clara em Douglas (1998, p.19) quando esta autora afirma que “os homens são regidos

não por palavras escritas numa folha de papel ou por teorias abstratas, mas por outros homens”.

A instituição social é, portanto, um mecanismo de proteção da sociedade, um conjunto de regras e procedimentos padronizados, reconhecidos e aceitos, cuja importância estratégica é manter a organização do grupo e satisfazer as necessidades dos indivíduos que dele participam, ou seja, a sociedade se apresenta como realidade objetiva através de suas instituições.

Quando tudo está institucionalizado, nenhuma história, nada mais é necessário: “a instituição diz tudo” (SCHOTTER, 1981 *apud* DOUGLAS, 1998, p.58). Portanto, mesmo quando não nos damos conta, temos que admitir que até os mais simples atos de classificar e lembrar são institucionalizados.

Assim podemos compreender a força da atuação dos grupos sobre o pensamento dos indivíduos, observando que as relações de poder no grupo determinam ou influenciam o grau de participação dos membros nas decisões coletivas, o processo de comunicação interno, o sistema de normas e punições e suas aplicações.

Portanto, mesmo que cada indivíduo esteja engajado numa multiplicidade de ações, e mesmo que estas se desenvolvam em diferentes grupos, haverá sempre uma influência destes sobre a sua consciência e sobre seu comportamento, determinando o seu modo de pensar e agir num dado momento em determinadas circunstâncias. Os pensamentos dominantes expressam as relações materiais dominantes, concebidas sob a forma de idéias, ou seja, são as idéias do seu domínio. Os indivíduos que constituem a classe dominante, como produtores de idéias, determinam a maneira de pensar do grupo, na medida em que dominam enquanto classe; as suas idéias são, portanto, as idéias dominantes da sua época (*Cf.* MARX; ENGELS, 2006). Podemos dizer que o segmento social que tem o poder material dominante numa dada sociedade é também a parcela do grupo que determina a condução do pensamento coletivo, mas todos, simultaneamente, vêm-se também influenciados pelas próprias contradições que geram e pelas ações dos segmentos submetidos.

Ao desenvolver uma teoria crítica que tem por objeto de estudo o poder e por objetivo a emancipação, Habermas, fiel às suas origens marxianas, toma para si a tarefa de descobrir as condições estruturais que determinam a ação humana e ajudar os seres humanos a transcender essas condições e explica que:

O sistema social está ligado ao modo pelo qual as estruturas sociais constroem as ações dos indivíduos; está ligado, portanto, às questões de poder e, em específico, às relações de classe que envolvem produção. O mundo da vida, por outro lado, está ligado às questões de significado e comunicação (HABERMAS *apud* CAPRA, 2002, p.91).

Uma das características mais marcantes dos relacionamentos sociais é o fenômeno do poder, o que significa dizer que a submissão da vontade de um ser humano à vontade de outro ser humano é inevitável nas modernas sociedades, já que o poder é o meio pelo qual se resolvem os conflitos de interesses.

Ao se construir para viver num determinado grupo social, o homem constrói uma rede de relações baseadas nas regras que o próprio grupo impõe, como verificamos da afirmativa de Marx que ajuda a clarear as questões que envolvem as relações do Estado com a sociedade:

na produção social da sua vida, os homens contraem determinadas relações necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral. Não é a consciência do homem que determina o seu ser, mas, pelo contrário, o seu ser social é que determina a sua consciência (MARX, 1974, p.135-136).

No mundo moderno, o homem está inserido em organizações estruturadas para obter um determinado fim. As organizações são o tipo de sistema social predominante nas sociedades industriais, antes representadas pela família, pela tribo, pelo feudo, pela pequena empresa familiar de caráter agrário, artesanal ou comercial.

O Estado, como qualquer outra estrutura coletiva, é construído a partir da ação da coletividade que ele reúne e deixaria de existir se deixassem de ser desenvolvidas determinadas atividades sociais orientadas coletivamente. O que confere ao Estado sua existência são as atividades dos homens e, portanto, aí se fundamenta a razão das estruturas que são geradas por essas atividades.

