



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLE DE GESTÃO

Cláudia Dias Geraldes

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA GESTÃO DE DOCUMENTOS NO MINISTÉRIO
DA SAÚDE

Florianópolis - SC

2023

Cláudia Dias Geraldes

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA GESTÃO DE DOCUMENTOS NO MINISTÉRIO
DA SAÚDE

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Controle de Gestão.
Orientador: Prof. Darci Schnorrenberger, Dr.

Florianópolis - SC

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

GERALDES, Claudia Dias
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA GESTÃO DE DOCUMENTOS NO
MINISTÉRIO DA SAÚDE / Claudia Dias GERALDES ; orientador,
DARCI SCHNORRENBERGER, 2023.
105 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa
de Pós-Graduação em Controle de Gestão (MP*), Florianópolis,
2023.

Inclui referências.

1. Controle de Gestão (MP*). 2. CONTROLE DE GESTÃO. 3.
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. 4. GESTÃO DE DOCUMENTOS. 5.
RECUPERAÇÃO DA INFORMAÇÃO. I. SCHNORRENBERGER, DARCI. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Controle de Gestão (MP*). III. Título.

Cláudia Dias Geraldês

Avaliação de desempenho da gestão de documentos no Ministério da Saúde

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Darci Schnorrenberger, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Sérgio Murilo Petri, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Rogério Henrique Araújo Júnior, Dr.
Universidade de Brasília

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Controle de Gestão.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof., Dr. Darci Schnorrenberger
Orientador

Florianópolis, 2023.

Este trabalho é dedicado a todos aqueles que, de alguma maneira,
contribuíram para sua realização

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os colegas da Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos, do Ministério da Saúde, sobretudo àqueles que me forneceram as informações a respeito dos indicadores avaliados. Agradeço aos professores de curso, principalmente aos Professores Darci Schnorrenberger, por toda paciência nas orientações e pela motivação, e ao professor Sérgio Murilo Petri, por ter ministrado a disciplina de Avaliação de Desempenho com maestria.

À minha família, pelo apoio dado para que este trabalho pudesse ser concluído.

Um país sem arquivistas é um país sem arquivos, e um país sem arquivos é um país sem memória, sem cultura, sem direitos (LIMA, 1992, p. 26).

RESUMO

Os arquivos, como bases fidedignas da ação administrativa e repositórios fiéis da história, se constituem em fontes de informação primária, e no âmbito da Administração Pública Federal devem ser tratados e organizados, visando sua disponibilidade não só à sociedade, mas aos próprios gestores da máquina pública. Para além das legislações que permeiam as atividades relacionadas à gestão de documentos e aos arquivos é preciso ter em mente que os documentos arquivísticos garantem direitos, proporcionam a transparência administrativa, a diminuição da corrupção, culminando com o exercício da cidadania. Apesar de haver grande correlação entre arquivo e recuperação de informações, percebe-se que existe uma lacuna entre estas duas facetas, além de haver uma deficiência relacionada à administração dos arquivos, o que pode prejudicar no entendimento destes como fontes primárias para a recuperação da informação. Com o intuito de identificar o *status quo* da gestão documental no Ministério da Saúde, este estudo teve como objetivo a construção de um modelo de avaliação do desempenho da gestão de documentos no Ministério da Saúde, visando a identificação de oportunidades de aperfeiçoamento, sobretudo no que tange à recuperação da informação. Para tanto, foi realizada análise bibliográfica sobre o tema, análise documental nos normativos e demais documentos do Ministério da Saúde, e por meio da metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista – MCDA-C, desenvolveu-se o modelo que possibilitou a identificação das oportunidades de melhoria no processo de gestão documental do MS, de acordo com o olhar do Decisor do problema, e a partir de seis pontos de vista fundamentais: Capacitação, Gestão de Documentos, Tecnologia, Divulgação, Destinação e Recuperação. A utilização de MCDA-C se deu pela sua característica de possibilitar o aprendizado contínuo durante a elaboração do modelo. Com base na mensuração dos pontos de vista elencados, por meio da definição de pontos de impacto de cada um dos indicadores apresentados, foi possível evidenciar as lacunas existentes no processo de gestão de documentos do Ministério da Saúde, oportunizando ao gestor, insumos para incrementá-lo. Como resultados imediatos da construção do modelo, a Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos do Ministério da Saúde pode realinhar algumas ações que já estavam em curso, além de demonstrar a seus parceiros administrativos e pares arquivísticos a situação arquivística vigente, visando a implementação de ações voltadas a reforçar a correlação entre arquivo e recuperação de informações. Ainda no âmbito institucional, o modelo apresenta uma possibilidade de maior interlocução com as unidades responsáveis pelo atendimento à Lei de Acesso à Informação. Para além dos resultados obtidos no âmbito do Ministério da Saúde, o modelo desenvolvido se mostra como ferramenta à macroarquivologia, e aos estudos da arquivometria, mostrando-se como solução capaz de garantir ao gestor, a identificação de pontos chave da gestão documental que carecem de incrementos. Além disso, abre possibilidade ao gestor para melhorar suas ações, garantindo que o arquivo cumpra com sua função primordial, de dar acesso à informação a quem mais dela necessita, e por fim, mostra-se como ferramenta à governança arquivística.

Palavras-chave: Avaliação do desempenho; Gestão de documentos; Recuperação da Informação; Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista - MCDA-C.

ABSTRACT

Archives, as reliable bases of administrative action and faithful repositories of history, constitute sources of primary information, and within the scope of the Federal Public Administration, they must be treated and organized aiming at their availability not only to society but to the managers of the public machine. In addition to the legislation that permeates activities related to records management and archives, it is necessary to keep in mind that archival documents guarantee rights, provide administrative transparency, reduce corruption, culminating in the exercise of citizenship. Although there is a strong correlation between archive and information retrieval, there is a gap between these two facets, in addition to a deficiency related to the administration of archives, which can impair the understanding of these as primary sources for information retrieval. To identify the status quo of records management in the Ministry of Health, this study aimed to build a model for evaluating the performance of records management in the Ministry of Health, aiming to identify opportunities for improvement, especially in regarding information retrieval. To this end, a bibliographic analysis was carried out on the subject, document analysis in the regulations and other documents of the Ministry of Health, and through the Multicriteria Decision Aid Constructivist-Constructiviste - MCDA-C, the model was developed that made it possible to identify opportunities of improvement in the records management process of the Ministry of Health, according to the decision-makers view of the problem, and from six fundamental points of view: Training, Records Management, Technology, Disclosure, Destination and Recovery. The use of MCDA-C was due to its characteristic of enabling continuous learning during the elaboration of the model. Based on the measurement of the points of view listed, through the definition of points of impact for each of the descriptors presented, it was possible to highlight the existing gaps in the records management process of the Ministry of Health, providing the manager with inputs to improve it. As an immediate result of the construction of the model, the Ministry of Health's Coordination of Archives and Document Management can realign some actions that were already underway, in addition to demonstrating to its administrative partners and archival peers the current archival situation, aiming at the implementation of actions aimed at reinforcing the correlation between archiving and information retrieval. Still, at the institutional level, the model presents a possibility of greater dialogue with the units responsible for complying with the Access to Information Law. In addition to the results obtained within the scope of the Ministry of Health, the model developed is shown as a tool for macro-archival, and for archivometrics studies, showing itself as a solution capable of guaranteeing to the manager the identification of key points of document management that lack increments. In addition, it opens the possibility for the manager to improve their actions, ensuring that the archive fulfils its primary function, of giving access to information to those who need it most, and finally, it shows itself as a tool for archival compliance.

Keywords: Performance Evaluation. Records management. Information Retrieval. MCDA-C Methodology

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Elementos da fundamentação teórica da pesquisa	44
Figura 2 – Fases de construção do modelo	49
Figura 3 - Áreas de preocupação, pontos de vista fundamentais e respectivos conceitos.....	55
Figura 4 - Árvore de Pontos de Vista Fundamentais (PVF) e Pontos de Vista Elementares (PVE)	56
Figura 5 - Fluxograma para gerar um descritor construído	58
Figura 6 - Indicadores, níveis de impacto e <i>status quo</i> da Área de Preocupação “Fins”	59
Figura 7 - Função de valor para o PVF Recuperação no <i>MACBETH</i>	61
Figura 8 - Escalas cardinais da área de preocupação Fins.....	64
Figura 9 - Área de preocupação Fins com as taxas de substituição	66
Figura 10– Modelo Global	68
Figura 11– Área de preocupação Meios - <i>Status quo</i> e desempenho a partir das recomendações	73
Figura 12– Área de preocupação Fins – <i>Status quo</i> e desempenho a partir das recomendações	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- identificação dos atores	52
Quadro 2- Elementos Primários de Avaliação - gerencial e normatização	53
Quadro 3 – Conceitos – gerencial e normatização	54
Quadro 4 – Taxas de substituição área de preocupação Fins	66
Quadro 5 – Recomendações para o descritor “Demais Serviços”	71
Quadro 6 – Recomendações para o descritor “Evolução/manutenção”	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Escala dos níveis de maturidade em gestão de documentos	22
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AN	Arquivo Nacional
APF	Administração Pública Federal
ARQUIVO	Coordenação de arquivo e gestão de documentos
CDI	Coordenação de Documentação e Informação
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivos
CPAD	Comissão Permanente de Avaliação de Documentos
GD	Gestão de Documentos
CGU	Controladoria Geral da União
EPA	Elemento Primário de Avaliação
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
<i>Macbeth</i>	<i>Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation</i>
MCDA-c	Metodologia Multicritério de Apoio a Decisão - Construtivista
MDA	Massa Documental Acumulada
ME	Ministério da Economia
MEGP	Modelo de Excelência em Gestão Pública
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
OCR	<i>Optical Character Recognition</i>
PEN	Processo Eletrônico Nacional
PGD	Programa de Gestão de Documentos
PGDOC	Plano de Gestão de Documentos e Arquivos
PO	Pesquisa Operacional
PVE	Ponto de Vista Elementar
PVF	Ponto de Vista Fundamental
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SIGAD	Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos
SINAR	Sistema Nacional de Arquivos
SIPAR	Sistema Integrado de Protocolo e Arquivo
SUS	Sistema Único de Saúde

TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo de Execução Descentralizada de Recursos
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	16
1.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	16
1.2	IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	19
1.3	OBJETIVOS	24
1.3.1	Objetivo Geral.....	24
1.3.2	Objetivos Específicos	24
1.4	JUSTIFICATIVA	24
1.5	CONTRIBUIÇÕES ESPERADAS	27
1.6	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	27
1.7	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	28
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	29
2.1	GESTÃO DE DOCUMENTOS NO MINISTÉRIO DA SAÚDE	29
2.2	OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA.....	35
2.3	AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA GESTÃO DE DOCUMENTOS.....	39
2.3.1	Avaliação de Desempenho da gestão de documentos no MS	42
2.4	PRESSUPOSTOS DA PESQUISA.....	44
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	45
3.1	ENQUADRAMENTO DA PESQUISA.....	45
3.2	INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA	46
3.2.1	Levantamento, análise bibliográfica e documental	46
3.2.2	Análise de dados.....	47
3.2.3	Instrumentos para realização da pesquisa - Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão.....	48
4.	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	51
4.1	FASE DE ESTRUTURAÇÃO	51
4.1.1	Contextualização, atores e rótulo	51
4.1.2	Elementos Primários de Avaliação e conceitos	53

4.1.3	Áreas de preocupação, Pontos de Vista Fundamentais e Elementares.....	55
4.1.4	Estrutura Hierárquica de Valores	56
4.1.5	Construção dos Indicadores, níveis de referência superior e inferior e <i>status quo</i>	57
4.2	FASE DE AVALIAÇÃO	60
4.2.1	Funções de Valor.....	60
4.2.2	Taxas de substituição.....	65
4.2.3	Modelo Global.....	67
4.2.4	Avaliação do modelo e perfil de impacto	69
4.4	RECOMENDAÇÕES.....	70
4.5	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	75
5.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	79
5.1	O PROBLEMA DE PESQUISA	79
5.2	OS OBJETIVOS DA PESQUISA	80
5.3	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	82
5.4	TRABALHOS FUTUROS	82
	REFERÊNCIAS.....	84
	APÊNDICE	93
	APÊNDICE A - identificação dos elementos primários de avaliação, seus conceitos e polos opostos.....	93
	APÊNDICE B – Indicadores, níveis de impacto e <i>status quo</i> da Área de Preocupação “Meios”	99
	APÊNDICE C - Função de valor para os demais PVF no <i>MACBETH</i>	100
	APÊNDICE D - Escalas cardinais da área de preocupação Meios.....	104
	APÊNDICE E – Área de preocupação Meios com as taxas de substituição	105

1. INTRODUÇÃO

Esta seção é subdividida em: (i) Considerações iniciais; (ii) Identificação do Problema de pesquisa; (iii) Objetivos; (iv) Justificativa; (v) Contribuições; (vi) Delimitações do estudo; e (vii) Estrutura.

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Considerados como fontes primárias de informação, os arquivos e seus documentos são capazes de garantir aos gestores da organização informação autêntica e fidedigna sobre os atos praticados em decorrência de suas atividades, apoiando a tomada de decisão (MELO; SILVA; ESTEVES, 2022). Os arquivos são então, a acumulação natural dos documentos produzidos em decorrência das atividades de determinado governo, família ou entidade (ALMEIDA, 2021; PAES, 2004).

Indolfo (2007) e Schellenberg (2006) apontam que a necessidade de garantir eficiência governamental, é umas das razões para a instituição dos arquivos públicos, ressaltando ainda que naturalmente, quanto maior for uma população, maior tende a ser a atividade governamental e conseqüentemente sua produção documental.

Nesse sentido, observa-se um crescimento exponencial na produção de documentos, sobretudo após a II Guerra Mundial. Diante desse cenário, começam a surgir iniciativas, principalmente nos Estados Unidos e no Canadá, para o controle e administração desses documentos (SILVA; SOUZA, 2020).

Se todo e qualquer ato praticado pela Administração Pública, no decorrer de suas atividades, enseja a criação de um documento, há que se observar a necessidade de estabelecer regras para evitar que estes sejam preservados indiscriminadamente, o que impossibilitaria não só a recuperação das informações, uma vez que o universo a ser pesquisado seria praticamente infinito, mas também a manutenção dos espaços destinados à guarda dos documentos (SILVA; COUTINHO, 2021).

Em determinado momento, tal é o acúmulo de documentos, que se torna necessário o estabelecimento de diretrizes e práticas que visem seu tratamento (SILVA; COUTINHO, 2021).

A Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, conhecida como a Lei de arquivos, trouxe as diretrizes de como os documentos públicos devem ser tratados, imputando ao Poder Público a gestão documental e a proteção especial aos documentos de arquivo (BRASIL, 1991).

A Lei, que é considerada como um marco para a administração de arquivos públicos, vem com o intuito de garantir que as informações essenciais à história e à comprovação dos

atos públicos possam ser preservadas, coadunando-se à garantia dos direitos de acesso à informação previstos na Constituição Federal de 1988.

A gestão de documentos (GD) surge então como uma prática a ser adotada para a administração de documentos, já que visa controlar sua produção, utilização e destinação final (BRASIL, 1991), evitando-se a produção de documentos desnecessários, padronizando modelos, garantindo maior autenticidade aos atos praticados, e por fim, propondo a racionalização dos acervos, conservando-se apenas os documentos que possuem valor além daquele para o qual foram criados.

A GD contribui para a garantia de direitos, o registro das atividades de governos e de políticas públicas, a tomada de decisão, a racionalização da documentação produzida e acumulada, além de proporcionar melhor organização dos acervos (JARDIM, 1987; NASCIMENTO, 2017; SILVA; SOUZA, 2020).

Bueno e Rodrigues (2021) ressaltam a gestão de documentos como um dever constitucional democrático, sendo necessária à garantia de direitos, ao registro e comprovação de atividades e como forma de demonstrar o resultado das ações governamentais à sociedade.

No âmbito das ações administrativas, os arquivos se constituem em repositório de informação e conhecimento, servindo muitas vezes como alicerce para a gestão do conhecimento (VIEIRA, 2020).

Além de servirem à administração, os arquivos servem, sobretudo à sociedade, já que o acesso à informação é um direito fundamental, previsto pela Constituição Federal e referendado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Sob essa ótica, o arquivo apresenta a garantia de direitos, servindo como fonte primária de acesso à informação, além de possibilitar que o cidadão fiscalize de perto as ações governamentais, contribuindo para a diminuição da corrupção, aumento da transparência das ações governamentais e da promoção do controle social (BRASIL, 2020a).

O painel da Lei de Acesso à Informação, mantido pela Controladoria Geral da União – (CGU) mostra que da data de instituição da Lei, em 2012, até o final de 2021, foram realizados 1.093.458 pedidos de acesso à informação em todos os órgãos da Administração Pública Federal.

Mais recentemente, a arquivologia e a gestão de documentos têm se mostrado úteis à governança corporativa, assunto em voga no contexto da Administração Pública Federal. Nesse sentido, Jardim (2018) aponta que as questões da Microarquivologia, voltadas às práticas da gestão de documentos em todos os seus ciclos de vida, trará impactos para a Macroarquivologia.

Segundo Jardim (2018, p. 34) a Macroarquivologia está ligada aos “processos de organização e funcionamento de instituições e serviços arquivísticos; desenho e implementação de programas, projetos, redes e sistemas; definição, execução e avaliação de políticas arquivísticas; prospectiva arquivística”, enquanto a Microarquivologia se caracteriza pelos procedimentos e desenvolvimento de atividades arquivísticas ligadas às fases da gestão documental.

Em 2018, a publicação da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, que dispõe sobre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) colocou a questão da utilização de dados e informações em voga, acendendo mais um alerta para as instituições arquivísticas e para as normativas relacionadas à gestão de documentos.

De acordo com Schwaitzer, Nascimento e Costa (2021), assim como se viu à luz da LAI uma possibilidade de fortalecimento das ações de GD, a publicação da LGPD, ao trazer os mecanismos para a realização de operações técnicas relativas ao tratamento de dados pessoais, reacende a importância das práticas de gestão documental se integrarem aos pressupostos da Lei, já que os dados a serem tratados, necessariamente estão contidos em documentos.

Na esteira da promulgação da Lei de Arquivos, o Ministério da Saúde (MS) iniciou suas atividades relacionadas à gestão de documentos em 1996, com a instituição da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD), aprovada pela portaria MS/SAA nº 90, de 17 de outubro de 1996, cuja finalidade era “proceder à avaliação, seleção e destinação final de documentos, no âmbito da Administração direta do Ministério da Saúde, e especialmente elaborar a tabela de temporalidade de documentos”.

Neste mesmo ano, ocorreu a primeira transferência formal de documentos ao arquivo de guarda intermediária.

Decorridas mais de duas décadas deste marco inicial, muitas atividades foram realizadas para garantir que a cultura de gestão documental fosse implementada no MS, todas baseadas no contexto da Microarquivologia, contudo, poucas ações foram adotadas para difundir o arquivo como fonte de informação, interna ou externa.

Ao final de 2019 e visando alterar tal situação, a Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos firmou o Termo de Execução Descentralizada de Recursos nº 151/2019 com a Universidade de Brasília, com o objetivo de atualizar e implementar os instrumentos de gestão de documentos do MS, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde - SUS. Além disso, a execução do TED objetivou gerar informações adequadas aos gestores no processo decisório e ao público demandante das informações em saúde.