Necessidades de ordem física transformaram lentamente as relações do homem natural. Desde a antiguidade, o desejo de bem-estar pessoal levou-o a buscar novas formas de sobrevivência, fazendo com que atividades como a agricultura e a fundição se tornassem necessárias no dia-a-dia das comunidades, dando origem às diferenças de atuação entre os homens e à necessidade de organização formal da sociedade.

A palavra *Estado* só começou a ser empregada no fim da Idade Média, por volta do século X, para designar uma nova forma de poder baseada na posse de um território, em que o comando sobre seus habitantes se dava conforme uma centralização do poder. Daí desenvolve-se a idéia de nação politicamente organizada, ou a sociedade política constituída segundo determinadas normas jurídicas, num território definido, sob a direção de um governo independente e com a finalidade de realizar o bem comum.

Sob essa ótica, este artigo apresenta um breve retrospecto da formação do Estado brasileiro e, em especial da Administração Pública na Bahia, ressaltando os aspectos culturais e estruturais que influenciam o funcionamento da máquina pública.

Baseado em pesquisa realizada no âmbito do curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (POSICI/UFBA), analisa, através de uma abordagem dialética, aspectos da formação da Administração Pública no estado da Bahia, buscando compreender algumas questões que envolvem o uso de recursos tecnológicos como parte dos sistemas de gestão administrativa.

A pesquisa de campo constou da seleção por julgamento de uma amostra correspondente a 20% do total de organismos que compõe a Administração Pública da Bahia, ou seja, 15 órgãos de um total de 72 instituições públicas. Foi elaborado e aplicado um formulário de levantamento de dados constando de questões relativas aos serviços de arquivo, protocolo e uso de tecnologias informacionais.

1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA FORMAÇÃO CULTURAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA BAHIA

Durante as primeiras décadas do descobrimento, as terras brasileiras foram administradas à distância, não havendo no país um cargo específico para o controle político da região. O Brasil começou a ser construído, do ponto de vista político, quando em 1549 foi criado o Governo-Geral com a chegada de Tomé de Souza, e iniciada a construção de Salvador.

Alguns autores consideram que a constituição do Estado brasileiro precedeu a formação da sociedade, ou seja, o Estado burocrático passou a contar com instituições da burocracia estatal num quadro onde não havia povo e, portanto, a Nação foi criada pelo Estado e não o contrário.

Durante o período colonial, com uma administração essencialmente voltada para os interesses da Coroa, a sociedade que aqui se forma é exterior à estrutura produtiva, dominada por ela e caracterizada pelo tripé escravismo-latifúndio-monocultura. O Estado aparece como uma unidade inteira e abrange o indivíduo em todos os seus aspectos e manifestações.

As principais características da administração portuguesa colonial, como assinala Prado Jr, são a divisão do trabalho com a distribuição de funções, de modo mais formal do que funcional, a fim de atender a uma necessidade prática e garantir a diluição do poder. Baseia-se em estreito controle das atividades, através da fiscalização ostensiva das atividades

funcionais. Apesar disso as funções não são bem definidas e existem poucas normas regulando as atribuições e competências, a estrutura da administração e seus departamentos. A legislação administrativa da Colônia era “um amontoado de determinações particulares e casuísticas que se acrescentam umas às outras sem obedecerem a plano algum de conjunto” (PRADO JR, 1986, p.300).

Sobre a organização estrutural da administração, esse mesmo autor explica que:

Órgãos e funções que existem num lugar, faltam noutros, ou neles aparecem sob forma e designação diferentes. [...] Quando se cria um novo órgão ou função, a lei não cogita nunca de entrosá-los harmonicamente no que já se acha estabelecido: regula minuciosa e casuisticamente a matéria presente, tendo em vista unicamente as necessidades imediatas (PRADO JR, 1986, p.300).

A vinda da família real para o Rio de Janeiro, no começo do século XIX, foi um fato político de grande importância para a formação da moderna sociedade brasileira ao permitir a reorganização político-jurídica do País, tendo provocado enormes transformações em vários setores. Entretanto, assistiu-se a um transplante do Estado português para o Brasil, com a recriação de todos os órgãos da Coroa, para empregar a nobreza que acompanhara o regente, mantendo, até hoje, algumas particularidades da relação política social no Estado brasileiro.

Sob esse aspecto, podemos dizer que a formação do Estado brasileiro é típica: Estado unitário no império transformou-se com a proclamação da República em Estado federal, com a autonomia outorgada às antigas províncias. Os Estados passaram a ter Constituições próprias e a exercer, nos limites de seus territórios, todos os poderes não vedados pela Constituição federal.

No início do período republicano, a Bahia vivia sob o poder de uma aristocracia agro-comercial, dominada por relações de produção e organização social voltadas para uma economia agro-exportadora ou de subsistência, cujas forças de produção e de interesses políticos à época, favoreceram a formação de uma sociedade cujo poder era baseado no prestígio e na capacidade dos poderosos em privilegiar e favorecer seus aliados e dependentes.

A instalação da República pretendeu reduzir a força dessa estrutura e, em consequência, a força dos políticos baianos. Numa descrição detalhada do panorama político-social do Estado nesse momento, Matta explica que:

A Bahia era amplamente dominada pelas relações senhoriais. A legitimação do poder advinha de alianças, de conchavos e da fidelidade de populações dependentes que, conjuntamente, criavam condição para que um sujeito fosse “poderoso”, ao representar com sua posição de prestígio todo o seu grupo de apoio e articulação. O novo regime concretamente não conseguiu mudar estas tradicionais relações de poder, que não se transformam com discursos, leis ou fundamento teórico. Elas se realizam com a prática social e cotidiana, que aqui em nada havia mudado (MATTA, 2000, p.8).

O poder dos que dominavam a cena política tinha origem nas articulações e alianças que fossem capazes de sustentar o poder e sua legitimidade. Segundo Matta (2000, p.8), “as ideologias e projetos de interesse social da sociedade de mercado simplesmente não existem no reduto oligárquico, onde fala o clientelismo e a possibilidade de fazer concessões e gerar benefícios práticos aos aliados”. Apesar de existir um ambiente social organizado, embora dependente dos grandes proprietários, o estado da Bahia estava distante da modernidade e da organicidade econômica, tão pregadas pelos discursos republicanos.

O início do século XX marca o começo da segunda fase da história da República, na Bahia, com a interferência do Governo central em assuntos regionais. Até ali os projetos de modernização e de consolidação de um Estado forte, defendidos pela República não haviam chegado à Bahia. As disputas regionais pelo poder eram travadas entre poucos, o Governo do Estado era o centro do poder oligárquico e seu governador uma espécie de super-coronel.³

Entre 1912 e 1930, a história da Bahia foi marcada pela disputa entre o poder do Estado, que ameaçava submeter o coronelismo, e os poderes regionais dos coronéis, que se negavam a ceder, pretendendo ainda manter seus projetos autônomos de prestígio e poder. O golpe de 1930 alterou sensivelmente esse quadro, instalando uma terceira fase na história republicana, baseada em uma proposta burguesa nacionalista. Os governos locais mantiveram os grandes proprietários sob controle, investindo na modernização do Estado e reduzindo a força do clientelismo.