Anteriormente, em 1996, a Coordenação também lançou mão da contratação de uma consultoria, visando a elaboração dos instrumentos arquivísticos, contudo, sem resultados aprovados pelo Arquivo Nacional.

Tampouco se viram ações relacionadas à avaliação de desempenho das atividades e procedimentos ligados à gestão documental, ou seja, as atividades desempenhadas não tiveram como foco principal a Macroarquivologia, embora existam reflexos nessa esfera.

Assim, a retroalimentação do sistema de gestão de documentos e arquivos, tornou-se falha, não sendo possível, muitas vezes, identificar os pontos da gestão de documentos e do próprio arquivo, enquanto unidade organizacional, que poderiam ser melhorados.

1.2 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Com a promulgação da Lei de Arquivos, os órgãos do Poder Público se viram obrigados a seguir uma série de normas e padrões para garantir a salvaguarda dos documentos públicos, e para tanto, o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) é criado pela mesma Lei e vinculado ao Arquivo Nacional (AN), tendo como competência definir a política nacional de arquivos e atuar como órgão central do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).

Apesar de o CONARQ ter definido vários procedimentos técnicos, que visam à gestão de documentos, não foram definidos procedimentos para a implementação da política arquivística, e tampouco procedimentos relacionados à avaliação do desempenho dessas ações.

Das 50 Resoluções publicadas pelo Conselho, nenhuma trata de monitoramento ou avaliação de desempenho para as atividades de gestão de documentos, tratando especialmente da microarquivologia, contudo, cabe ressaltar os esforços do Arquivo Nacional, órgão ao qual o CONARQ é vinculado, em promover o diagnóstico arquivístico enquanto ferramenta que possibilita a identificação de lacunas e falhas nos procedimentos da gestão de documentos, servindo como retrato da situação arquivística e como norteador de ações, conforme apontam Oliveira e Bedin (2018).

Dentre as normativas também não se encontram assuntos relacionados à governança ou à administração de arquivos enquanto instituições.

O próprio CONARQ reconhece a falha em não implementar ações voltadas à política arquivística.

[...] o CONARQ tem desenvolvido muitas ações técnicas e científicas importantes. Entretanto, não formulou de modo explícito e formal uma política nacional de arquivos ou o seu planejamento estratégico para os

diversos períodos, limitando-se a divulgar a legislação arquivística existente e as resoluções emanadas do próprio Conselho.” (CONARQ, 2022, p. 7)

Há também poucos autores tratando do assunto. Jardim (2018, p. 35) aponta para o “aparente déficit de gestão e governança arquivísticas” que pode ser explicado pelo próprio papel periférico dos arquivos no Estado.

Marques e Kuroki (2021) apontam que o arquivo desempenha função única dentro das organizações, já que a informação estratégica se encontra muitas vezes registrada nos documentos de arquivo. Segundo as autoras “o arquivo deve ser gerido e preservado para a promoção do acesso à informação, condição para o exercício da democracia” (MARQUES; KUROKI, 2021, p. 97)

Apesar da intrincada relação entre a Lei de Acesso à Informação e os Arquivos, as normativas do CONARQ também não parecem objetivar, de forma clara, o atendimento ao cidadão.

Nem mesmo a LAI ou o Decreto que a regulamentou trazem correlação entre o acesso à informação e a implementação de políticas públicas voltadas à arquivística. Para Jardim (2012, 2013, 2018) não há correlação na Lei ou no Decreto que a regulamentou com “programas ou políticas informacionais da administração pública” (JARDIM, 2012, p. 18), contudo, sinaliza que os arquivos são os repositórios que podem assegurar ao cidadão o acesso à informação governamental.

Em pesquisa realizada no portal da CGU, que traz os dados referentes aos pedidos de acesso à informação recebidos e respondidos em cada órgão da Administração Pública, verificou-se que no período de 01/01/2015 a 31/12/2021, o Ministério da Saúde tinha recebido 31.580 pedidos de acesso à informação, sendo o 4º órgão mais demandado, num *ranking* de 300 (PAINEL LEI DE ACESSO à INFORMAÇÃO – BRASIL, c2022).

Nesse mesmo período, de 01/01/2015 a 31/12/2021, o arquivo de guarda intermediária do MS recebeu apenas 1.423 pedidos de acesso aos documentos.

Em relação aos acessos fornecidos, para o período de 01/01/2015 a 31/12/2021, o painel mostra que 79% dos pedidos foram atendidos; 7% dos pedidos foram parcialmente atendidos; 6% tiveram o acesso negado; 2% dos pedidos eram de informações inexistentes; 2% dos pedidos foram de perguntas duplicadas/repetidas; 2% dos pedidos não eram de temas cuja competência fosse do MS e 2% não eram pedidos de informação (BRASIL, c2022).

Já em relação ao cumprimento de prazos para o atendimento às demandas interpostas ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), pode-se verificar que a média do prazo de respostas

do MS é superior aos 20 dias, e quando avaliado nesse quesito, o órgão cai para a colocação de nº 239 (BRASIL, c2022).

O descompasso entre a quantidade de pedidos realizados por meio do SIC e a quantidade de pedidos de recuperação realizados junto ao Serviço de Arquivo de guarda intermediária da Coordenação de Arquivo, demonstram a falta de correlação entre a LAI e os Arquivos, no caso do MS.

Outro ponto que chama a atenção é a demora em disponibilizar as informações desejadas, que no caso do MS, ultrapassa os prazos previsto pela LAI (BRASIL, c2022).

Nesse sentido, de garantir o acesso à informação por meio da gestão documental e da gestão de Arquivos, a iniciativa da *Red de Transparencia y Acceso a la información (RTA)*, da qual o Brasil faz parte, por meio da CGU (RTA c2022), em criar o “*Modelo de gestión de documentos y Administración de Archivos para la Red de Transparencia y Acceso a la Información*” se mostra como inspiração a ser adotada pelos Arquivos.

Outra iniciativa de destaque é o “*Modelo de Gestión Documental y Administración de Archivos MGDA*” elaborado pelo Governo da Colômbia. O documento visa fornecer um diagnóstico dos Arquivos, no âmbito institucional, abordando para tanto cinco componentes: “estratégico, gestão de arquivos, documentário, tecnológico e cultural” (ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, 2022).

A ideia trazida pelo documento se propõe a “*medir el grado de avance en el cumplimiento de la política archivística, en un espectro que abarca desde la ausencia hasta la mejora continua de los productos asociados a los componentes y subcomponentes definidos*” (MGDA, 2020).

No Brasil, visando o mapeamento situacional dos órgãos públicos em relação à gestão de documentos, o Arquivo Nacional, por meio do Sistema Integrado de Gestão de Documentos e Arquivos (SIGA) promoveu a aplicação de formulários de diagnóstico, que buscaram, de alguma forma avaliar a situação da gestão de documentos na Administração Pública Federal (APF).

O diagnóstico continha 41 (quarenta e uma) questões, que abordavam os seguintes segmentos: “1) Identificação do órgão e do responsável pelo preenchimento; 2) Produção, utilização e destinação de documentos; 3) acervo arquivístico; 4) apoio institucional e 5) adesão à legislação”, (ARQUIVO NACIONAL, 2018).

Outra iniciativa nesse sentido, foi a proposição de uma escala de níveis de maturidade, apresentada no VI Congresso do Siga, ocorrido em 2018. A escala, apresentada na tabela 1,

apresenta 5 níveis de maturidade em gestão de documentos, sendo o nível 1 o mais baixo e o nível 5 o mais elevado.

Tabela 1: Escala dos níveis de maturidade em gestão de documentos

Níveis	Requisitos
1	Possui CPAD; Possui protocolo central e/ou protocolo(s) setorial (ais); Possui unidades protocolizadoras; Controla o recebimento, a tramitação e a expedição de documentos;
2	Possui política de gestão de documentos definida, que contemple a produção, o arquivamento, a preservação e a segurança dos documentos arquivados; Classifica, organiza e avalia seus documentos relativos às atividades-meio com base na Resolução nº 14 do CONARQ; Possui normas internas orientando os procedimentos para eliminação de documentos; Elimina documentos relativos às atividades-meio de acordo com os procedimentos e recomendações do CONARQ;
3	Normas internas para produção, número de vias/cópias e estabelecimento de modelos de formulários, correspondência e demais documentos avulsos e de procedimentos e rotinas para transferência e recolhimento; Processos de trabalho mapeados; Arquivo intermediário; TTD-fim aprovada pelo A.N; Classifica, organiza e avalia documentos relativos às atividades finalísticas; Elimina documentos relativos às atividades finalísticas, de acordo com os procedimentos recomendados pelo CONARQ e A.N.
4	Possui sistema informatizado que apoie o desenvolvimento das atividades de protocolo; Possui sistema informatizado que apoie o desenvolvimento das atividades de gestão de documentos (SIGAD); Possui política de preservação digital definida; Identifica quais são os documentos de arquivo produzidos nos sistemas de negócio que registram as atividades do órgão ou entidade. Trata os documentos de arquivo produzidos nos sistemas de negócio no contexto do programa de gestão de documentos.
5	O Sistema de arquivos está integrado com os sistemas de negócio, o sistema de protocolo e o SIGAD; Não possui documentos avulsos ou processos, em qualquer suporte, acumulados e sem tratamento técnico; Possui rotinas para a capacitação sistemática dos servidores que atuam nas atividades relacionadas à gestão de documentos, desde a produção até à destinação final; Avalia constantemente e identifica a necessidade de melhorias e alterações no programa de gestão de documentos.

Fonte: Arquivo Nacional, 2018.

A proposta apresentada na ocasião teve como referência a escala proposta pela Unesco, que contava com 4 níveis para mensurar a gestão de documentos.

Nota-se que os requisitos postos não podem ser mensurados de forma qualitativa, sendo possível apenas ter ou não ter.

Desempenho pode ser entendido como um constructo comportamental, isto é, uma ação ou conjunto de ações realizadas pelo indivíduo e que contribuem para o alcance de objetivos organizacionalmente relevantes (CAMPBELL *et al.*, 1993; SONNENTAG; FRESE, 2002).

Ainda que não se trate de um modelo para avaliação do desempenho da gestão de documentos e nem de uma política arquivística, o e-Arq Brasil, documento que apresenta o modelo de requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documento (SIGAD), traz o rol de requisitos que podem ser usados como parâmetros para a avaliação da maturidade em gestão de documentos e da própria implantação de um Programa de Gestão de Documentos (PGD) (CONARQ, 2022).

Na esfera macro, o CONARQ, como órgão central do SINAR é o responsável por implementar a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação, e o acesso aos documentos de arquivo, contudo, conforme apontam Alencar, Silva e Cervantes (2021), suas Resoluções não se configuram como políticas arquivísticas, sendo normativas que orientam a prática.

Como qualquer unidade dentro de uma organização, os arquivos carecem de administração, gerenciamento, cabendo aos gestores das unidades implementar rotinas que permitam conhecer o *status quo* das unidades de arquivo (CONARQ, 2022).

Transcorridos mais de trinta anos do marco legal que prevê a implantação e o acompanhamento da política nacional de arquivos, ainda não se percebe tal ação sendo realizada no âmbito da Administração Pública Federal, imputando a ação dos arquivos à margem do estado (JARDIM, 2018).

Jardim (2018) pontua ainda a carência de orientações e de desenvolvimento de ações voltadas à macroarquivologia e ao gerenciamento de arquivos, enquanto instituições.

No Ministério da Saúde, o Planejamento Estratégico institucional para os anos de 2020-2023, prevê o desenvolvimento da gestão da informação e do conhecimento como um de seus objetivos estratégicos, o documento descreve o objetivo como

deter, dominar, armazenar e disseminar conhecimentos críticos a respeito dos assuntos de saúde, dos processos de trabalho do Ministério. Envolve a adoção de práticas de gestão que envolvam as rotinas da organização e os sistemas de gestão da informação utilizados, para tornar o conhecimento uma ferramenta técnica e de tomada de decisão disponível e acessível aos servidores e lideranças do órgão (BRASIL, 2021).

Contudo, o documento em questão não traz os indicadores e metas associados a este objetivo.

Assim, esse trabalho de caráter construtivista propõe um modelo de avaliação de desempenho, visando responder à pergunta de pesquisa: **“Como proceder à avaliação da gestão de documentos no Ministério da Saúde visando seu aperfeiçoamento”?**

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Propor um modelo de avaliação de desempenho da gestão de documentos no MS, visando a identificação de oportunidades de aperfeiçoamento.

1.3.2 Objetivos Específicos

Para consecução do objetivo geral, tem-se os seguintes objetivos específicos:

- Demonstrar o panorama da gestão de documentos no Ministério da Saúde e a recuperação de informações;
- Construir o modelo de avaliação de desempenho da gestão de documentos, baseado na metodologia multicritério de apoio à decisão construtivista - MCDA-C, e de acordo com as percepções do Decisor;

1.4 JUSTIFICATIVA

O Ministério da Saúde produz anualmente, cerca de 435 mil processos administrativos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) (BRASIL, 2022b). Além dessa produção administrativa, há também toda a produção documental nos mais de 250 sistemas finalísticos.

Os documentos produzidos em papel, antes da vigência do SEI e que estão devidamente arquivados no arquivo de guarda intermediária do MS somam aproximadamente 8.400 metros lineares. Gerir toda essa gama de documentos requer planejamento, execução de ações concatenadas e monitoramento contínuo das atividades desempenhadas (BRASIL, 2022b).

Os procedimentos de gestão de documentos visam, essencialmente a disponibilização de informações, porém, a dificuldade de recuperar informações neste volume expressivo de documentos, demanda dos gestores, no mínimo, conhecimento prévio sobre a existência deste

universo documental, para saber onde buscar a informação requerida, além do emprego de técnicas e procedimentos que visem administrar toda a documentação na qual estão as informações.

Nesse sentido, buscando a eficiência administrativa e o amplo acesso da população às informações, a gestão de documentos surge como ferramenta capaz de organizar a produção documental, seu uso e sua posterior destinação, visando a racionalização da produção documental, sua padronização e o estabelecimento de fluxos (BANDEIRA; GONÇALVES; AZEVEDO, 2018; SCHELLENBERG, 2002).

A eliminação daqueles documentos que, após a finalização de sua função primária ou administrativa, não possuam mais serventia à organização é produto das técnicas de gestão documental, que também serve à institucionalização dos arquivos permanentes, repositórios não só da história e da cultura, mas também de provas e direitos (ARQUIVO NACIONAL, 2020).

No contexto público, é por meio da prática da gestão de documentos, conjugada com o uso de tecnologias da informação, que as ações de transparência pública, controle social, *accountability* e acesso à informação são efetivamente vivenciadas pela sociedade brasileira (ARQUIVO NACIONAL, 2020, p. 4).

Enquanto ferramenta de governança, os arquivos, desde que bem geridos, são capazes de contribuir ativamente para a transparência pública. O Tribunal de Contas da União (TCU) diz que: “Os cidadãos devem ter acesso a informações que lhes possibilitem conhecer o que acontece nas organizações e entender o que elas planejam fazer, o que têm realizado de fato e quais resultados têm alcançado, para poderem assim se posicionar a respeito” (BRASIL, 2020b, p. 88).

Comumente, a tarefa de gerir os documentos de determinada instituição recai sobre as unidades de arquivo, sejam elas formais ou não. Paes (1997), pontua que a finalidade dos arquivos é “servir à administração, constituindo-se, com o decorrer do tempo, em base do conhecimento da história”, e sua função é “tornar disponível as informações contidas no acervo documental sob sua guarda.” (PAES, 1997, p. 20).

Se a premissa dos arquivos é servir “como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (BRASIL, 1991), sua existência deveria ser do conhecimento de toda a organização e seus serviços, altamente difundidos e incutidos na cultura organizacional, uma vez que os ativos ali depositados se coadunam com o exercício da cidadania e da garantia de direitos sociais.

Bernardes (2015) aponta que a gestão de documentos, enquanto ferramenta garantidora de direitos, deve ser tratada como uma política pública, e apesar de ser reconhecida como fonte primária para tal pelo ordenamento jurídico brasileiro, ainda esbarra em muitas dificuldades para sua plena execução no âmbito da administração pública federal.

A implementação da LAI, apesar de ter trazido maior visibilidade à informação, não teve o mesmo efeito em relação aos arquivos; poucos são os casos de arquivos públicos (enquanto instituições), que participam ativamente dos mecanismos impostos pela Lei (VENTURA, 2018).

O mesmo se aplica à LGPD, que coloca os arquivos e dados em voga novamente, mas que deixa à margem as instituições arquivísticas e os profissionais de arquivo, promovendo um descolamento entre dados e documentos.

Schwaitzer, Nascimento e Costa (2021, p. 13) ressaltam essa disassociação promovida pela LGPD “já que com a unidade de tratamento não é mais o documento, como previsto na Lei de Arquivos, nem a informação, como consta na LAI, mas os dados.”

O Arquivo Nacional, por exemplo, que é o órgão responsável pela “gestão e recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, além de preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos” (BRASIL, 1991), recebeu, em mais de uma década de instituição da LAI, apenas três mil quatrocentos e cinquenta pedidos de acesso, menos de dez por cento do total de pedidos recebidos pelo MS, e menos de três por cento em relação ao órgão mais demandado, que é o Ministério da Economia, com mais de cento e treze mil pedidos (BRASIL, c2022).

Mais uma vez, nota-se o descolamento entre as esferas de atuação da LAI e as unidades de arquivo, reflexos da própria construção da Lei, que não se conecta e nem reconhece tacitamente os serviços arquivísticos como necessários à sua implementação (VENTURA, 2018).

Nessa linha, Jardim (2012, 2013, 2018) ressalta o papel periférico dos serviços arquivísticos públicos para a promoção do acesso à informação à luz da LAI.

No contraponto, Carli e Bóries Fachin (2017) pontuam que a gestão de documentos se faz imprescindível ao atendimento das demandas informacionais dos cidadãos e à transparência, uma vez que serve ao controle da produção documental e à sua organização.

Recentemente, com a pandemia causada pelo COVID-19, as informações e documentos produzidos pelo Ministério da Saúde estiveram no centro do debate sobre transparência. Devido à importância e os impactos causados pela pandemia, os documentos produzidos em

decorrência das ações de enfrentamento ao vírus já nasceram com caráter histórico, sendo considerados como de guarda permanente.

Toda essa produção documental servirá sim, aos gestores, mas também às próximas gerações, aos pesquisadores, historiadores, comunidade médica, e à sociedade como um todo.

Dessa forma, o monitoramento constante das atividades desempenhadas para a gestão documental se faz necessário e urgente, vislumbrado salvaguardar informações históricas e grande valor para a geração de conhecimento (BRASIL, 2022b).

1.5 CONTRIBUIÇÕES ESPERADAS

Ao medir o desempenho das ações de gestão de documentos no MS, o modelo proposto visa identificar as lacunas existentes nos procedimentos adotados, contribuindo para um incremento nas práticas da gestão documental, sobretudo àquelas voltadas à recuperação da informação, seja para atendimento ao público externo ou interno do MS.

Como benefícios indiretos, a estruturação do modelo, inédito na área de gestão de documentos, pode contribuir para atividades de administração dos arquivos, podendo inclusive ser uma opção de metodologia para a medição de níveis de referência no âmbito da arquivística e dos arquivos públicos brasileiro, considerando a relevância do Ministério da Saúde no contexto arquivístico do executivo federal.