A quarta fase da Bahia republicana começa com o processo de industrialização do Estado, a partir de 1950, quando tem início a produção de derivados de petróleo, mudando o perfil sócio-econômico da sociedade baiana e levando à superação das estruturas oligárquicas até então dominantes. Entre 1950 e 1964, a Bahia segue a orientação nacionalista, iniciando a implementação da infra-estrutura que propiciará a instalação dos futuros centros industriais na região. Ao lado de inúmeras obras, é elaborado um plano de diretrizes econômicas para o Estado, que será o norteador do desenvolvimento do mercado nos anos seguintes. A partir de 1964, a Bahia integra-se definitivamente à proposta de internacionalização do capital, abrindo espaço para investimentos vindos de outras partes do Brasil. É nessa década que se implanta, entre outras ações desenvolvimentistas, um amplo programa de reforma administrativa. Os

³ O termo *super-coronel*, usado por Matta, como ele mesmo explica, “identifica o político que conseguiu capitanear as forças oligárquicas do Estado, direcionando-as para o projeto hegemônico nacional [...], portanto um certo tipo de articular [sic] capaz de dominar o jogo político das oligarquias. O termo define uma certa categoria social” (MATTA, 2000, p.4).

mecanismos de acesso ao poder vão mudando e ficam cada vez mais dependentes do controle da mídia, do apoio empresarial, da influência do mercado, de projetos políticos de infraestrutura ou de alianças entre interesses na sociedade produtiva, embora os governadores continuem a exercer o papel de super-coronéis.

A mudança na estrutura econômica influenciou a transformação da prática política e a mudança nas regras do jogo de poder regional. Da mesma forma, demandou por mudanças na estrutura da Administração Pública, de modo a atender às novas demandas sociais.

É importante considerar que os hábitos das pessoas mudam lentamente e que uma sociedade onde a estrutura de produção capitalista se implantou recentemente convive em paralelo com hábitos e idéias de outros modelos de relacionamento social, com forte influência de um grande contingente de imigrantes rurais, habituados a conviver com estruturas de produção de subsistência ou sob o domínio dos grandes proprietários de terra.

O discurso da modernidade, que se assenta sobre os projetos de inclusão social de milhões de indivíduos, passa necessariamente pelo acesso a conteúdos informacionais, em grande parte produzidos e disponibilizados pelo setor público, ou se não, por ele controlado, como instrumento de dominação e poder sobre os grandes contingentes populacionais menos esclarecidos.

Nos últimos 20 anos, observa-se que a principal estratégia dos administradores públicos têm sido a de assumir uma postura de gestores responsáveis pela implementação de projetos de desenvolvimento e crescimento, baseando suas ações em princípios de qualidade e transparência. Apesar disso, o quadro atual merece uma observação mais apurada, pois existe uma inadequação entre o discurso e os projetos que podem efetivamente desenvolver alternativas viáveis capazes de estimular a participação popular na escolha dos caminhos a percorrer na construção da sociedade baiana.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA BAHIA: ASPECTOS ORGANIZACIONAIS

A máquina administrativa do Brasil sempre foi sinônimo de desorganização, de ineficácia e, muitas vezes, de entrave ao desenvolvimento, atuando, quase sempre, de forma descompassada do interesse do próprio Governo e da sociedade.

De 1822 até 1930, a Administração Pública brasileira foi marcada pelo *patrimonialismo*, sem que a sociedade tivesse qualquer possibilidade de interferir nos destinos dos recursos públicos. O Estado assegurava posição e função às pessoas letradas, com a

transferência dos cargos públicos de pai para filho, o que contribuiu para a formação de uma classe média no país.

O século XX trouxe enormes mudanças na configuração dos Estados nacionais e nas suas relações com a sociedade, marcado por intensos processos de transformação nos modelos de gestão e de consolidação das instituições sociais, como condição para o estabelecimento dos mecanismos de participação da sociedade nos destinos das nações. A tônica do século da modernidade foram as reformas do Estado, como forma de ajustar a máquina pública às crescentes demandas da sociedade e à consolidação dos anseios democráticos que emanavam, principalmente, dos países europeus.

Entre 1945 e 1964, observa-se um ideal de planificação do Estado com a introdução da administração burocrática, tendo como meta dotar a administração pública de um cunho profissional que limitasse o clientelismo e o patrimonialismo, e ao mesmo tempo pudesse fornecer a estrutura necessária aos anseios de desenvolvimento.

Antecipando-se à onda reformista dos governos militares, a Bahia promove, em 1966, importante reforma em sua estrutura, priorizando a descentralização e reorganizando a administração pública segundo o modelo sistêmico, estruturado a partir de um órgão central, com competência normativa e de padronização de processos e estruturas, e órgãos setoriais estruturados para a execução das diretivas centrais.

No início dos anos 1980, uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da administração pública gerencial, foi conduzida pelo recém criado Ministério da Desburocratização, tendo entre seus objetivos a revitalização das organizações do Estado, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência.

No plano estadual vigorava a idéia de que os órgãos de administração e planejamento deveriam ser organizados estritamente como órgãos técnicos, providos sem qualquer influência política. Por isso mesmo “a Administração foi o último sistema a alcançar status de Secretaria de Estado, com a transformação do então Departamento de Administração Geral (DAG) em Secretaria da Administração, na década de 1980. Faltava-lhe, portanto, capacidade política para influir no escalão decisório do Governo e na formulação das políticas públicas” (CARVALHO NETO, 2003, p.59).

Com a ampliação das suas finalidades, verifica-se uma significativa relevância da *função administrativa* no contexto da reformulação do papel do Estado, imposta pela globalização. À Secretaria da Administração (SAEB) é delegada competência para promover ações de modernização administrativa e de desburocratização visando à melhoria das práticas do serviço público estadual. Porém, é no âmbito da Secretaria do Planejamento, Ciência e

Tecnologia (SEPLANTEC) que se estabelece a coordenação e promoção das atividades de modernização administrativa, através do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAP).

Para fazer frente ao desenvolvimento acelerado das novas tecnologias de informação, representado pela progressiva substituição dos computadores de grande porte por micro-computadores de uso pessoal e programas amigáveis, em 1988, foi instituído o Sistema de Informática do Estado, tendo por finalidade o desenvolvimento articulado das atividades de informatização, em toda a Administração Pública Estadual, “mediante o planejamento, coordenação e execução das ações de automatização no Serviço Público Estadual” (BAHIA, 1988).

A partir de 1990, a modificação do contexto político, resultado do período de transição democrática, impõe a necessidade de se buscar um novo padrão para a Administração Pública no Brasil. A escassez de recursos que dominou esse período passou a exigir uma forma mais inteligente de administrar; o surgimento de novas tecnologias, com o desenvolvimento da informática e da micro-eletrônica, passou a demandar quadros portadores de maior competência para adaptarem-se ao mundo em rápida transformação. Surge, portanto, a necessidade de reorganizar o Estado para um novo papel, reordenando a máquina pública para torná-la mais ágil e eficiente, focada no atendimento ao cidadão, mas também na regulação de políticas de desenvolvimento.

Na Bahia, o Centro de Desenvolvimento da Administração (CDA), agora no âmbito da SAEB, ao absorver as funções do extinto CEDAP, assumiu, desde o início dos anos 1990, o comando das ações de modernização da máquina pública, visando a ajustar a estrutura do Estado aos novos tempos. Contando com o apoio das tecnologias digitais em forte expansão no final do século, fundamentou sua atuação no tripé tecnologia, capacitação de pessoal e melhoria dos processos de trabalho.

Interessante notar que todo o processo de informatização da máquina administrativa, contou, desde meados da década de 1980, com superestruturas e cargos de alto nível, ocupados por profissionais da área de tecnologia, que muitas vezes demonstraram aversão pelos *antigos* procedimentos que tinham o papel como suporte dos registros informacionais, além de total desprezo pelos arquivos tradicionais. O termo *sistema*, nessa época, liga-se fortemente aos programas computacionais ou ferramentas de informática, como se todas as soluções para a melhoria dos processos administrativos pudessem ser encontradas diante de um computador.