1.6 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Este estudo visa medir o desempenho das ações relacionadas à gestão documental, no âmbito da Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos do MS, mediante a estruturação de um modelo multicritério de apoio à decisão construtivista, com o intuito de identificar oportunidades de ação ao gestor.

Por se tratar da percepção de um problema levantado pela figura do Decisor, o modelo construtivista se torna dinâmico, por permitir que, à medida que o Decisor aprende sobre ele, percebe novas maneiras de resolvê-lo, contudo, é limitado, por considerar apenas as facetas que permeiam o contexto analisado, no caso, a Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos do MS.

Os dados que subsidiaram a avaliação do desempenho dos aspectos ligados à gestão de documentos foram coletados nos anos de 2021 e 2022, auge da pandemia de COVID-19, e estão

limitados aos aspectos julgados relevantes pelo Decisor do projeto, que no caso, foi a assessora da Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos - ARQUIVO, do Ministério da Saúde.

Os dados levantados se referem apenas às unidades da Coordenação, em Brasília.

1.7 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O presente trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: no capítulo 2 será apresentado o referencial teórico sobre o tema, que abordará as questões relacionadas à gestão de documentos no Ministério da Saúde, ao desenvolvimento e utilização dos instrumentos de gestão arquivística para a organização e a recuperação de informações e à avaliação de desempenho da gestão de documentos em âmbito central e no Ministério da Saúde.

No capítulo 3, que se encontra dividido em enquadramento da pesquisa e instrumentos utilizados para realização da pesquisa, será apresentada a metodologia utilizada, apresentando-se a lógica de desenvolvimento da pesquisa, detalhando-se o levantamento, a análise bibliográfica e documental, a análise de dados e a apresentação da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista (MCDA-C).

No capítulo 4 encontra-se a apresentação e a análise dos resultados obtidos após a aplicação do modelo MCDA-C, com base na perspectiva levantada pelo Decisor do problema e, por fim, no capítulo 5, as conclusões e recomendações.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo será apresentada a sustentação teórica da pesquisa, demonstrando-se um breve histórico da gestão de documentos no Ministério da Saúde, o uso dos instrumentos de gestão arquivística para organização e recuperação de informações, bem como as ferramentas já existentes relacionadas às métricas arquivísticas.

2.1 GESTÃO DE DOCUMENTOS NO MINISTÉRIO DA SAÚDE

Na história do Ministério da Saúde, pode-se identificar ações voltadas à gestão de documentos antes mesmo da promulgação da Lei de Arquivos. O Decreto nº 34.596, de 16 de novembro de 1953, que aprovou o primeiro Regulamento do Ministério da Saúde, trazia as competências do então Serviço de documentação:

Art. 7º O Serviço de Documentação tem por fim coligir, ordenar e conservar documentos, fotografias e dados descritivos e estatísticos, competindo-lhe promover exposições e conferências sobre temas relativos à saúde, organizar publicações e outros trabalhos de interesse público, concernentes às atividades do Ministério (BRASIL, 1953).

O Decreto nº 109, de 02 de maio de 1991, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Saúde e deu outras providências, foi o primeiro a elencar no rol de competências da Secretaria de Administração Geral as atividades de administração de informação e documentação.

O decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Saúde e deu outras providências, trouxe como competência da Secretaria de Assuntos Administrativos do MS “planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades de documentação, informação, arquivo, biblioteca, processo editorial e do Centro Cultural da Saúde, no âmbito do Ministério da Saúde” (BRASIL, 2019b).

À Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos coube a administração das atividades de arquivo.

O Regimento Interno do MS, aprovado pelo Decreto nº 8.901, de 10 de novembro de 2016, traz as competências da Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos:

I – planejar, coordenar e monitorar a execução das atividades de gestão de documentos arquivísticos, em qualquer suporte, nas unidades do Ministério da Saúde; II – definir normas, instrumentos, diretrizes e procedimentos de gestão de documentos no Ministério da Saúde, em consonância com as normas e

requisitos estabelecidos na legislação arquivística vigente; III – gerir, preservar e dar acesso aos documentos arquivísticos do Ministério da Saúde; IV – promover o desenvolvimento e a integração de metodologias, ferramentas, informações e serviços de documentação arquivística em saúde; V – promover intercâmbio e ações de cooperação técnica com instituições arquivísticas e entidades do setor de saúde em nível nacional e internacional; VI – presidir e coordenar a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Arquivísticos do Ministério da Saúde; e VII – supervisionar, avaliar e aprovar a contratação de serviços terceirizados para tratamento de documentos em qualquer suporte e a aquisição de equipamentos, materiais e soluções de gestão de documentos arquivísticos no Ministério da Saúde.

Visando implementar rotinas adequadas à gestão de documentos e ao gerenciamento da massa documental acumulada (MDA), originada por anos de não tratamento aos arquivos, em 1996 foi estruturado, no âmbito da então Coordenação de Documentação e Informação (CDI), o arquivo de guarda intermediária.

Sousa (1997) mostra que a falta de metodologias consistentes para a aplicação dos conceitos seminais da arquivística levam a situações de MDA e de “arquivos montados nos setores de trabalho” (SOUSA, 1997, p. 33); situação também vivida no MS antes do início das atividades de gestão de documentos. Vieira (2020) ressalta a importância da aplicação dos conceitos de gestão documental para resolver o problema do acúmulo desenfreado de documentos.

Ainda em 1996 instituiu-se a primeira CPAD do MS, por meio da Portaria nº 90/MS, de 17 de outubro de 1996, a qual foi revogada para atender ao Decreto nº 10.148, de 02 de dezembro de 2019.

O decreto em questão dispõe sobre a obrigatoriedade de conformação da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos no âmbito dos órgãos da Administração Pública Federal e descreve suas atribuições e deveres, trazendo a responsabilidade pelo desenvolvimento dos instrumentos de gestão arquivística e sua aprovação junto ao Arquivo Nacional e a responsabilidade pela avaliação e destinação final dos documentos produzidos no decorrer das atividades da entidade para as Comissões (BRASIL, 2019).

Ainda em 1996, o arquivo recebeu sua primeira transferência de documentos, que segundo o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (ARQUIVO NACIONAL, 2005) consiste na passagem dos documentos de guarda corrente para a fase intermediária e desde então recebe rotineiramente, a transferência dos documentos de fase intermediária, cabendo à unidade a guarda, disponibilização e destinação final dos documentos lá depositados.

Visando atender às competências e atribuições impostas à unidade, o primeiro movimento da Coordenação foi relacionado à capacitação de seus agentes, ou seja, todos aqueles que utilizavam os serviços oferecidos pelo Arquivo.

A necessidade pela capacitação do corpo funcional se deu pelo fato de que, para transferir documentos ao Arquivo, era preciso organizá-los, classificá-los e identificá-los de acordo com as normas vigente à época (informação verbal¹).

O Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos, o e-Arq Brasil (CONARQ, 2022) traz a capacitação de pessoal como uma das etapas das fases de planejamento e implantação de um programa de gestão arquivística de documentos.

Da mesma forma, o Arquivo Nacional (BRASIL, 2022a) coloca a previsão de atividades de capacitação como um dos pontos na elaboração de um Plano de Gestão de Documentos e Arquivos (PGDoc).

Assim, a Coordenação de Arquivo adotou a estratégia de capacitar seus colaboradores para que realizassem as atividades de gestão documental, disseminando sua importância e construindo a cultura da gestão de documentos, instruindo seu corpo funcional a trabalhar de maneira a evitar a perda de informações (BRASIL, 2004).

Paes (2004) e o CONARQ (2022), ressaltam a importância da capacitação em um processo de administração de arquivos. Para a autora, a capacitação daqueles que irão executar as tarefas do Arquivo é tão essencial quanto a daqueles que irão utilizar os serviços disponibilizados pela unidade.

Nas capacitações ofertadas pelo MS, que duravam 20 horas, os colaboradores eram orientados a respeito do registro de documentos, seu trâmite, classificação, arquivamento e recuperação, além de serem instruídos a respeito da utilização do Sistema Informatizado de Protocolo e Arquivo – SIPAR. Cabe dizer que essa estratégia se mostrou útil, durante um período em que a rotatividade de pessoas no órgão era menos frequente.

Para apoiar as ações de capacitação de seu quadro funcional, e promover a cultura da GD na organização, publicou-se os seguintes normativos:

- portaria nº 1.864, de 04 de agosto de 2011, que dispõe sobre a gestão de documentos no âmbito dos órgãos do Ministério da Saúde;
- guia rápido para transferência ou eliminação de documentos (2014);
- procedimentos internos do serviço de arquivo - SEARQ (2014);

¹ Informação dada pela equipe de servidores que trabalhavam na Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos à época da instituição dos procedimentos.

- manual de gestão de documentos - metodologia de arquivo (2015);
- manual de procedimentos internos do Serviço de Protocolo (2015);
- Portaria nº 900, de 31 de março de 2017, que dispõe sobre a implantação e o funcionamento do Sistema Eletrônico de Informações - SEI no Ministério da Saúde;

Além dos normativos, a Coordenação disponibiliza atualmente três cursos on-line sobre o tema na plataforma AVASUS:

- Aprendendo a usar o Sistema Eletrônico de Informações - SEI;
- Gestão de documentos;
- Classificação de documentos.

Com a digitalização dos serviços de Governo, proposta pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério da Saúde adotou em 2017 o SEI.

O Sistema, desenvolvido pela Administração Pública, integra o Processo Eletrônico Nacional (PEN) e tem como objetivo “construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos” (BRASIL, 2022b). O sistema permite a criação, trâmite e utilização de documentos em formato nato-digital, garantindo maior agilidade na transmissão de informações.

Apesar da manualização dos procedimentos e da obrigatoriedade de realizar capacitação para uso e operação do SEI, nota-se que a gestão de documentos não faz parte do conhecimento de todos os colaboradores do MS, ainda que todos eles, desempenhem, em algum nível, as atividades de gestão documental.

A não identificação, por parte do corpo administrativo, a respeito da importância de suas ações para a GD se reflete negativamente no momento de garantir aos gestores e aos cidadãos o seu direito à informação.

Em recente diagnóstico aplicado nas unidades do MS, que visou identificar a situação relacionada aos arquivos correntes de cada unidade, é possível notar esse desconhecimento. Quando questionados a respeito da aplicação dos códigos de classificação para organização dos arquivos correntes, apenas 1% dos 375 respondentes afirmaram que utilizava este método para organização, ou seja, apesar da organização por meio da classificação arquivística ser a mais recomendada, verifica-se que sua aplicação não é feita desde o início do ciclo de vida documental (ARAÚJO JÚNIOR *et al.*, 2021).

Salienta-se que a classificação documental, que mantém relação de interdependência com a atividade de avaliação, é a base para as demais atividades do ciclo de atividades da GD, já que é a partir da categorização dos documentos, de acordo com uma definição pré-

estabelecida que se pode destinar os documentos e facilitar a recuperação de informações de maneira ágil, temporal e lógica (VENTURA, 2018).

Contudo, a atividade de classificar documentos em decorrência das atividades neles refletidas não é simples.

Por ser uma tarefa intelectual e subjetiva, que pode ser influenciada de acordo com os conhecimentos prévios, cultura, nível de informação e diversos outros fatores inerentes ao sujeito que executa tal categorização, demandam do classificador profundo conhecimento a respeito das funções e estrutura da entidade produtora, além da leitura integral dos documentos a serem classificados (BRASIL, 2004; ARQUIVO NACIONAL2020).

Para além da capacitação de seu corpo funcional e da publicação de normativas, a Coordenação de Arquivo atua na racionalização do uso dos espaços destinados a arquivo, promovendo a avaliação documental de maneira rotineira.

Em 2019, com o apoio da Universidade de Brasília, por meio do TED nº 151/2019, buscou-se incrementar tais atividades, e como resultado, até o primeiro semestre de 2022, tinham sido separados para eliminação 1.090 metros de documentos, gerando a desocupação de um setor inteiro, ocupado com documentos do extinto Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e do próprio MS.

O Arquivo Nacional (2019) destaca que a avaliação é a atividade essencial para racionalizar a criação, o uso e a destinação de documentos, representados pelo ciclo de vida documental. É com base nesta atividade intelectual que o profissional arquivista identificará se o documento em questão possui função para além da qual ele foi produzido.

Alguns marcos nesta trajetória merecem destaque, como a primeira eliminação formal de documentos do acervo do MS, ocorrida em 2012 e de acordo com as regras postas pelo Arquivo Nacional; segundo o CONARQ, “a eliminação de documentos digitais e não digitais no âmbito dos órgãos e entidade integrantes do SINAR ocorrerá depois de concluído o processo de avaliação” (BRASIL, 2020a).

Em 2015, foi realizado o segundo recolhimento de documentos do MS ao Arquivo Nacional. Ambos os procedimentos passaram então a fazer parte das atividades rotineiras da unidade.

Outras conquistas, relacionadas à aprovação de instrumentos de gestão arquivística também devem ser ressaltadas, já que é por meio de tais instrumentos que ocorre a classificação arquivística e a posterior destinação final dos documentos; os instrumentos balizam a manutenção dos registros de guarda permanente, a eliminação daqueles desprovidos de valor histórico, e a melhor disponibilização e uso das informações (BRASIL, 2020a).

As conquistas alcançadas encontram fundamento na criação de uma unidade organizacional destinada à gestão dos arquivos, que corrobora com as questões levantadas pela governança arquivística, e com a implantação de programas de gestão arquivística.

Nesse ponto, o e-Arq Brasil (CONARQ, 2022, p. 26) explicita que “a designação de responsabilidades é um dos fatores que garantem o êxito da gestão arquivística de documentos”. A institucionalização dos Arquivos, de maneira normativa e legal, é um fator necessário a seu reconhecimento perante a organização.

Como instrumento de apoio à organização do conhecimento, à governança e ao atendimento à LAI, os documentos de arquivo extrapolam seus limites convencionais, imputando a extrapolação ao gerenciamento dos serviços arquivísticos, abarcando o incremento dos arquivos em relação à transparência e à tomada de decisão (ISO, 2001).

Nessa esteira, torna-se mister incluir as atividades de monitoramento e avaliação das atividades desempenhadas. O TCU (BRASIL, 2020b) pontua que a avaliação e o monitoramento são pressupostos do ciclo de gestão estratégica, uma vez que é por meio do monitoramento que os gestores poderão identificar oportunidades de melhoria em seus processos.

Já o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, elucida em seu art. 6º, parágrafo único, “que compete à alta administração implementar instâncias, mecanismos e práticas de governança, incluindo nesse arcabouço, no mínimo, formas de acompanhamento de resultados, soluções para melhoria do desempenho das organizações e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências” (BRASIL, 2020b, p. 83).

Nessa esteira, cabe destacar a relevância de tais ações no contexto dos arquivos produzidos pelo Ministério da Saúde, uma vez que estes contam a história da saúde pública do nosso país.

Os arquivos do MS guardam documentos de antes mesmo da criação do Ministério, em 1953, já que antes, dividia a Pasta com a Educação. Há ainda os registros que tratam da reforma sanitária, das demandas para a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), advindas da 8ª Conferência Nacional de Saúde, quando então o Ministério se desvinculou do INAMPS para promover a saúde de maneira universal, equânime e integral.

Dessa forma, o desenvolvimento de um modelo de avaliação de desempenho das ações de gestão documental no MS vem coadunar com as práticas de gestão e governança, possibilitando ao gestor, conhecer seu desempenho nas mais diferentes frentes e então, possibilitar-lhe a adoção de ações de aperfeiçoamento mais focadas.

2.2 OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA

Com a crescente demanda por conhecimento no mundo pós II Guerra Mundial, as organizações se viram obrigadas a buscar algum tipo de controle para a produção documental. Nos Estados Unidos da América surgiu o *records management*, que conforme apontam Costa Filho e Sousa (2016), tinha o objetivo de auxiliar as organizações do governo americano no arquivamento e destinação final de seus documentos.

Para os autores, o pós-guerra foi fundamental para o surgimento de teorias ligadas ao *records management*, que mais tarde seria adotada no Brasil como a gestão de documentos. Dentre as teorias, destaca-se a das três idades documentais, comumente associada ao ciclo vital de documentos e associada à racionalização dos acervos (COSTA FILHO; SOUSA, 2016).

O Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005) define a teoria como “teoria segundo a qual os arquivos são considerados arquivos correntes, intermediários ou permanentes, de acordo com a frequência de uso por suas entidades produtoras e a identificação de seus valores primário e secundário” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 160).

Já os valores primários estão ligados à finalidade para qual os documentos foram criados. Todos os documentos terão necessariamente um valor primário, que é a razão pela qual o documento foi gerado, sendo este valor, essencialmente administrativo, legal ou fiscal. O valor secundário será observado apenas em alguns documentos, sendo caracterizado como um valor além do administrativo, podendo ser cultural, histórico ou probatório (SCHELLENBERG, 2006; VENTURA, 2018).

Como meio para facilitar o uso e a recuperação da informação, a atividade de classificação de documentos, preconizada pelas técnicas de gestão de documentos, se mostra mister por também permitir a racionalização dos acervos (NASCIMENTO; VENÂNCIO, 2022).

Paes (2004) traduz essa atividade como àquela de agrupar, de acordo com determinado critério pré-estabelecido, os documentos que se assemelham entre si, podendo essa classificação ocorrer em virtude de uma sequência alfabética, numérica, geográfica ou cronológica. São ainda critérios para a classificação o gênero documental, a natureza do assunto e entidade produtora.

Para Schellenberg (2006) a classificação de documentos é a atividade principal de um programa de gestão de documentos, e serve como base às demais atividades que serão realizadas, tais como eliminação, definição do tempo de guarda e recuperação da informação.

A atividade de classificar consiste em analisar o documento, e a partir de sua função, determinar a qual assunto do Código de Classificação (ou plano de classificação) ele pertence.

A classificação pressupõe a realização do levantamento da produção documental, atividade que permite conhecer os documentos produzidos pelas unidades administrativas de um órgão ou entidade no desempenho de suas funções e atividades, e a análise e identificação do conteúdo dos documentos... [SIC] A classificação refere-se ao estabelecimento de classes nas quais se identificam as funções e as atividades exercidas, e as unidades documentárias a serem classificadas, permitindo a visibilidade de uma relação orgânica entre uma e outra, e determinando agrupamentos e a representação do esquema de classificação proposto sob a forma de hierarquia. (ARQUIVO NACIONAL, 2020, p. 7).

Sousa e Araújo Júnior (2013) compartilham de tal visão ao dizerem que a classificação faz parte do programa de gestão de documentos e pontuam que a classificação deve refletir as relações orgânicas do conjunto documental. Os autores ainda pontuam que a classificação se refere a três aspectos básicos:

(i) organização de documentos de um arquivo, a partir de um plano de classificação, um código de classificação ou de um quadro de arranjo; (ii) análise do conteúdo dos documentos visando identificar a categoria de assunto (rótulos), por meio do processo de indexação e com a atribuição de códigos de classificação que servirão para sua posterior recuperação em um sistema arquivístico; e (iii) determinação de graus de sigilosidade de documentos ou do conteúdo de documentos, conforme legislação vigente (SOUSA; ARAÚJO JÚNIOR, 2013, p. 134).