No início da década de 1990, o Governo da Bahia empreende uma nova reforma administrativa objetivando adequar as estruturas organizacionais e os processos de trabalho aos novos princípios constitucionais, ressaltando que a Administração Pública Estadual, direta, indireta e fundacional, “destina-se a servir à sociedade que lhe custeia a manutenção e a obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade” (BAHIA, 1991). Essa reforma possibilitou à SAEB a implementação do Subsistema de Desenvolvimento da Administração, com a finalidade de “coordenar, supervisionar e executar, de forma integrada, as atividades de modernização, informática e recursos humanos, no âmbito das Secretarias, em estreita articulação com o órgão central” (BAHIA, 1991).

Nesse momento verifica-se uma ênfase no discurso de modernização do setor público, contando com a introdução das novas tecnologias de informação, entretanto, não se encontra na nova estrutura da SAEB qualquer menção a serviços relacionados à administração de arquivos.

O CDA comanda as ações de modernização da máquina pública com apoio das tecnologias digitais, em forte expansão durante a década de 1990, baseadas no tripé tecnologia, capacitação de pessoal e melhoria dos processos de trabalho.

Entretanto, mesmo com a expansão das demandas a serem atendidas pelo Estado, a maioria dos órgãos da Administração Estadual continua mantendo seus serviços de protocolo, e arquivo como atividades, ao lado dos serviços de manutenção de equipamentos e instalações, zeladoria e vigilância, sem qualquer estrutura que dê sustentação ao tratamento da documentação originada das atividades governamentais e distantes do poder decisório, no que se refere à introdução das novas tecnologias de informação.

Vale ressaltar que muitas das ações levadas a curso durante a década de 1990 tiveram como pilares a modernização administrativa e a informática, porém a melhoria dos processos nem sempre levou em conta a revisão de documentos, nem estudos para implementação de documentos eletrônicos gerados pelas novas ferramentas de informática.

Em 2002, através da Lei nº 8.485, é criada na estrutura da SAEB a Coordenação de Gestão de Tecnologias da Informação e Comunicação, com a finalidade de “planejar, coordenar, promover, supervisionar, controlar e avaliar as ações de desenvolvimento e modernização tecnológica do setor público” (BAHIA, 2002). Embora as tecnologias de informação exerçam um forte impacto sobre os serviços administrativos e, conseqüentemente, sobre a geração dos registros das atividades governamentais, não encontramos, nas atribuições dessa Coordenação, qualquer referência à integração das tecnologias de informação aos tradicionais serviços de arquivo. Todas as referências aos serviços prestados pela

Administração Pública são, agora, focadas em conteúdos informacionais eletrônicos e não mais nos documentos.

Por outro lado, dados da pesquisa de campo revelaram que, desde o início da década de 1990, um fator que já comprometia o funcionamento dos processos de trabalho na área de documentação - especialmente no que se refere ao tratamento de conteúdos informacionais e uso das novas tecnologias - dizia respeito à baixa qualificação das equipes que atuam nos serviços de arquivo e protocolo, o que perdura até hoje, se levarmos em conta a inexistência de programas de atualização e reciclagem destinados a esses funcionários. Há uma queixa permanente das equipes quanto ao não atendimento às solicitações de treinamento, além do que muitos sequer são informados da oferta de cursos ministrados interna ou externamente aos órgãos.

Entre os responsáveis pelos serviços de arquivo apenas 46% tem formação de nível superior, num cenário onde 31% dos órgãos não contam com funcionários alocados à atividade. De um total de 37 servidores envolvidos com a atividade de arquivo, nos vários órgãos pesquisados, apenas seis têm formação de nível superior, 51% concluíram o segundo grau e 32% possuem o nível fundamental completo, entre estes, estagiários cursando o segundo grau e menores participantes dos programas de assistência a emprego.

Talvez por essa razão, observou-se que o grau de utilização dos recursos tecnológicos disponíveis restringe-se à execução de tarefas repetitivas, inerentes às atividades dos setores, havendo uma subutilização de recursos de informática. Até recursos simples, como processadores de texto, planilhas e agendas eletrônicas, deixam de ser utilizados por total desconhecimento das possibilidades que algumas ferramentas oferecem para apoiar a execução de inúmeras tarefas. A maioria dos funcionários alocados aos serviços de protocolo desconhece a possibilidade de consulta a processos através do Portal do Governo do Estado na *web* e não utilizam a rede para apoiar as atividades cotidianas. Nenhum dos órgãos disponibiliza dados dos seus acervos arquivísticos através da *web*.