Para o Arquivo Nacional (2020) a classificação esta pautada no estabelecimento de classes, que representam as funções e as atividades desempenhadas pela instituição, devendo refletir a organicidade característica dos documentos de arquivo.

Assim, e visando possibilitar a classificação dos documentos e definir seus prazos de guarda, surgem os instrumentos de gestão arquivística, definidos pelo Arquivo Nacional como o plano de classificação de documentos e a tabela de temporalidade e destinação final de documentos. Tais instrumentos são de uso obrigatório para os organismos da Administração Pública Federal e embasam toda a atividade de destinação final dos documentos de arquivo (ARQUIVO NACIONAL, 2020).

O Arquivo Nacional (2020) apresenta os instrumentos como um esquema, que se utiliza de códigos numéricos, para representar as funções, as sub-funções, as atividades exercidas e as unidades documentais a serem classificadas, produzidas no decurso das atividades de um órgão, de maneira a refletirem a relação orgânica que possuem entre si.

A tabela de temporalidade e destinação final de documentos de arquivo é conceituada como: “um instrumento arquivístico resultante da avaliação que tem por objetivo definir os

prazos de guarda e a destinação final dos documentos, com vistas a garantir o acesso à informação” (ARQUIVO NACIONAL, 2020, p. 13).

Os instrumentos em questão funcionam como base para a gestão de documentos, e devem refletir as principais atividades e funções da organização, de maneira estruturada, possibilitando o agrupamento de documentos e informações semelhantes sob um mesmo código, o qual atribuirá ao documento um determinado tempo de guarda, de acordo com as fases do ciclo de vida documental, e uma destinação final, que poderá ser a eliminação ou a guarda permanente (ARQUIVO NACIONAL).

A organização e a racionalização dos acervos arquivísticos nas instituições públicas pode ser considerado como um dos maiores desafios da arquivística contemporânea (SILVA; SOUZA, 2020), já que com o acesso e disponibilização das ferramentas digitais, o número de documentos gerados parece ser cada vez maior.

Para as atividades comuns à toda Administração Pública Federal, também conhecidas como atividades-meio, o CONARQ, como órgão central do SINAR elaborou em 1996 a primeira versão do Código de Classificação e da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos relativo às atividades-meio da Administração Pública Federal, a qual foi revogada pela Resolução nº 14, de 24 de outubro de 2001, que por sua vez foi substituída Resolução nº 45, de 14 de fevereiro de 2020, que ainda está vigente, configurando-se como instrumento técnico arquivístico que deve ser aplicado para classificar os documentos que tratem das atividades de administração geral, compreendendo as subfunções de (i) organização e funcionamento do órgão; (ii) gestão de pessoas; (iii) gestão de materiais; (iv) gestão de bens patrimoniais e de serviços; (v) gestão orçamentária e financeira; (vi) gestão da documentação e informação; (vii) gestão dos serviços postais e de telecomunicações e (viii) administração de atividades acessórias, compreendendo as subfunções de gestão de eventos e promoção de visitas.

Para as atividades finalísticas, que são aquelas que justificam a existência de determinada entidade, cada órgão da administração pública federal deve desenvolver o seu próprio instrumento (BRASIL, 2019b).

Dada sua importância às práticas de gestão documental, a elaboração dos instrumentos está prevista como obrigação do poder público, de acordo com o Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003 e o Decreto nº 10.148, de 02 de dezembro de 2019.

Além disso, a norma ISO 15.489/2018, que trata da gestão documental e o e-Arq Brasil também trazem a obrigatoriedade do plano de classificação de documentos, ou código de

classificação de documentos, para um programa de gestão documental (CONARQ, 2022; ISO, 2018).

Ultrapassando as fronteiras das práticas de gestão documental, os instrumentos podem ser encarados como mecanismos para uma gestão pública de qualidade. O Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), publicado em 2014 pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), atual Ministério da Economia (ME), define Informação e Conhecimento como uma das dimensões do modelo, caracterizando-a como uma dimensão voltada à capacidade de gerir informações e conhecimento por meio de práticas, tais como a “seleção, coleta, armazenamento, uso, atualização e disponibilização” (BRASIL, 2014, p. 24). de informações autênticas e fidedignas aos usuários finais, quer sejam eles os próprios gestores ou os cidadãos.

Nesse sentido, a elaboração de instrumentos que visam categorizar as informações produzidas no decorrer das atividades da APF, pode contribuir para um melhor atendimento à sociedade, uma vez que a tal categorização permitirá uma busca mais ágil de informações, além de garantir que apenas informações ostensivas sejam disponibilizadas, mantendo-se a salvaguarda de informações de caráter sigiloso (NASCIMENTO; VENÂNCIO, 2022; SOUSA; ARAÚJO JÚNIOR, 2013).

Para o desenvolvimento dos instrumentos de gestão arquivística das atividades finalísticas é preciso conhecer bem a estrutura, missão e finalidade da instituição para qual se desenvolve os instrumentos.

Para o Arquivo Nacional (2020), a elaboração deve pautar-se na compreensão do regimento interno da instituição, legislação, estudo das funções e no levantamento da produção documental.

O desenvolvimento do instrumento relativo às atividades-fim do MS levou aproximadamente 5 anos, envolveu toda a equipe de arquivistas do Arquivo, e foi validado pela Consultoria Jurídica do MS (CONJUR).

Para o levantamento das atividades e funções, entrevistaram-se diversas unidades produtoras de documentos, analisaram-se os Decretos de Estrutura regimental, os regimentos internos e os sítios eletrônicos das secretarias do MS. Além disso, aplicou-se formulário de identificação da produção documental.

O código conta com 4 classes, que representam as principais funções do Ministério da Saúde, a saber: classe 100, que engloba os documentos referentes à elaboração das políticas nacionais de saúde; classe 200, contemplando os documentos relativos à gestão das políticas

nacionais de saúde; classe 300, voltada aos assuntos de inovação e pesquisa em saúde; e classe 400, que versa sobre o desenvolvimento do trabalho e dos profissionais de saúde.

Cada uma das classes se subdivide em subclasses, grupos e subgrupos, representando o afinilamento das funções em atividades, sendo a classe 200 a que possui maior número de subdivisões.

Apesar de seu uso obrigatório no âmbito da APF, o que se percebe é que os instrumentos de gestão arquivística, que deveriam nortear a organização dos arquivos e a posterior recuperação da informação são desconhecidos pela maior parte dos agentes públicos, e este fato pode encontrar explicações no modelo de desenvolvimento de tais instrumentos. Segundo Jardim e Fonseca (2004) os instrumentos de gestão arquivística são elaborados por arquivistas e para arquivistas, não levando em consideração o usuário final, que fará uso da informação.

2.3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA GESTÃO DE DOCUMENTOS

Medir o desempenho de negócios tem sido fundamental para as organizações que desejam atender às necessidades de sua clientela de maneira pró-ativa.

Diante das demandas advindas da globalização, a medição clássica, derivada dos sistemas contábeis, que se atentava às questões retrospectivas e sobretudo financeiras, passou a ser insuficiente para a gama de aspectos envolvidos no desempenho organizacional (NUDURUPATI *et al.*, 2011).

Avaliar as diversas facetas que compõem um negócio, desde os recursos humanos, suas crenças e sistema cultural, até os recursos financeiros e materiais tornou-se fundamental para a tomada de decisão e nesse sentido, Kennerley e Neely (2002) ressaltam que os sistemas de avaliação de desempenho devem ser também dinâmicos, se preocupando com questões financeiras e não financeiras, englobando eficiência, eficácia e ambiente.

Apesar dos vários estudos voltados à temática da avaliação de desempenho, há ainda muitas lacunas a serem estudadas, sobretudo àquelas que dizem respeito à flexibilidade de tais sistemas (NEELY, 2005; NUDURUPATI *et al.*, 2011).

Há também uma preocupação relacionada à quantidade de informações e dados resultantes de tais medições, que por vezes, deixam a tomada de decisão mais complexa.

Fagundes, Ensslin e Schnorrenberger (2018) evidenciam que as informações resultantes das avaliações de desempenho devem estar organizadas e estruturadas, a fim de que apresentem relação de “causa e efeito” (FAGUNDES; ENSSLIN; SCHNORRENBERGER, 2018, p. 94), visando municiar diferentes atores, com diferentes processos cognitivos, na tomada de decisão.

Derivando das práticas empresariais, e atendendo aos anseios da Nova Gestão Pública, com foco na excelência no desempenho, a Administração Pública Federal, por meio do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, regulamenta os critérios para e procedimentos para a prática das avaliações de desempenho individual e institucional, além de outras providências, definindo avaliação de desempenho como:

monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades de lotação dos servidores integrantes dos planos de cargos e de carreiras abrangidos pelo art. 1º, tendo como referência as metas globais e intermediárias destas unidades;

O Decreto diz ainda que as avaliações devem acontecer em ciclos, com interstício de 12 meses.

Ensslin, Montibeller Neto e Noronha (2001) apontam que decisões são tomadas a todo momento dentro das organizações, e que muitas vezes, o gestor as toma sem mesmo se dar conta disso.

Para Pinto, Elias e Vianna (2014), as decisões tomadas no campo da Ciência da Informação têm sido cada vez mais complexas, já que envolvem diversas questões intangíveis e ambientes de grande incerteza; a existência de conflito de valores, os objetivos a serem alcançados e a diversidade das organizações contribuem para a conformação de um ambiente adverso e o mesmo cenário de subjetividade se reflete no momento de avaliar o desempenho de nossas ações.

Contribuem ainda para este cenário, a implementação da LAI, que conforme Rodrigues (2013) aponta, trouxe impactos diretos à gestão de documentos, aprofundando-se a ideia do documento como instrumento de apoio à tomada de decisão, seu tratamento e gerenciamento e o fato da produção documental, facilitada pelos recursos tecnológicos, estar crescendo de maneira exponencial, sem que haja o mesmo crescimento das soluções tecnológicas que consigam racionalizar essa MDA digital.

A proposição de uma política pública arquivística parece ser parte do caminho para o enfrentamento ao problema, partindo-se do pressuposto que a política é a ação organizada do Estado, e que seu monitoramento se faz necessário (CARDOSO JÚNIOR, 2015).

Jardim (2006) ressalta que a mera existência de legislação não garante a implementação de uma política pública. “Uma política pública é necessariamente um processo dinâmico sujeito a alterações diversas. Por isso a importância da sua avaliação por distintos atores [...]” (JARDIM, 2006, p. 8).

Enquanto política pública, tem-se a necessidade de estruturação como tal, que segundo Jardim, pode ser dada em três etapas: “formulação, implementação e avaliação” (JARDIM, 2006, p. 8).

Como instrumento potencializador de uma política pública arquivística, que visa nortear as instituições públicas no seu fazer arquivístico, o e-Arq Brasil (CONARQ, 2022) elucida o que deve constar em uma política de gestão de documentos, ressaltando a importância de sua disseminação e envolvimento em todos os níveis da instituição.

Como ferramenta para a política, o Programa de Gestão de Documentos (PGD) deve prescindir da elaboração dos instrumentos de gestão arquivística, o código de classificação e a tabela de temporalidade e destinação de documentos.

O documento aponta ainda o “monitoramento e ajustes do sistema de gestão arquivística de documentos” como uma das fases de implementação de um PGD, descrevendo que a fase consiste em “recolher, de forma sistemática, informação sobre o desempenho do sistema de gestão arquivística de documentos [...] o objetivo deste passo é avaliar o desempenho do sistema, detectar possíveis deficiências e fazer os ajustes necessários” (BRASIL, 2022b, p. 33).

Na esteira da avaliação e monitoramento das práticas arquivísticas, a Arquivometria, que é o estudo métrico de arquivos, tem se apresentado como uma vertente, contudo ainda carente de aprofundamento teórico e exploração, com metodologia ainda não muito bem delimitada, conforme destaca Soares (2019). Segundo Soares,

a arquivometria pode ser entendida como: uma especialidade métrica que utiliza a Matemática e Estatística para identificar as diversas variáveis (quantitativas e qualitativas) do arquivo em todas as suas idades (corrente, intermediária e permanente), independentemente do suporte informacional, relacionados ao seu acervo, sua organização, seu ambiente e estrutura, seus usuários e seus recursos materiais, financeiros e humanos, a fim de avaliar, gerenciar, otimizar e qualificar as atividades de gerenciamento documental e gestão de serviços (SOARES, 2019, p. 84).

Ainda que se possa inferir que como métrica de arquivo, a Arquivometria se preocupa com a recuperação da informação, ou com a própria administração de um PGD, é escassa a aplicação deste estudo em relação às temáticas de gerenciamento, parecendo estar mais ligada à implementação de diagnósticos e estudos de usuários, do que à reutilização da informação, à tomada de decisão e medição de indicadores.

Como instrumentos para a administração de serviços de arquivo, os diagnósticos situacionais e o nível de maturidade proposto pelo SIGA também se mostram como ferramentas úteis.

Para além das questões relacionadas aos resultados métricos, é preciso entender que os gestores da informação carecem de métodos estruturados para apoiar sua tomada de decisões enquanto administradores de uma área negocial.

Do gestor público é esperado uma atuação assertiva, com foco no cidadão e baseada em resultados (ENSSLIN *et al.*, 2017).

Nesse sentido, a metodologia MCDA-C por permitir que o Decisor entenda melhor o contexto no qual o seu problema se insere (COELHO; ENSSLIN; PETRI, 2021), mostra-se adequada, alinhando-se às necessidades das políticas de gestão de documentos e seus Programas de Gestão de Documentos.

2.3.1 Avaliação de Desempenho da gestão de documentos no MS

O e-Arq Brasil (CONARQ, 2022) elenca como um dos fatores necessários à implementação do sistema de gestão arquivística de documentos, a regulamentação dos programas, por meio de normativos, material de treinamento e relatórios de avaliação de desempenho dos sistemas, que neste contexto não se referem apenas à sistemas informatizados, mas ao conjunto de “procedimentos e operações técnicas cuja interação permite a eficiência e a eficácia da gestão arquivística de documentos” (CONARQ, 2022, p. 217).

Na mesa esteira, o planejamento estratégico institucional do Ministério da Saúde, aprovado pela Portaria GM/MS nº 307, de 22 de fevereiro de 2021, ressalta o caráter avaliativo das políticas públicas e programas de governo.

Apesar das ações voltadas à gestão de documentos estarem presentes na cultura organizacional do MS, e constarem como um dos objetivos estratégicos do MS, pouco ou quase nada existe em relação à avaliação de desempenho dessas ações.

Há as atividades de planejamento, definição de metas, mas o monitoramento e o controle de tais ações não é levado adiante, dificultando a reorganização de rumos a serem seguidos.

O mesmo se aplica ao monitoramento dos órgãos superiores, como por exemplo, o Arquivo Nacional, que fez iniciativas tímidas para tentar avaliar o nível de desempenho dos órgãos, contudo, em nenhuma das iniciativas, conseguiu elaborar um panorama geral da performance das instituições.

Como tentativa para análise situacional dos arquivos do MS, aplicou-se formulário de diagnóstico, em 2020, desenvolvido e aplicado no âmbito do TED nº 151/2019 com a UnB, que visou identificar questões relacionadas à:

- levantamento das quantidades de documentos, expressas de acordo com regras aceitas universalmente;
- Levantamento dos tipos documentais;
- Levantamento dos conteúdos informacionais genéricos, expressos de modo sintético e hierárquico;
- Levantamento das unidades físicas de arquivamento, movelaria e embalagens;
- Levantamento das condições de conservação dos documentos;

Os dados apresentados não garantem ao gestor as informações necessárias para saber o desempenho das ações de GD na organização, apresentando muito mais dados quantitativos, descolados dos cenários particulares, o que dificulta a tomada de decisão.

Uma análise de desempenho, baseada na Metodologia Multicritério em Apoio à Decisão (MCDA), que conforme Ensslin *et al.* (2008) aponta, será capaz de (i) identificar os elementos constituintes do problema, (ii) construir escalas ordinais e cardinais para os elementos identificados, (iii) traçar o perfil de desempenho da gestão de documentos e identificar sua avaliação e (iv) identificar os elementos de gestão de documentos que precisam ser melhorados.

Poderá fornecer mais insumos a respeito das facetas que podem ser melhoradas na gestão de documentos, visando ampliar o acesso às informações por parte da sociedade e tornar os documentos de arquivo disponíveis para apoiar a tomada de decisão.

Para Dutra (2005, p. 28), “avaliar consiste em atribuir valor àquilo que uma organização considera relevante, ante os seus objetivos estratégicos, caracterizando em que nível de desempenho ela própria encontra-se, com vistas à promoção de ações de melhoria”.

Por fim, o levantamento de indicadores e a mensuração de seus desempenhos, que de acordo com o olhar do Decisor, traduzem aspectos essenciais da aplicação e do desenvolvimento das técnicas de gestão de documentos no Ministério da Saúde, poderão apontar lacunas para desenvolvimento e melhoria do processo.

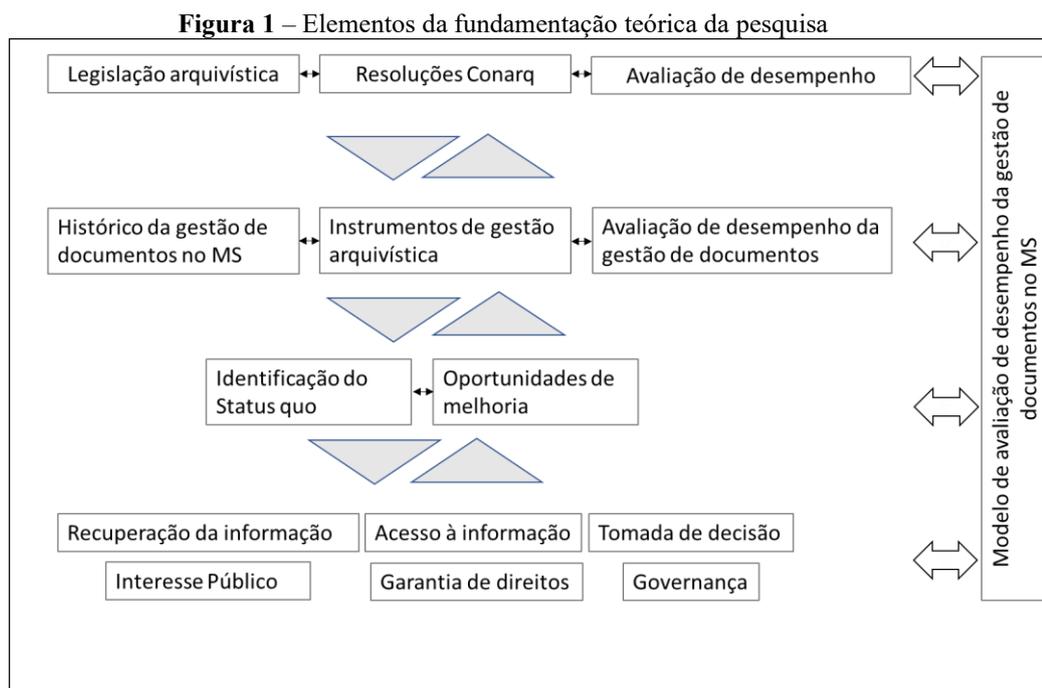
Considerando a escassez de produção científica a respeito do tema e a visão cultural, relatada por Barros (2020) em tratar como coisas não interdependentes a gestão de documentos do acesso e da difusão de informações, o desenvolvimento de um modelo MCDA-C para vislumbrar o desempenho das atividades de gestão de documentos trará uma perspectiva mais objetiva e clara de quais aspectos devem ser melhorados para o alinhamento das várias facetas da gestão documental.

Além disso, os resultados do modelo garantem ao gestor a possibilidade de conhecer a situação e a oportunidade de implementar melhorias no processo, coadunando ainda com as

visões de Cardoso Júnior (2015) e Jardim (2006) no que tange à implementação de uma política pública.

2.4 PRESSUPOSTOS DA PESQUISA

O referencial teórico apresenta as premissas da presente pesquisa, conforme figura 1.



Fonte: Elaborado pela autora

A legislação Arquivística, a garantia do acesso à informação e o atendimento às Resoluções do CONARQ serviram como base para o modelo, que perpassou o histórico das ações de gestão de documentos no Ministério da Saúde, desde a promulgação do marco legal da Lei de Arquivos, até o presente momento.

A importância da elaboração e manutenção dos instrumentos de gestão arquivística para as práticas de gestão de documentos bem como a falta de mecanismos padronizados para avaliação de desempenho das práticas documentais levaram à proposição do modelo para avaliação da gestão de documentos no MS.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, o que se busca é apresentar a lógica de desenvolvimento da pesquisa, demonstrando a base metodológica na qual foi baseada. Ela será dividida em duas partes. A primeira buscará o enquadramento metodológico, enquanto a segunda apresentará os instrumentos utilizados para a pesquisa.

3.1 ENQUADRAMENTO DA PESQUISA

Esta pesquisa se configura como um estudo de caso que utiliza qualitativos. O objeto de estudo se encaixa nessa caracterização, pois trata-se de uma forma de uma investigação de fenômenos atuais, contemporâneos, inseridos no seu contexto e sobre os quais o pesquisador tem pouco controle, e onde as fronteiras entre o fenômeno em si e o contexto não estão claramente estabelecidas (GOLDENBERG, 2004; MINAYO, 2012; YIN, 2005).

Segundo Yin (1989, p. 23), uma análise de caso é “uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo no seu contexto real, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não se encontram nitidamente definidas e em que diversas fontes de informação são utilizadas”. Assim, essa será uma pesquisa focada na técnica de estudo de caso, utilizando-se de critérios qualitativos e quantitativos.

O estudo de caso baseia-se principalmente em informações qualitativas, aproveitando-se ao máximo os dados oriundos de múltiplas fontes bibliografia, documentos, entrevistas, observações, entre outros (GOLDENBERG, 2004; MINAYO, 2012; YIN, 2005). Para Minayo (2012), o estudo de caso, enquanto método de pesquisa, é utilizado para compreender uma unidade em profundidade, que pode se tratar de um fenômeno individual, grupal, organizacional, social, político, entre outros. Num estudo de caso três aspectos devem ser considerados: a natureza da experiencial enquanto fenômeno a ser investigado, o conhecimento que se pretende alcançar e a possibilidade de generalização a partir dos resultados da pesquisa.

Petri (2005) aponta que o método misto, que será empregado nesta dissertação, enriquece o trabalho ao considerar tanto os aspectos qualitativos quanto os quantitativos, já que neste o pesquisador lança mão dos métodos matemáticos e naquele, pode-se inserir na equação aspectos não mensuráveis facilmente, como “sensações, sentimentos, mérito, importância” (PETRI, 2005, p. 27).

3.2 INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA

3.2.1 Levantamento, análise bibliográfica e documental

Existem diferenças entre a análise bibliográfica e a documental. Para Oliveira (2007), a primeira se fundamenta na busca e análise de informações publicadas, tais como artigos, livros e outras publicações científicas (acadêmicas), ou mesmo literatura gris (produzida como parte de trabalho de pesquisa científica, ou mesmo como ensaios, mas que não foram publicadas nas revistas mais renomadas “cientificamente”). Essas publicações são fontes secundárias de dados, isto é, trazem informações que já foram trabalhadas analiticamente.

A pesquisa documental, está centrada na análise de documentos variados, que não são de caráter científico, e se constituem como fontes primárias de dados. Nesse caso “a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, que podem ser recolhidos no momento em que o fato ou o fenômeno ocorre, ou mesmo depois” (MARCONI; LAKATOS, 2006, p. 62). Podem ser considerados “documentos”: cartas, memorandos e outros tipos de correspondência; agendas, avisos e minutas de reuniões; atas e outros relatórios escritos de eventos em geral; documentos administrativos – propostas organizacionais, planos de trabalho ou outros documentos internos; estudos ou avaliações formais das organizações, inclusive aquelas sob estudo;

O levantamento bibliográfico foi iniciado na construção do projeto de pesquisa e ampliado durante todo o processo de elaboração do trabalho, utilizando-se fichamentos dos textos estudados. Para Minayo (2008), a realização de fichamentos revela o caráter operacional ou artesanal da análise bibliográfica, por meio do qual se organiza as leituras e os pontos relevantes para a discussão do objeto de estudo. A busca de literatura referente ao recorte do objeto deste estudo, e suas diferentes dimensões, foi elaborada a partir de livros, periódicos e outras publicações relevantes (inclusive literatura gris) relacionadas a gestão de documentos, arquivologia e avaliação e desempenho.

As bases de dados utilizadas para o acesso à essa bibliografia foram Capes, Scielo e *Web of Science*, até a data de 19/07/2022. Utilizando-se a combinação de palavras-chave “gestão de documentos” e “MCDA-C”, foram retornados 02 resultados na base Scielo, sendo que apenas 1 dos artigos se mostrou relevante.

A mesma combinação de palavras foi utilizada nas bases de periódicos da Capes e *Web of Science*, que não retornaram resultados.

Para a combinação de palavras-chave “gestão de documentos” e “avaliação de desempenho” as bases *Web of Science* e Periódicos Capes também não retornaram resultados enquanto a base Scielo retornou 15 artigos; destes, 2 eram repetidos e apenas 1 mostrou-se relevante para a pesquisa. Neste caso foi usada a variação “gestão documental” também, que permaneceu sem resultados.

A combinação de palavras “arquivometria” e “avaliação de desempenho não retornou resultados em nenhuma das bases, assim como as variações entre “arquivometria” e “MCDA-C”.

Substituindo o termo “gestão de documentos” para “gestão da informação” os resultados combinados com as palavras-chave “avaliação de desempenho” e “MCDA-C” foram mais expressivos. Foram encontrados 59 resultados na base Scielo, destes 7 eram repetidos e 2 foram utilizados. A *Web of Science* retornou 1 resultados, que não atendia os pressupostos da pesquisa e o Portal de periódicos Capes retornou 25 resultados, sendo 3 artigos repetidos e 3 artigos que se mostraram relevantes para a pesquisa.

Os resultados para “*records management*” e “*performance measurement*” foram 44 na *Web of Science*, contudo, nenhum dos artigos apresentados tratava da avaliação de desempenho no contexto da gestão documental, havendo artigos que tratavam isoladamente de cada um dos assuntos. Nas bases Scielo e Portal Capes, a combinação de termos não retornou resultados.

Paralelamente, foram consultados os arquivos (físicos e eletrônicos-sites) do Ministério da Saúde, buscando-se: atas de reuniões, resoluções, informes, relatórios, entrevistas publicadas, planos de trabalho etc., além de obras seminais sobre o tema.

3.2.2 Análise de dados

As informações obtidas por meio de bibliografias, leitura de documentos, foram organizadas de modo que favorecessem a análise de seus respectivos conteúdos (BARDIN, 2002). Os dados coletados a partir dessas diferentes fontes foram confrontados (triangulados), tendo em vista responder as perguntas da pesquisa e a consecução dos objetivos formulados.

A coleta de dados que subsidiou a pesquisa foi feita de maneira direta, com uso de fontes primárias, como documentos administrativos do MS, o uso de relatórios, extraídos do Sistema Eletrônico de Informações - SEI, do portal de monitoramento da LAI da CGU, e de outros sistemas geridos pelo Departamento de Informática do SUS.

3.2.3 Instrumentos para realização da pesquisa - Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão

A Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista (MCDA-C), que foi empregada para identificar os aspectos relacionados à gestão de documentos que podem ser melhorados, visando sua disponibilidade aos gestores e sociedade, pode ser considerada como uma ferramenta de geração de conhecimento, ao considerar que a resolução de um problema deriva das percepções dos envolvidos.

Como o problema levantado envolve diversas questões que dependem da análise subjetiva das pessoas, o que se buscará com a construção deste modelo é chegar a uma solução possível, ao invés da busca de uma solução ótima, evitando-se os modelos de tomada de decisão tradicionais.

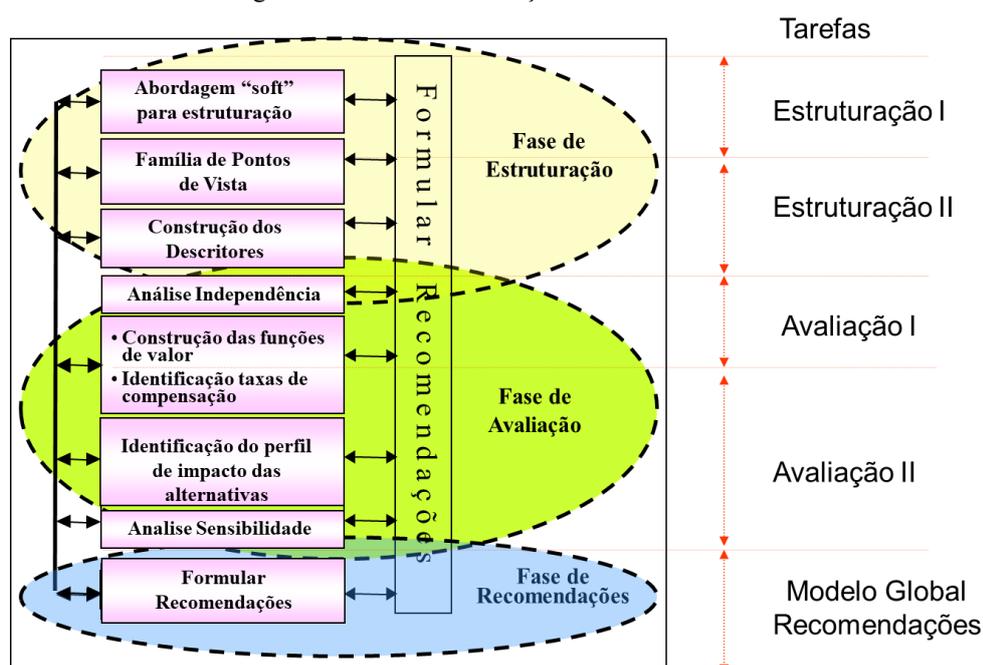
Lemos (2008), traz um panorama das raízes da metodologia aqui proposta, que encontra origem na Pesquisa Operacional (PO) clássica, cuja base é a busca pelo “ótimo”, baseando-se em modelos matemáticos. A partir das críticas relacionadas à PO e da não aderência deste modelo às inovações ocorridas após a década de 70, viu-se a necessidade da inserção de aspectos sociais e construtivistas na pesquisa, que levassem em conta outras variáveis além de custos e qualidade.

Diferentemente da PO clássica e de outras metodologias multicritério, a MCDA-C visa apoiar a decisão, e não buscar a solução perfeita ou ótima. Esse método visa identificar o contexto da decisão, as alternativas de ação – considerando-se as particularidades de cada um dos sujeitos envolvidos, e por fim, o apontamento de soluções.

A operacionalização dos fundamentos da metodologia MCDA-C é realizada por meio de três fases básicas, diferenciadas, mas intrinsecamente correlacionadas: i. a estruturação do contexto decisório; ii. a construção de um modelo de avaliação de alternativas/ações; e iii. a formulação de recomendações para os cursos de ações mais satisfatórias (ENSSLIN et al., 2008, p.145).

A figura 2 demonstra as fases de construção do modelo.

Figura 2 – Fases de construção do modelo



Fonte: Ensslin, I; Montibeller, G; Noronha, S.; Apoio à Decisão, Insular, 2001.

A estruturação do contexto decisório abarcou a identificação dos atores - fase em que foram identificadas as figuras do Decisor, do facilitador, dos agentes e dos agidos, a rotulação do problema, que visa deixar claro para todos os envolvidos qual é o real problema a ser solucionado e a descrição do contexto; essa etapa faz parte da abordagem *soft* para estruturação.

Identificados os atores e o rotulado o problema, teve início a fase de levantamento dos Elementos Primários de Avaliação (EPAs), que é a segunda sub etapa da fase de estruturação, que culmina na árvore de pontos de vista (BANA-E-COSTA; SILVA, 1994). A árvore de pontos de vista tem a função de agrupar os EPA's de acordo com áreas de preocupação.

Para Coelho, Ensslin e Petri (2021) é na fase de estruturação que se gera o conhecimento a respeito do problema e de seu contexto, já que se busca identificar os aspectos cruciais que resultarão na identificação dos indicadores e seus níveis de referência.

Arantes e Ensslin (2021) destacam que na fase de estruturação, com a condução de entrevistas estruturadas, o Decisor acaba por identificar quais são as variáveis mais importantes de seu problema, identificando os interlocutores e o contexto da situação.

Por fim, a terceira sub etapa da fase de estruturação culmina na construção dos descritores, que se assemelham a indicadores. O descritor será a decomposição de uma família de pontos de vista, até a unidade em que seja possível mensurá-la.

Essa etapa, que é crucial na construção do modelo, requer do facilitador bastante atenção, já que "é a representação de um desempenho de uma ação potencial que traduz um

significado claro (não ambíguo) para os atores, o qual descreverá a hierarquização das possíveis consequências” (LEMOS, 2008, p. 58).

Para que se possa medir os indicadores, cada um deles deverá estar ancorado a dois níveis, um bom e um neutro.

A construção do modelo seguirá então para a fase de avaliação, “A avaliação é utilizada como um instrumento para melhorar o entendimento ao construir escalas cardinais e taxas de substituição para representar suas preferências locais e globais” (ENSSLIN *et al.*, 2010, p. 130).

A terceira e última etapa do modelo trará as recomendações ao gestor, de maneira não prescritiva, “esta etapa não possui um caráter prescritivo para informar o que fazer, mas sim um caráter de apoio para ajudar a construir ações e compreender suas consequências” (ENSSLIN *et al.*, 2010, p. 146).

Assim, e como forma de apoiar a tomada de decisão no âmbito da Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos do Ministério da Saúde, empregou-se a metodologia MCDA-C para avaliar o desempenho da gestão de documento no órgão. A estruturação de todas as fases do modelo, de acordo com as características levantadas pelo Decisor da Coordenação de Arquivo e Gestão de Documento encontra-se no capítulo seguinte.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Visando qualificar o processo de gestão de documentos no âmbito do Ministério da Saúde, buscou-se, com o auxílio da metodologia MCDA-C, identificar, na perspectiva do Decisor, as preocupações centrais atinentes à gestão de documentos, identificando-se as lacunas de ação e as oportunidades de melhoria do processo gerencial, por meio da construção de um modelo para avaliação de desempenho da gestão de documentos do MS.

Partindo do pressuposto Construtivista, que gera o aprendizado constante durante o processo de avaliação de desempenho (GUESSER; ENSSLIN; PETRI, 2020), buscou-se compreender o problema apresentado sob a ótica do Decisor, contemplando outros aspectos, além daqueles inicialmente percebidos, relacionados ao ambiente no qual a problemática se insere.

Assim, para elaboração do modelo foram seguidas as fases de estruturação, avaliação e recomendações conforme exposto no tópico 3.2.3, que serão operacionalizadas neste capítulo, bem como o cotejamento dos resultados encontrados com o referencial da pesquisa.

4.1 FASE DE ESTRUTURAÇÃO

A fase de estruturação visa identificar o problema, a partir da visão do Decisor e o ambiente no qual a problemática está inserida; para tanto, tem-se a identificação dos atores do processo decisório, o rótulo, com a identificação do problema e sua delimitação, além da organização dos elementos primários de avaliação e a identificação de seus valores e preferências (ENSSLIN; MONTIBELLER NETO; NORONHA, 2001).

4.1.1 Contextualização, atores e rótulo

A construção do modelo MCDA-C para medir o desempenho da gestão documental no Ministério da Saúde se deu no âmbito da Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos, que é a unidade regimentalmente responsável pela condução e orientação das atividades de gestão de documentos no MS, além de ser a responsável pelo arquivo de guarda intermediária do órgão.

Sendo a gestão de documentos um conjunto de procedimentos concatenados, a construção do modelo se fez necessária para garantir ao gestor insumos para a tomada de decisão, além de ser instrumento chave para a recuperação de informações.

Para Schwaitzer, Nascimento e Costa (2021) a gestão de documentos ganha força no Brasil ao proporcionar a garantia de acesso às informações contidas nos documentos. Para eles, a unidade informacional a ser tratada, seja ela o documento arquivístico, a informação ou o dado, requer a aplicação de técnicas e procedimentos que assegurem o acesso à informação e a proteção aos dados.

Na vertente oposta Velasco (2021) aponta que a falta de um profissional arquivista para gerir os documentos e atuar junto à LAI trará resultados como a não disponibilização de informação de maneira ativa, não recuperação de informações e não recuperação de informações em tempo hábil.

O modelo foi estruturado a partir do rótulo: “Avaliação de desempenho da gestão de documentos no Ministério da Saúde”, e contou com a identificação dos atores envolvidos no processo decisório.

Quadro 1- identificação dos atores

Intervenientes	Decisor	Assessora da Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos (autora da pesquisa)
	Facilitador	Autora da pesquisa
Agidos		Servidores do MS; Comissão Permanente de Avaliação de Documentos; Gestores Públicos; SIC Sociedade

Fonte: dados da pesquisa, 2022

De acordo com Ensslin, Montibeller Neto e Noronha (2001) os atores do processo decisório são identificados em dois grupos: os intervenientes e os agidos. Os intervenientes podem ser considerados como os “donos” do problema. Aqueles que, de fato, podem tomar decisões. Dentre os intervenientes tem-se: Decisores, representantes e facilitador. Já os agidos são aqueles que participam passivamente do processo decisório; não participam ativamente da tomada de decisões, mas sofrem as consequências.

No caso em tela, a autora da pesquisa acumulou as funções de decisora e facilitadora. Isso, por um lado facilita e dinamiza a comunicação e construção do modelo. Por outro, pode representar limitações visto que, eventualmente, pode-se perder novos olhares sobre o problema perdendo-se assim, oportunidades de aperfeiçoamento. Nestes casos, tanto o Decisor quanto o facilitador devem estar atentos e abertos à busca de apoios externos quando necessário.

4.1.2 Elementos Primários de Avaliação e conceitos

Identificado o contexto do problema, seguiu-se para etapa de identificação dos Elementos Primários de Avaliação (EPA's). Os EPA's são a expressão das primeiras características que o Decisor julga terem impacto no seu problema, são “*características ou propriedades do contexto que o Decisor julga que impactam em seus valores.*” (ENSSLIN *et al.*, 2010, p. 133).

Para o seu levantamento, foi realizado *brainstorm*, que contou com a presença do Decisor/facilitador, além da Coordenadora da unidade e outros assessores. Como resultado do processo obteve-se um total de 52 preocupações.

O levantamento dos EPA's foi realizado com o intuito de identificar aspectos relativos ao problema para o qual o Decisor gostaria de uma solução ou aperfeiçoamento. A lista completa de elementos pode ser consultada no apêndice A.