Apenas uma instituição utiliza o recurso da digitalização para conservação e acesso à sua documentação finalística, através de uma ferramenta de GED, realizando esse trabalho *in house* e terceirizando a guarda dos dossiês em papel cuja natureza não permite eliminação. Nos demais órgãos foram identificadas algumas ações pontuais para substituição dos suportes em papel por meio digital, porém essas ações não chegaram a ser completamente viabilizadas, visto a inexistência de uma política interna que pudesse respaldar o grande investimento que essas soluções requerem.

O Sistema de Protocolo implantado na Administração Estadual desde o início da década de 1990, embora tenha sido tratado como uma revolução nos procedimentos de registro, tramitação e uso de documentos, não chegou a atingir inteiramente os objetivos propostos, quais sejam, de funcionar como ferramenta de controle do arquivo corrente e ser um instrumento de racionalização do arquivo intermediário, pois teve sua implantação desarticulada dos processos documentais e dos sistemas aos quais deveria vincular-se, especialmente do Sistema Estadual de Arquivos.

Embora atendendo a 85% dos órgãos estaduais, ao longo desse tempo, o sistema não foi objeto de atualização para atender às novas demandas da Administração Pública e opera até hoje com os mesmos recursos oferecidos na época de sua implantação, já que a PRODEB⁴ não buscou integrar os recursos oferecidos por um sistema construído com tecnologia de banco de dados para computadores de grande porte e as ferramentas disponíveis atualmente, que incorporam digitalização de imagens e produção de documentos em formato eletrônico, incorporando os avanços tecnológicos obtidos durante esse tempo. *Workflow*⁵ e GED⁶ são ferramentas avaliadas fora do contexto do Sistema de Protocolo e, portanto, à margem do sistema de arquivos.

Embora todos os órgãos pesquisados utilizem ferramentas informatizadas para produção, registro e acompanhamento de documentos, somente 38% afirmam ter conhecimento da existência de um manual de procedimentos. Essa situação não deixa de ser um reflexo da falta de regulação da própria atividade de gestão de documentos, carente de profissionais que dominem o conhecimento e a execução de atividades de administração de arquivos, aliada à falta de qualificação para lidar com os recursos tecnológicos disponíveis.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Governo é uma instituição muito presente na vida da sociedade, através da intervenção do Estado em todos os setores da vida social, e por isso mesmo é o maior fornecedor e também o maior consumidor de conteúdos informacionais produzidos interna e

⁴ Cia de Processamento de Dados do Estado da Bahia (PRODEB): empresa pública responsável pela oferta de soluções de tecnologia de informação e comunicação para a Administração Estadual.

⁵ *Workflow*: ferramenta que permite gerenciar o encaminhamento de documentos e providências segundo um fluxo de trabalho pré-definido.

⁶ *Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED)*: Conjunto de tecnologias utilizadas para organização da informação não-estruturada de um órgão ou entidade, que pode ser dividido nas seguintes funcionalidades: captura, gerenciamento, armazenamento e distribuição. Entende-se por informação não estruturada aquela que não está armazenada em banco de dados, tal como mensagem de correio eletrônico, arquivo de texto, imagem ou som, planilhas etc. (CONARQ, 2006, p.9).

externamente à sua estrutura organizacional. Entretanto, devido a fatores legais, políticos e sociais, verifica-se a ineficiência intrínseca da máquina administrativa, em geral estruturada de forma arcaica e burocrática.

Apesar de um significativo avanço no uso das tecnologias de informação para produção, uso e disseminação de conteúdos informacionais, verifica-se que a cultura burocrática, dominante na Administração Pública, aliada à baixa qualificação dos servidores, dificulta o acesso a conteúdos e documentos produzidos pelas atividades governamentais.