O quadro 2 representa os EPA's referentes às áreas de preocupação gerencial e normatização, que por terem maior representatividade no modelo foram demonstradas em todas as fases do processo de construção do modelo.

Quadro 2- Elementos Primários de Avaliação da Área gerencial e normatização

EPA	Descrição
9	Decodificação dos assuntos solicitados
13	Interessado em processo
14	Pontos focais por secretaria
15	Sobrecarga de trabalho
25	Parceria
29	Transparência ativa
31	Falta de gestão do conhecimento
39	Mapeamento de processos
42	Redundância de informações
46	Interlocução da área de gestão de documentos com a área responsável por atender ao cidadão
48	Ferramenta de pesquisa pública do SEI
49	Planejamento estratégico
50	Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos

Fonte: dados da pesquisa, 2022

Após a identificação dos EPA's, deu-se início à atividade de criação dos conceitos de cada EPA apresentado. Para que pudessem expressar uma ação, cada EPA foi transformado em

conceito, que visou demonstrar qual o objetivo a ser atingido. O polo oposto, por sua vez, identifica o outro polo do conceito, ou seja, seu oposto psicológico (polo contraste) ou limite mínimo que o Decisor aceitaria para aquela preocupação.

Para Montibeller (1966) o conceito só fará sentido quando contrastado por seu polo psicológico oposto. O quadro 3 apresenta os conceitos relativos aos EPA's das áreas de preocupação gerencial e normatização.

Quadro 3 – Conceitos da área de preocupação gerencial e normatização

Conceitos	Descrição
9	Decodificação dos assuntos solicitados ... garantir que as unidades que recebem pedidos de informação saibam encaminhar as demandas às unidades regimentalmente responsáveis pelas atividades
13	Interessado em processo ... padronizar o conceito de interessado, de acordo com a Constituição Federal e a LAI
14	Pontos focais por secretaria ... indicar pontos focais que tenham conhecimento sobre as competências regimentais de sua unidade
15	Sobrecarga de trabalho ... evitar que o agente público escolha o primeiro tipo de processo na lista do SEI, devido à grande quantidade de atividades desempenhadas por ele
25	Parceria ... melhorar a rede relacionamentos da Coordenação de Arquivo
29	Transparência ativa ... melhorar os índices de transparência ativa do MS medidos pela CGU
31	Falta de gestão do conhecimento ... incentivar que as unidades do MS desenvolvam estratégias voltadas ao registro das rotinas e práticas voltadas à recuperação da informação
39	Mapeamento de processos ... mapear os processos, garantindo que os agentes públicos tenham conhecimento de sua tramitação e de seu arquivamento
42	Redundância de informações ... estabelecer procedimento padrão de pesquisa no SEI antes do cadastramento de um novo documento
46	Interlocação da área de gestão de documentos com a área responsável por atender ao cidadão ... garantir que o SIC e os pontos focais reconheçam o arquivo do MS como fonte para a recuperação de informações
48	Ferramenta de pesquisa pública do SEI ... disponibilizar acesso à consulta de documentos no SEI sem a necessidade de solicitação
49	Planejamento estratégico ... fazer com que as ações relacionadas à gestão de documentos sejam contempladas no planejamento estratégico do MS
50	Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos ... Instituir a Comissão

Fonte: dados da pesquisa, 2022

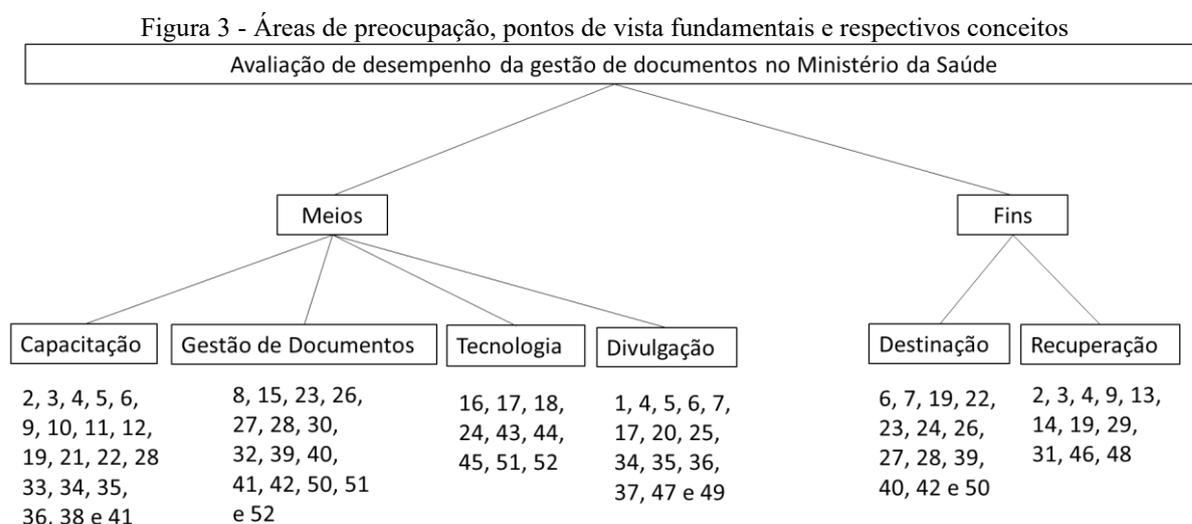
A identificação dos conceitos, seus polos presentes e opostos psicológicos indicam a direção de preferência do Decisor e as fronteiras psicológicas de desempenho, aceitas pelo

Decisor para aquela preocupação. Servindo assim, como importante insumo às etapas subsequentes do modelo.

4.1.3 Áreas de preocupação, Pontos de Vista Fundamentais e Elementares

Com os EPA's determinados, identificam-se os conceitos que expressam ideias similares agrupando-os em grandes áreas de preocupação. Os EPA's que possuem um mesmo grupo de preocupações deverão ficar reunidos sob aquele mesmo denominador, que deve ser capaz de refletir a ideia central do Decisor (ENSSLIN; MONTIBELLER NETO; NORONHA, 2001).

Com o agrupamento dos EPA's, identificou-se duas grandes áreas de preocupação: Meios e Fins. Elas foram subdivididas em Pontos de Vista Fundamentais (PVF). A figura 3 apresenta as áreas de preocupação, os pontos de vista fundamentais e o agrupamento dos conceitos pertencentes a cada um.



Fonte: dados da pesquisa, 2022

Verifica-se que houve casos em que um mesmo EPA figurou em mais de um PVF, e isso se explica pelo fato de os Elementos poderem ter implícita mais de uma preocupação. Nestes casos, os EPA's foram desdobrados, identificando-se as preocupações e alocando-as cada uma no respectivo PVF e área.

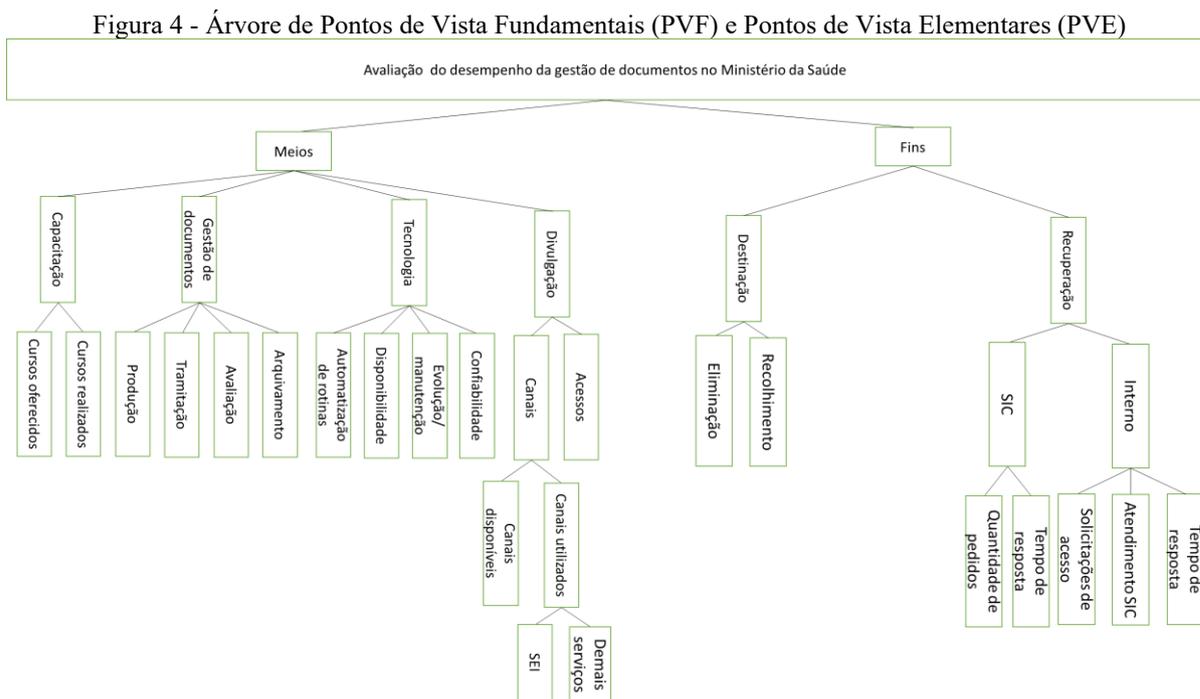
Agrupados em áreas de preocupação, deu-se início ao desenho da árvore de pontos de vista fundamentais, que culminou em seis pontos de vista fundamentais, divididos entre meios e fins.

Os pontos de vista fundamentais foram estabelecidos como: (i) Capacitação, (ii) Gestão de documentos, (iii) Tecnologia, (iv) Divulgação, (v) Destinação e (vi) Recuperação. Os quatro primeiros correspondem à área de preocupação “Meios” e os dois últimos, à área “Fins”.

A construção dos PVF buscou atender às propriedades de serem essenciais, controláveis, completos, mensuráveis, operacionais, isoláveis, não-redundantes, concisos e compreensíveis, conforme proposto por Keeney (1992).

4.1.4 Estrutura Hierárquica de Valores

Seguindo os passos, os PVF são destrinchados em Ponto de Vista Elementares (PVE) até que se obtenha um nível que seja passível de ser mensurado. A figura 4 mostra a estrutura dos Pontos de Vista Fundamentais e dos Pontos de Vista Elementares.



Fonte: Dados da pesquisa, 2022

A decomposição dos PVF em PVE visa facilitar a mensuração dos critérios, partindo-se de uma situação mais complexa para uma em que a mensuração se dá de maneira mais fácil (COELHO; ENSSLIN; PETRI, 2021).

Schnorrenberger (2005) aponta que os PVE estão mais próximos ao nível operacional, podendo ser entendidos como “objetivos que explicam os PVF” (SCHNORREBERGER, 2005, p. 127).

Como resultado da decomposição dos PVF, foram identificados 20 PVE, em três níveis.

4.1.5 Construção dos Indicadores, níveis de referência superior e inferior e *status quo*

Dando continuidade à construção do modelo, cada PVF foi decomposto em seus respectivos PVE. Em seguida, para cada um deles, identificou-se um descritor que permitisse a mensuração de maneira inteligível.

O papel dos indicadores é servir à avaliação da performance de cada PVF, devendo ser mensuráveis, operacionais e compreensíveis, segundo Ensslin, Montibeller Neto e Noronha (2001, p. 160-161).

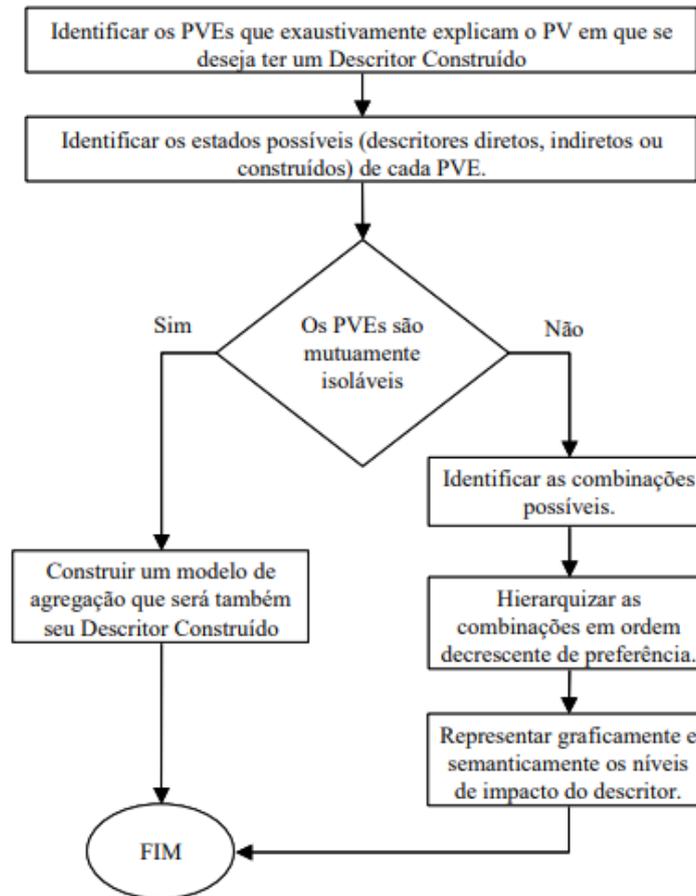
Todos os indicadores encontrados podem ser categorizados como Construídos, Diretos ou Naturais, visto que “possuem uma forma de medida numérica intrínseca e que é claramente entendida pelos Decisores” (ENSSLIN; MONTIBELLER NETO; NORONHA, 2001, p. 148).

Neste caso, como houve a decomposição dos PVF, os indicadores enquadram-se como construídos, já que não foi possível a mensuração a nível de PVF.

A utilização dos indicadores construídos deve ser feita com bastante atenção e em conjunto com o Decisor, pois tais indicadores devem ser capazes de representar o PVF.

A figura 5 demonstra o esquema para a elaboração de indicadores construídos

Figura 5 - Fluxograma para gerar um descritor construído

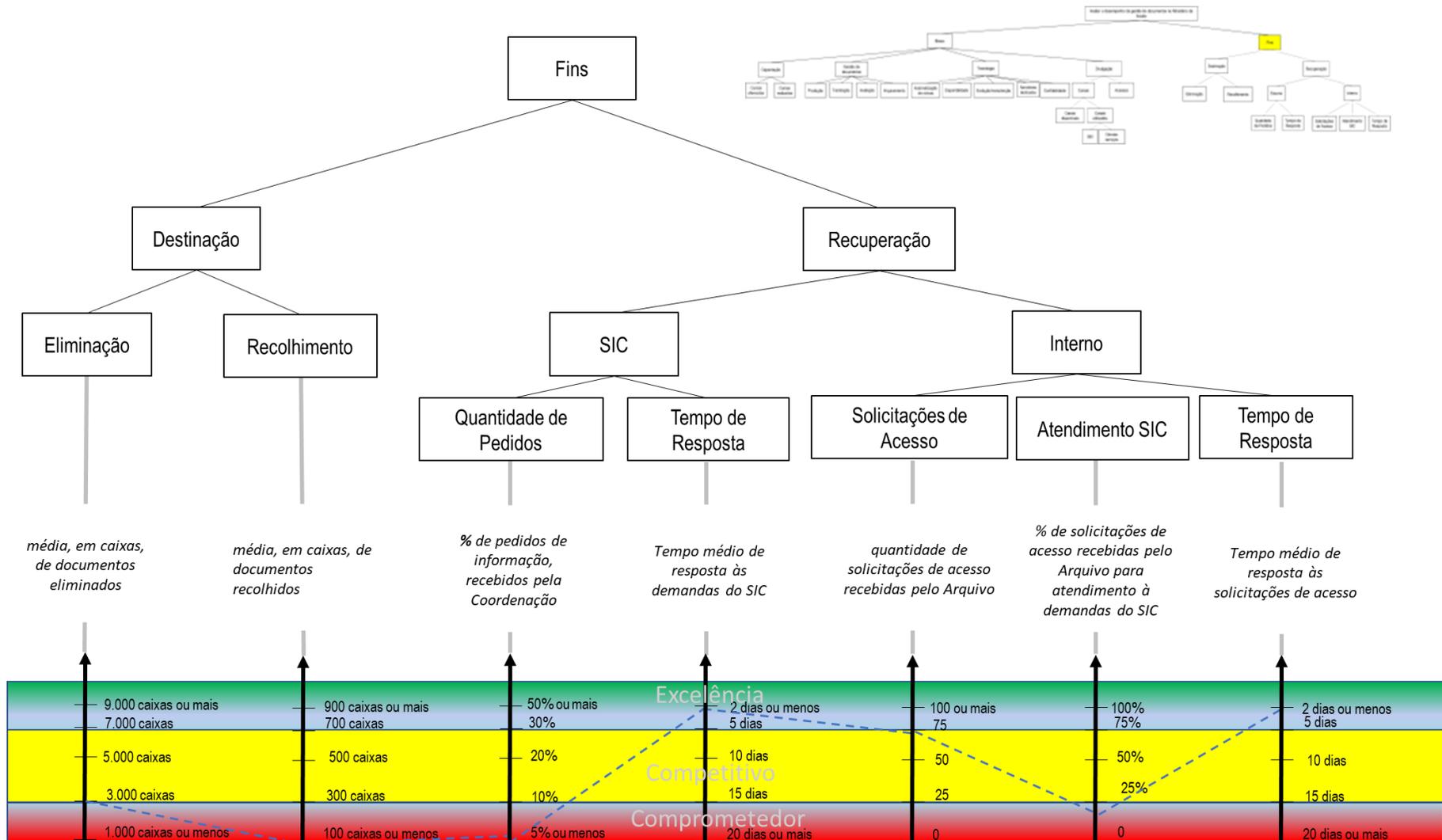


Fonte: Ensslin, Montibeller Neto e Noronha (2001)

Assim, para cada descritor foi definido um nível de impacto considerado de excelência, sendo este o mais atrativo para o Decisor e um nível de impacto considerado como comprometedor, o menos atrativo para o Decisor, cabendo entre os dois níveis a zona competitiva. Ensslin, Montibeller Neto e Noronha (2001, p. 146) pontuam que “não existe descritor ótimo”, já que carregam algum grau de subjetividade, visto que foram definidos pelo Decisor. Porém, uma vez definida a forma de medir, os níveis de desempenho considerados superior e inferior, esta subjetividade deve dar lugar à inteligibilidade e capacidade de identificar e impactar, de maneira idêntica, por parte de qualquer outra pessoa.

A figura 6 apresenta os indicadores da área de preocupação Fins, PFV Destinação e PVF Recuperação, seus respectivos níveis de impacto e a medição da situação atual, seu *status quo*. Os indicadores, níveis de referência e *status quo* dos demais PVF podem ser consultados no apêndice B.

Figura 6 - Indicadores, níveis de impacto e *status quo* da Área de Preocupação “Fins”



Fonte: dados da pesquisa

Os níveis de impacto são traduzidos, inicialmente, pela percepção do Decisor numa escala ordinal. Já os níveis de referência servirão à ancoragem para cada descritor, ou seja, as âncoras permitirão o estabelecimento de níveis em igualdade de preferência para todos os indicadores (PETRI, 2005).

A área em vermelho representa uma referência inferior, sendo considerada como área comprometedora. Os resultados deste quadrante são considerados ruins, contudo, dentro do mínimo aceitável.

A área em amarelo representa o nível competitivo, que está localizado entre as referências superior e inferior, e indica que o desempenho se encontra na faixa competitiva ou em nível de mercado.

A área verde representa o nível de excelência, ou seja, os resultados deste quadrante encontram-se num nível considerado como superior ou de excelência.

4.2 FASE DE AVALIAÇÃO

Superada a fase de estruturação, que culmina com a definição dos indicadores e de seus níveis de impacto, o Decisor terá um modelo que reflita os aspectos julgados por ele como suficientes para a representação do contexto e dos aprendizados gerados durante sua construção (ENSSLIN, *et al.* 2010).

Na fase de avaliação, o que se pretende é demonstrar a diferença de atratividade entre os níveis de cada descritor, por meio da transformação das escalas ordinais em cardinais (ENSSLIN *et al.*, 2010; ENSSLIN; MONTIBELLER NETO; NORONHA, 2001).

Para atender aos requisitos necessários, a fase de avaliação foi dividida em 03 etapas: (i) Função de Valor, (ii) Taxas de Substituição e (iii) Avaliação Global.

4.2.1 Funções de Valor

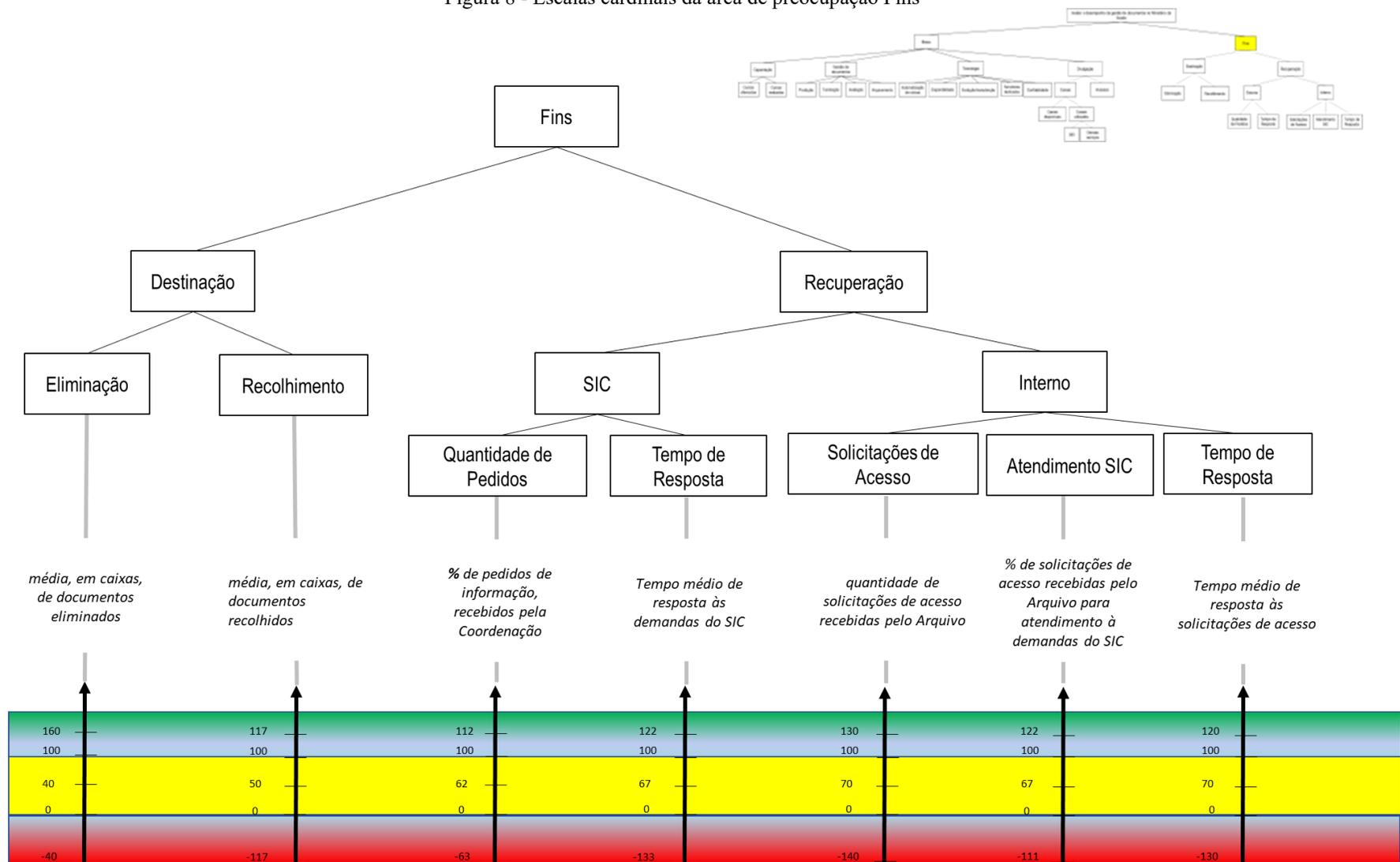
Nesta fase o que se pretende é transformar uma escala ordinal em uma escala cardinal, e para tanto, utiliza-se uma função de valor. Pode-se entender que a função de valor transforma um modelo quantitativo em qualitativo. Para Petri (2005), as funções de valor são a representação matemática das preferências do Decisor.

Ensslin, Montibeller Neto e Noronha (2001) apontam três tipos de métodos para a definição das funções de valor: método da pontuação direta, método da Bissecção e método do

As funções de valor relativas aos indicadores dos demais PVF's encontram-se no Apêndice C.

A figura 8 demonstra as escalas cardinais da área de preocupação Fins.

Figura 8 - Escalas cardinais da área de preocupação Fins



Fonte: dados da pesquisa

O desdobramento dos PVE da área de preocupação Meios encontram-se no apêndice D.

4.2.2 Taxas de substituição

Com as funções de valor definidas, prosseguiu-se com a identificação das taxas de substituição, também conhecidas como “pesos”.

Ao definir a importância relativa de cada preocupação do modelo, o MCDA-C propiciará ao Decisor avaliar o desempenho não apenas localmente, mas também globalmente, construindo maior aprendizado sobre o seu próprio contexto. Com isso, poderá identificar os critérios a serem privilegiados e melhorados, uma vez que identifica, no modelo global, o potencial contributivo de cada PVE, ou PVF, no desempenho global.

Para a definição das taxas de substituição deste modelo, utilizou-se o método *Swing Weights* (BEINAT, 1995; BODILY, 1985; GOODWIN; WRIGHT, 1991; von WINTERFELDT; EDWARDS, 1986), no qual o Decisor foi questionado a respeito de qual critério, do PVF Recuperação ele desejava melhorar a performance, saindo do nível neutro para o bom, tendo ele escolhido dentro do PVE “SIC”, o critério “Quantidade de pedidos”, que passou a valer 100 pontos.

Isso posto, perguntou-se ao Decisor quanto valeria o salto para que o critério “tempo de resposta” saísse do nível neutro para o bom, ao que ele respondeu que valeria 60 pontos.

Para chegar à taxa de substituição, somou-se os pontos dados aos dois critérios, que totalizaram 160. Para que a soma dos valores fosse igual a 1, dividiu-se o valor de cada critério pelo total, da seguinte maneira:

$$\text{PVE SIC} = 100 + 60 = 160$$

$$\text{Quantidade de pedidos} \quad w_1 = 100/160 = 0,625 \text{ ou } 62,5\%$$

$$\text{Tempo de resposta:} \quad w_2 = 60/160 = 0,375 \text{ ou } 37,5\%$$

O quadro abaixo demonstra as taxas de substituição para a área de preocupação Fins, com as preferências locais e as preferências globais.

Quadro 4 – Taxas de substituição área de preocupação Fins
Taxas de substituição - método Swing Weights

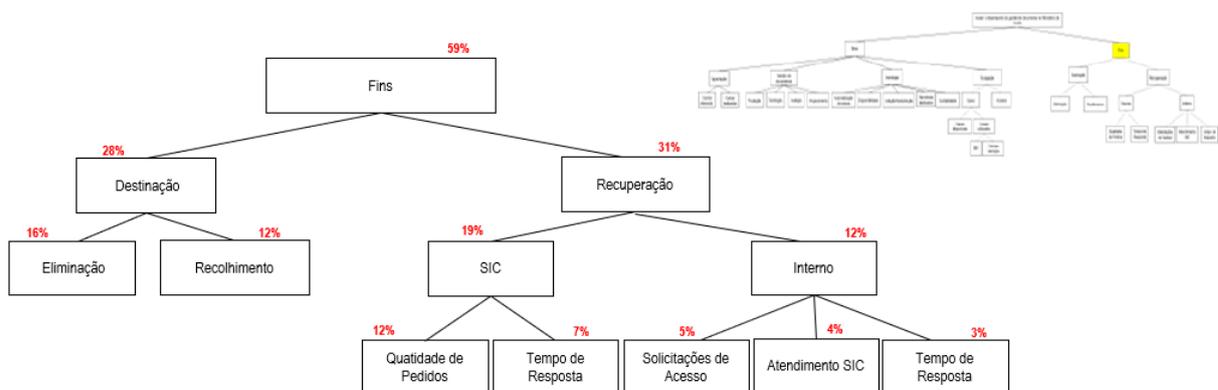
	Pontuação	Preferência Local	Preferência Global
Recuperação	100	53%	31%
Destinação	90	47%	28%
Somatório	190	100%	59,00%
Destinação			
Eliminação	100	59%	16%
Recolhimento	70	41%	12%
Somatório	170	100%	28%
Recuperação			
SIC	100	62,5%	19%
Interno	60	37,5%	12%
Somatório	160	100,0%	31%
SIC			
Quantidade de pedidos	100	62,5%	12%
Tempo de resposta	60	37,5%	7%
Somatório	160	100,0%	19%
Interno			
Solicitação de Acesso	100	40%	5%
Atendimento SIC	90	36%	4%
Tempo de resposta	60	24%	3%
Somatório	250	100%	12%

Fonte: dados da pesquisa

Para encontrar as taxas de substituição para o modelo global, multiplicou-se a taxa de preferência local pela taxa de preferência da área de preocupação.

A figura 9 demonstra as taxas de substituição para a área de preocupação Fins.

Figura 9 - Área de preocupação Fins com as taxas de substituição globais



Fonte: dados da pesquisa

A figura demonstra as taxas de substituição em relação ao modelo global, que traduz a soma de todos os PVE e PVF, uma vez que o Decisor julgou que tal representação daria uma

melhor visão da representatividade de cada descritor para o modelo, em detrimento da apresentação das taxas em relação a cada um dos PVF.

As demais taxas de substituição encontram-se no apêndice E.

4.2.3 Modelo Global

De posse de todas as taxas de substituição, aplicou-se a agregação aditiva para construção do valor global, que consiste na soma dos resultados de todos os PVF e que é representada pela fórmula abaixo

$$V(a) = w_1 \cdot v_1(a) + w_2 \cdot v_2(a) + w_3 \cdot v_3(a) + \dots + w_n \cdot v_n(a)$$

Na forma genérica:

$$V(a) = \sum_{i=1}^n w_i \cdot v_i(a)$$

Onde:

$V(a)$ – Valor Global da Avaliação;

$V_1(a), V_2(a), \dots, V_n(a)$ – Valor de cada Ponto de Vista Fundamental;

$W_1(a), W_2(a), \dots, W_n(a)$ – Taxa de Substituição Ponto de Vista Fundamental;

n – número de Ponto de Vista Fundamental.

Assim, para este valor global, que resultou em 6,80 obteve-se:

Valor global = PVF Meios + PVF Fins

A Figura 10 demonstra os valores de cada PVF, bem como o valor global do modelo.

Figura 10 – Modelo Global de Avaliação de Desempenho da Gestão de Documentos do MS

PVF	PVE	Descritor	Tx. de substituição	Âncoras		Desempenho atual	Pref. Loc.
				Desempenho de	Desempenho		
	Avaliação Global		100%				6,80
	1 - Meios		41%				12,10
Meios	1.1 Capacitação		9%				8,0
	1.1.1 Cursos Oferecidos	Nº de cursos	5%	100	0	100	5,0
	1.1.2 Cursos Realizados	Média de cursos	4%	100	0	75	3,0
	1.2 Gestão de Documentos		12%				2,5
	1.2.1 Produção	Média de campos	5%	100	0	-30	-1,5
	1.2.2 Tramitação	Tempo médio	1%	100	0	-50	-0,5
	1.2.3 Avaliação	% de massa documental	4%	100	0	100	4,0
	1.2.4 Arquivamento	Nº de caixas	2%	100	0	26	0,5
	1.3 Tecnologia		11%				5,1
	1.3.1 Automação de rotinas	Nº de rotinas	3%	100	0	75	2,3
	1.3.2 Disponibilidade	Duração média	3%	100	0	0	0,0
	1.3.3 Evolução/manutenção	Evolução de versão	1%	100	0	0	0,0
	1.3.4 Servidores dedicados	Nº de máquinas	1%	100	0	100	1,0
	1.3.5 Confiabilidade	Prazo de retenção	3%	100	0	60	1,8
	1.4 Divulgação		9%				-3,5
	1.4.1 Canais		4%				2,4
	1.4.1.1 Canais disponíveis	Nº de canais	2%	100	0	100	2,1
	1.4.1.2 Canais utilizados		2%				0,2
	1.4.1.2.1 SEI	Nº de vezes	1%	100	0	100	1,1
	1.4.1.2.2 Demais serviços	Nº de vezes	1%	100	0	-85	-0,8
1.4.2 Acessos	Nº de vezes	5%	100	0	-110	-5,8	
	2 - Fins		59%				-5,3
Fins	2.1 Destinação		28%				-13,5
	2.1.1 Eliminação	Média de caixas	16%	100	0	0	0,0
	2.1.2 Recolhimento	Média de caixas	12%	100	0	-117	-13,5
	2.2 Recuperação		31%				8,2
	2.2.1 SIC		19%				1,2
	2.2.1.1 Quantidade de pedidos	% de pedidos	12%	100	0	-62	-7,5
	2.2.1.2 Tempo de resposta	Tempo médio	7%	100	0	120	8,7
	2.2.2 Interno		12%				7,0
	2.2.2.1 Solicitações de acesso	Nº de solicitações	5%	100	0	75	3,8
	2.2.2.2 Atendimento SIC	% de solicitações	4%	100	0	-10	-0,4
2.2.2.3 Tempo de resposta	Tempo médio	3%	100	0	120	3,6	

Fonte: dados da pesquisa

O desempenho atual da gestão de documentos no Ministério da Saúde se mostrou aquém do esperado, possuindo um valor global de 6,80. Na área de preocupação meios, foram identificados 6 indicadores com desempenho dentro do mínimo aceitável, na zona comprometedor; 4 indicadores no nível neutro, na zona competitiva, e 5 indicadores no nível bom, dentro da zona de excelência.

Capacitação foi o PVF dentro da área de preocupação Meios que apresentou melhor resultado, enquanto Divulgação foi o que apresentou pior, sendo este o PVF com maiores chances de proposição de melhorias, dado que um incremento neste quesito, trará resultados positivos para o PVF Recuperação, da área de preocupação Fins.

O PVF gestão de documentos, apesar de ter apresentado resultado mediano oferece uma boa chance de melhoria, uma vez que as ações para melhoria do desempenho dependem apenas de ações da própria Coordenação de Arquivo.

Em relação à área de preocupação Fins, 4 indicadores apresentaram resultados comprometedores, 1 apresentou nível neutro, na zona de competitividade e 2 apresentaram desempenho bom, no nível de excelência.

Como oportunidade de melhoria gerada pelos resultados do MCDA-C, vislumbra-se aumentar as atividades relacionadas à destinação de documentos, além de reforçar as atividades de divulgação, conforme já mencionado, que possibilitarão um desempenho melhor na recuperação de informações.

A fórmula para cada um dos PVF tem a seguinte representação:

$$\sum \text{SQ (Capacitação)} = (0,05 * 100) + (0,04 * 75) = 8$$

$$\sum \text{SQ (Gestão de documentos)} = (0,05 * (-30)) + (0,01 * (-50)) + (0,04 * 100) + (0,02 * 26) = 2,5$$

$$\sum \text{SQ (Tecnologia)} = (0,03 * 75) + (0,03 * 0) + (0,01 * 0) + (0,01 * 100) + (0,03 * 60) = 5,1$$

$$\sum \text{SQ (Divulgação)} = (0,02 * 100) + (0,01 * 100) + (0,01 * (-85)) + (0,58 * (-110)) = -3,5$$

$$\sum \text{SQ (Destinação)} = (0,16 * 0) + (0,12 * (-117)) = -13,5$$

$$\sum \text{SQ (Recuperação)} = (0,12 * (-62)) + (0,07 * 120) + (0,05 * 75) + (0,04 * (-10)) + (0,03 * 120) = 8,2$$

Já a fórmula para o modelo global é representada por:

$$(0,05 * 100) + (0,04 * 75) + (0,05 * (-30)) + (0,01 * (-50)) + (0,04 * 100) + (0,02 * 26) + (0,03 * 75) + (0,03 * 0) + (0,01 * 0) + (0,01 * 100) + (0,03 * 60) + (0,02 * 100) + (0,01 * 100) + (0,01 * (-85)) + (0,58 * (-110)) + (0,16 * 0) + (0,12 * (-117)) + (0,12 * (-62)) + (0,07 * 120) + (0,05 * 75) + (0,04 * (-10)) + (0,03 * 120) = 6,80$$

Assim, tornou-se possível identificar quanto cada um dos indicadores é responsável por melhorar ou piorar o desempenho global da gestão de documentos no MS para a recuperação de informações. Permite também, identificar onde se encontram as melhores oportunidades de aperfeiçoamento do desempenho local e global.

4.2.4 Avaliação do modelo e perfil de impacto

A presente pesquisa, que foi desenvolvida de acordo com as premissas do MCDA-C, buscou um modelo para a avaliação de desempenho da gestão de documentos no âmbito do Ministério da Saúde. Os PVF encontrados, que buscaram traduzir as percepções do Decisor a respeito do problema, foram: Capacitação, Gestão de Documentos, Tecnologia, Divulgação, todos referentes à área de preocupação Meios, e Destinação e Recuperação, relativos à área de preocupação Fins.

Com base no desenvolvimento do modelo e aplicação das taxas de substituição, que se deu pelo método *Swing Weights*, de cada um dos critérios, foi possível identificar as lacunas e vulnerabilidades dos aspectos relacionados à gestão de documentos, bem como as atividades que apresentaram bom desempenho.

A área de preocupação “Meios”, correspondeu a 41% da avaliação global, sendo o critério mais representativo o de gestão de documentos, com 12%, seguido pelo PVF

Tecnologia, com 11% e dos PVF capacitação e divulgação, ambos com 9%. Apenas o PVF de divulgação apresentou preferência local negativa.

Passando-se à análise do PVF Fins, que corresponderam a 59% do modelo, obteve-se resultados de dois PVF: destinação, que correspondeu a 28% e recuperação, com 31%, sendo que o primeiro apresentou preferência local negativa.

Ambos os indicadores relacionados ao PVF destinação apresentaram nível de desempenho comprometedor. É importante ressaltar que a atividade de destinação de documentos, por ser a última fase da gestão documental, muitas vezes acaba não sendo realizada, contudo, sua execução é tão importante quanto às demais fases, já que é com base na destinação final que se terá a redução do acervo, mantendo-se disponíveis para acesso e consulta apenas os documentos que possuam valor secundário.