Embora o parque tecnológico do Estado tenha sido ampliado sobremaneira nas últimas décadas, incorporando as novas tecnologias de comunicação e informação, o uso desses recursos ainda é feito de forma bastante precária justamente nas áreas que deveriam dispor de tecnologias de ponta, em linha de frente, integrando os recursos físicos ao tratamento dos conteúdos informacionais e a permanente capacitação de pessoal. Além disso, a estrutura de gestão tem se mostrado inadequada à dinamicidade e flexibilidade ditadas pelo contexto mundial atual.

A simples possibilidade de acesso às tecnologias de informação não garante o acesso aos conteúdos informacionais produzidos pela Administração Pública, nem a sua conservação, mas, ao contrário, amplia as possibilidades de manipulação, na medida em que essas tecnologias permitem maior acumulação de dados, seu processamento e, também, sua eliminação.

É importante ressaltar a questão informacional sob a ótica da tecnologia, porém não se pode deixar de associá-la às questões arquivísticas relacionadas às práticas governamentais, já que não é possível separar os arquivos da produção e uso de conteúdos informacionais, mesmo porque estes não podem mais prescindir das modernas tecnologias como suporte ao gerenciamento de volumes cada vez maiores de documentos, sejam eles em papel ou em meio eletrônico.

Não há dúvida sobre as inúmeras possibilidades de se introduzir mudanças mais profundas na administração pública, através do uso das tecnologias de informação e comunicação. Porém, só a introdução da tecnologia não é o suficiente. É fundamental se inovar nos processos e na capacitação das equipes que atuam nos serviços de arquivo e documentação, em especial, já que dos documentos emerge todo o sistema de informação da atividade pública.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Decreto nº 1.528, de 31 de agosto de 1988. Institui o regulamento do Sistema de Informática do Estado. **Diário Oficial do Estado**, 01 set.1988.

_____. Lei nº 6.074, de 22 de maio de 1991. **Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual**. Disponível em: <http://www.segov.ba.gov.br/sgv_legislacao.htm> Acesso em: 15 jul.2005.

_____. Lei nº 8.485, de 13 de novembro de 2002. **Altera a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria da Administração e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.segov.ba.gov.br/sgv_legislacao.htm> Acesso em: 15 jul.2005.

BOCK, Ana Maria; FURTADO, Odair; TEIXEIRA, Maria de Lourdes. **Psicologias: uma introdução ao estudo de psicologia**. 12.ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1999. 319p.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2002. 296p.

CARVALHO NETO, José Francisco de. A Institucionalização da Função Administrativa na Bahia. **Cadernos FLEM 6**, Salvador, 2003. Disponível em: <<http://www.flem.org.br/cadernosflem/CadernoArtigos.asp?IdtCaderno=6>>. Acesso em: 14 set.2006.

CONARQ. **Modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos (e-ARQ Brasil)**. Versão 1, dez.2006, 134p

DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam**. Tradução Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: EDUSP, 1998.

GOLDMAN, Lucien. **Dialética e Cultura**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1979.

HABERMAS, Jurgen. **Passado como Futuro**. Tradução Flávio Beno Siebenechler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. Org. José Arthur Giannotti. São Paulo: Abril Cultural, 1974. 413p. (Os Pensadores, 35).

MARX, KARL; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 2.ed. Org. Silvio L. Sant'Anna. Tradução Frank Muller. São Paulo: Martin Claret, 2006. 157p. (Coleção Obra Prima de Cada Autor, 192)

MATTA, Alfredo Eurico (Org.). **Governadores e Interventores da Bahia Republicana: testemunho de transformações das estruturas sociais do Estado**. Salvador: Universidade Católica do Salvador, 2000. v.1.

PRADO JUNIOR, Caio. Administração. In: _____. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia**. São Paulo: Brasiliense, 1986. p.298-340.

SCHOTTER, Andrew. **The economic theory of social institutions**. Cambridge University Press, 1981. *Apud* DOUGLAS, 1998.