Um esforço nos PVF de tecnologia e gestão de documentos certamente traria impactos positivos a este PVF.

4.4 RECOMENDAÇÕES

Visando a melhoria do *status quo* da gestão de documentos no Ministério da Saúde aplicou-se a metodologia MCDA-C, com o objetivo de medir o desempenho dos diversos fatores relacionados à GD no MS.

Na fase de recomendações, os indicadores cujo desempenho se encontram no nível comprometedor foram identificados com vistas à proposição de ações de melhoria, que impactarão também no desempenho do modelo global.

Nota-se que a vantagem na utilização da metodologia MCDA-C para medir o desempenho de determinadas ações consiste em permitir que o Decisor tome a decisão de onde alocar esforços para melhorar desempenhos locais e global, racionalizando o uso de seus recursos para a obtenção de melhores resultados (ARANTES; ENSSLIN, 2021).

Dentro da área de preocupação Meios, apenas o PVF “Capacitação” não apresentou resultados de PVE no nível comprometedor.

Assim, buscou-se identificar os indicadores cujo desempenho poderiam afetar outros indicadores, como no caso do PVF Divulgação, que pode gerar impactos no PVF Recuperação. O custo-benefício de investimento na melhoria do PVF Divulgação também se mostrou atrativo, já que o serviço de divulgação já existe e já é utilizado.

Assim, as intervenções no PVF em questão trariam bons resultados com zero custos. O quadro 5 traz as recomendações para o descritor Demais serviços, constante do PVE Canais utilizados.

Quadro 5 – Recomendações para o descritor “Demais Serviços”

Recomendação 1	
Área de Preocupação: Meios	
Ponto de Vista Fundamental (PVF): Divulgação	
Ponto de Vista Elementar (PVE): Canais utilizados	
Descritor: número de vezes que a divulgação foi referente aos outros serviços prestados pela Coordenação de Arquivo	
Status quo atual: N2 = 0	Status quo desejado: N5 = 100
Outros PVE's influenciados: <ul style="list-style-type: none"> • SIC – Quantidade de pedidos • Interno – Atendimento SIC 	
Ações propostas: <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar o número de comunicações a respeito dos serviços de oferecidos pelo arquivo de guarda intermediária • Disseminar a visão do arquivo de guarda intermediária como aliado do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). • Disseminar a percepção na organização do arquivo como repositório de informações e garantia de direitos. 	
Meta: Divulgar aos colaboradores do MS, ao menos uma vez por mês, os serviços prestados pelo arquivo de guarda intermediária da Coordenação de Arquivo.	

Fonte: adaptado de adaptado de Silva, Kênia Cristina Rosa, 2022

O descritor Evolução/manutenção do PVF Tecnologia, também apresenta impacto em outros PVF, sobretudo nos PVE produção e tramitação, do PVF Gestão de Documentos e poderia ser implementado sem grandes esforços, já que a obtenção da versão mais atual do SEI depende do envio da resposta ao “questionário de viabilidade” ao TRF-4.

O custo-benefício desta ação também se mostra interessante, já que a infraestrutura lógica para a evolução da versão do sistema já existe, sendo necessário apenas a disponibilização de técnicos para a implementação da solução.

Assim, o quadro 6 apresenta as recomendações para este descritor.

Quadro 6 – Recomendações para o descritor “Evolução/manutenção”

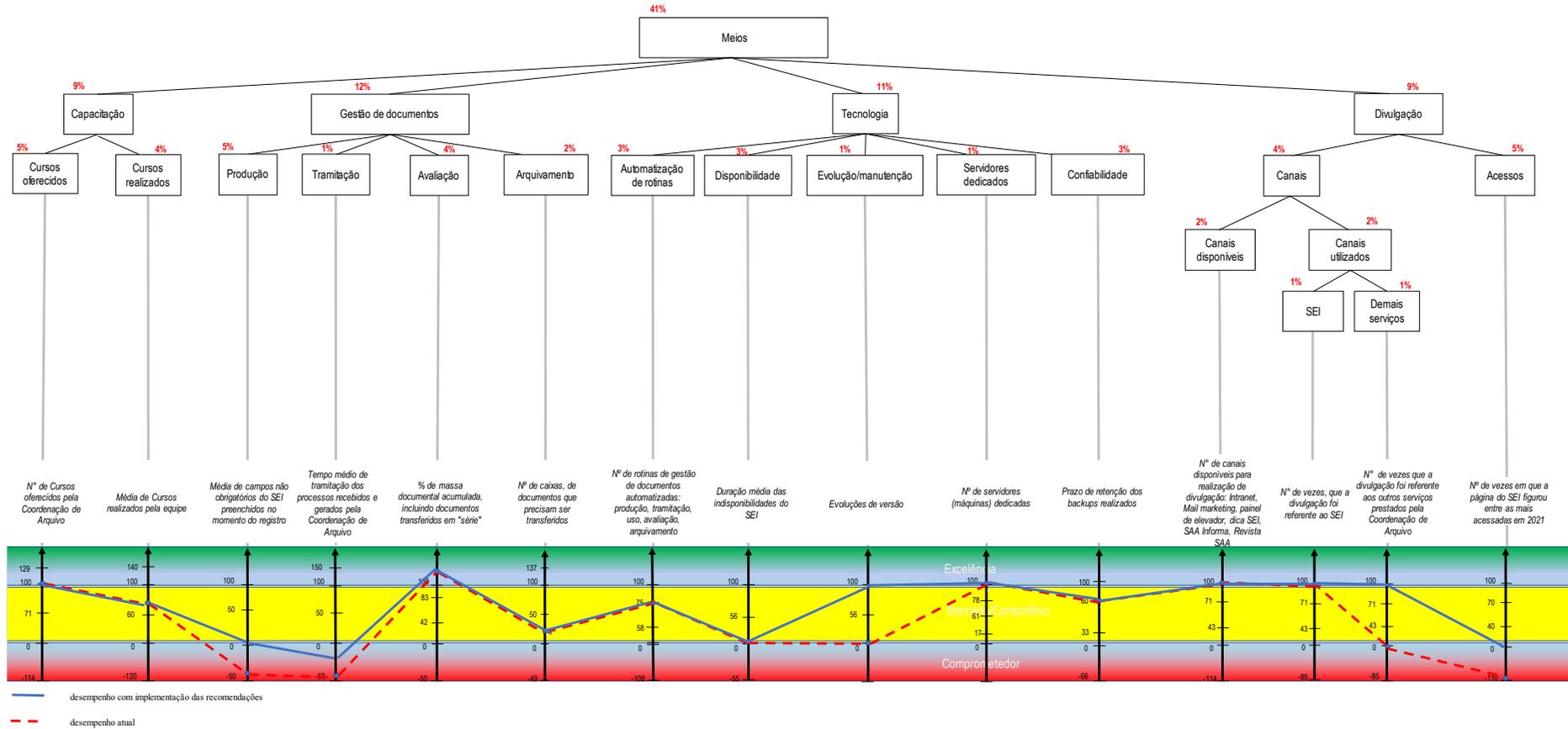
Recomendação 2	
Área de Preocupação: Meios	
Ponto de Vista Fundamental (PVF): Tecnologia	
Descritor: Evoluções de versão	
Status quo atual: N2 = 0	Status quo desejado: N3 = 100
Outros PVE's influenciados: <ul style="list-style-type: none"> • Produção • Tramitação 	
Ações propostas: <ul style="list-style-type: none"> • Responder o questionário de viabilidade e enviá-lo ao TRF-4 para obtenção da versão 4.0 • Solicitar ao Datasus a atualização do Sistema. 	
Meta: Atualizar a versão do SEI para a 4.0.	

Fonte: adaptado de Silva, Kênia Cristina Rosa, 2022

A implementação das recomendações apresentadas permitirá a alteração das pontuações dos PVF Tecnologia, Divulgação, Recuperação e Gestão de Documentos refletindo um incremento no valor global do modelo, que passaria dos atuais 8,60 para 36,50.

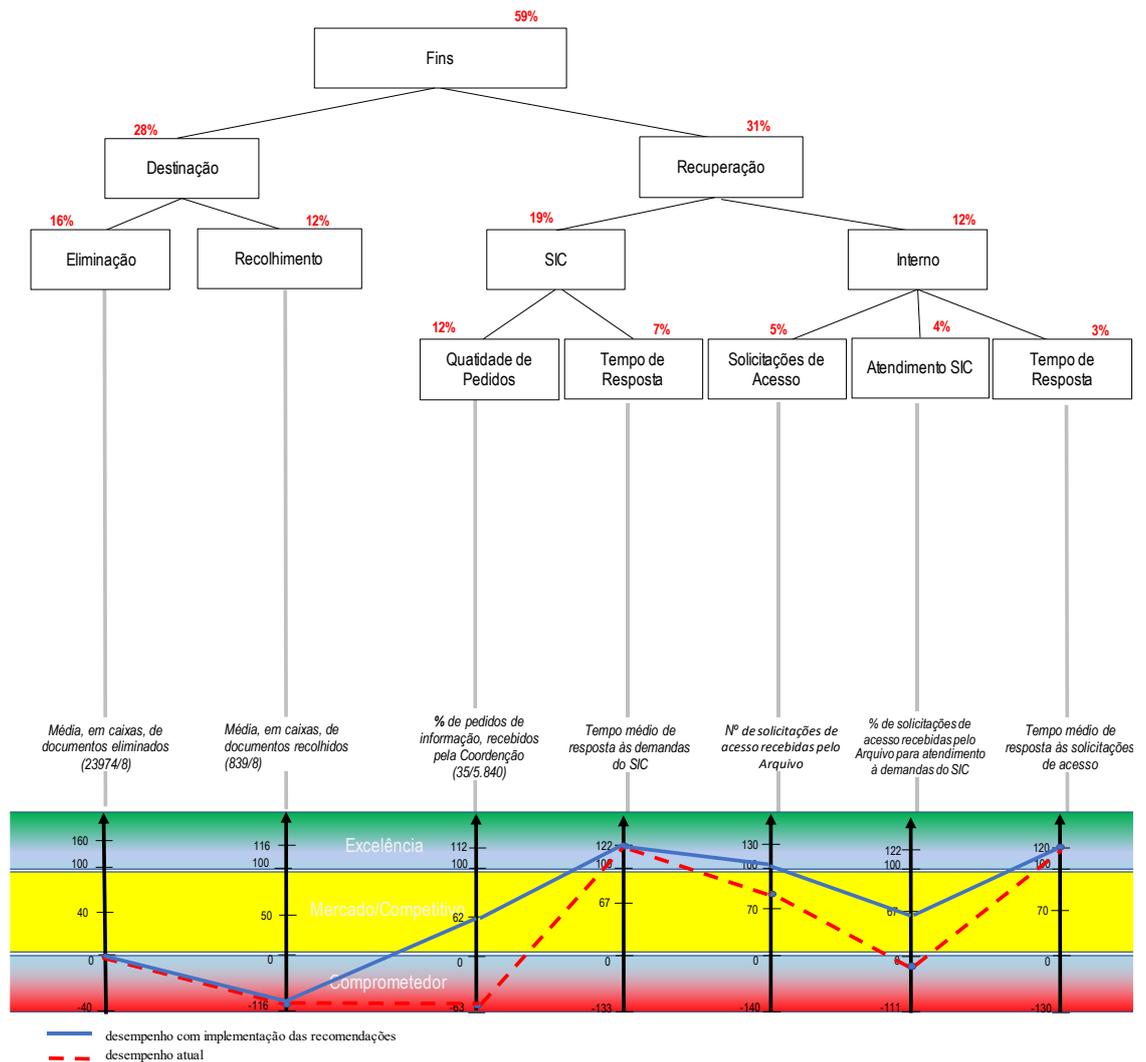
As Figuras 11 e 12 mostram as áreas de preocupação meios e fins com seus respectivos *status quo*, representados pela linha vermelha, e o impacto no modelo global, a partir das recomendações apresentadas para o modelo, demonstrado pela linha azul.

Figura 11– Área de preocupação Meios - *Status quo* e desempenho a partir das recomendações



Fonte: dados da pesquisa

Figura 12– Área de preocupação Fins – *Status quo* e desempenho a partir das recomendações



Fonte: dados da pesquisa

Ainda como pontos de atenção para possíveis recomendações tem-se a automatização das rotinas de gestão de documentos, constante do PVF Tecnologia, que apesar de não estar no nível comprometedor, geraria resultados em outros PVF's.

Ter um sistema que indique, com base na classificação arquivística quais os documentos que cumpriram seus prazos de guarda, traria melhores resultados no PVF tecnologia, PVF gestão de documentos e PVF destinação final.

4.5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Como base para análise dos resultados, utilizou-se toda a legislação arquivística brasileira, bem como os manuais de gestão de documentos disponíveis no MS e as normativas internas que tratam do assunto.

Importante ressaltar o cotejamento dos resultados com o e-Arq Brasil, que é um modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos, e com a escala dos níveis de gestão de documentos, apresentada no VI Seminário do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos (Siga), ocorrido em 2018 (ARQUIVO NACIONAL, 2018).

O primeiro documento traz os requisitos obrigatórios, altamente desejáveis e desejáveis para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística, contemplando também as facetas de um programa de gestão arquivística de documentos, enquanto a escala dos níveis de gestão apresenta, divididos em 5 (cinco) níveis, as boas práticas para a gestão documental.

De acordo com o e-Arq Brasil (CONARQ, 2022), a capacitação de pessoal é uma exigência para a implantação de um programa de gestão arquivística de documentos; já em relação à escala dos níveis de gestão de documentos, “possuir rotinas para capacitação sistemática dos servidores que atuam nas atividades relacionadas à gestão de documentos, desde a produção até a destinação final” (ARQUIVO NACIONAL, 2018) é uma das ações constantes do nível 5, o mais elevado.

Os resultados do modelo demonstram que, a Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos oferece uma média de 3 cursos - um nível de excelência - voltados à gestão de documentos, enquanto a média do PVE Cursos realizados ficou entre 2 e 3, ou seja, no nível competitivo, sendo que a média dos cursos realizados foi obtida por meio do arquivo de certificados mantido pela Coordenação.

Em relação ao PVF de gestão de documentos, que foi o que apresentou valor mais elevado dentro da área de preocupação Meios, apurou-se que Produção e Tramitação figuraram resultados no nível comprometedor, enquanto Avaliação teve resultados no nível de excelência, e Arquivamento, no nível competitivo.

Enquanto o PVE Produção visou medir a quantidade de campos não obrigatórios preenchidos no momento do registro dos documentos no SEI-MS, Tramitação visou medir a quantidade de dias que os processos recebidos durante o primeiro semestre de 2021 pela Coordenação de Arquivo permaneceram em trâmite na unidade.

A literatura pesquisada não aponta parâmetros para esses indicadores, contudo, há que se ressaltar que quanto mais detalhada for a inserção de metadados no sistema, maiores as

chances de recuperação da informação, já que, nos casos em que os documentos não passam por reconhecimento óptico de caracteres (OCR) é nos metadados que a pesquisa será realizada.

Em relação ao tempo de trâmite dos processos na Coordenação de Arquivo, ressalta-se que este indicador pode estar atrelado a uma medida de eficiência, demonstrando quão ágil a Coordenação despacha seus processos.

Para o descritor Avaliação, que buscou medir a quantidade de massa documental acumulada no MS, a escala dos níveis de gestão de documentos do Siga (2018), aponta que instituições com o nível 5 (cinco) de gestão, não possuem documentos acumulados.

Apesar de o MS possuir MDA, o quantitativo apresentado é baixo em relação à totalidade do acervo, mas o esforço necessário para aumentar a variável deste quesito é alto, já que segundo o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística a avaliação é o “processo de análise de documentos de arquivo, que estabelece os prazos de guarda e a destinação, de acordo com os valores que lhe são atribuídos” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 41).

Para realizar a avaliação documental é necessário ler e compreender os documentos, visando definir se eles possuem ou não valor além do administrativo; é uma tarefa intelectual, que demanda tempo e conhecimento dos processos de trabalho do órgão.

Por fim, o descritor Arquivamento, que mediu a quantidade de documentos que ainda precisam ser transferidos ao arquivo de guarda intermediária, apresentou resultado dentro do nível competitivo, contudo, ressalta-se que há casos em que a documentação passível de transferência não se encontra devidamente organizada de acordo com os requisitos do Manual de gestão de documentos: metodologia de arquivo (2015) do MS, o que demanda certo esforço, principalmente das unidades produtoras dos documentos.

Para o PVE Tecnologia, os resultados encontrados demonstram que a maior parte dos indicadores se encontra no nível competitivo. De acordo com o e-Arq Brasil (2022) um Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (Sigad) pode ser definido como “uma solução informatizada que visa o controle do ciclo de vida dos documentos, desde a produção até a destinação final, seguindo os princípios da gestão arquivística de documentos. (ARQUIVO NACIONAL, 2020, p. 21).

Com base nesse conceito, pode-se analisar que os resultados decorrentes do descritor Automatização de rotinas podem nos trazer ganhos em outros PVF, já que quanto maior for a automatização dos procedimentos da gestão documental, mais fácil se tornará o controle da destinação final dos documentos, por exemplo, gerando impacto nos PVF de gestão de documentos e PVF destinação.

Um ponto de atenção para o PVF tecnologia está no fato da desatualização da versão utilizada do SEI, que pode trazer impactos negativos, inclusive no que diz respeito ao trâmite documental entre órgãos da APF. Da mesma forma, as rotinas de backup da instituição devem levar em conta os pressupostos apontados pelas normativas do tema.

Um esforço para melhorar os níveis deste PVF, conforme apresentado nas recomendações, certamente trariam melhores resultados para todo o modelo.

Em relação ao PVF de divulgação, que teve preferência local negativa, fica evidenciado, mediante os impactos que seriam gerados com a implementação da Recomendação 2, que é preciso melhorar a divulgação dos serviços que a Coordenação de Arquivo dispõe, principalmente aqueles que não têm relação direta com o uso do SEI.

Na área de preocupação Fins, o PVF destinação, que teve os PVE's localizados na área comprometedora do modelo poderiam ser melhorados com a destinação de equipes focadas para esta atividade, que é natural aos arquivos de guarda intermediária e que requerem dedicação e conhecimento amplo das atividades desempenhadas pelo órgão.

A execução destas atividades é a finalização do ciclo da gestão documental, e são elas que garantirão ao gestor a racionalização do acervo, bem como a economia relacionada à manutenção de áreas destinadas ao arquivamento de documentos.

Por fim, em relação ao PVF recuperação, que teve a maior representatividade no modelo, dois indicadores apresentaram níveis comprometedores, outros dois apresentaram níveis de excelência e apenas um ficou no nível competitivo.

É importante ressaltar que os resultados aqui apresentados seguem o mesmo padrão dos resultados apresentados nos relatórios de acesso à informação da CGU, tratados nos capítulos anteriores, onde é possível perceber um descolamento entre as atividades de arquivo e a interface com o SIC, já que o percentual de pedidos de recuperação à informação realizados ao arquivo central para atender demandas SIC não chegou a 25% do total de pedidos.

A construção do modelo, por apresentar o *status quo* da gestão de documentos no Ministério da Saúde, oportuniza ao gestor trabalhar as questões mais deficitárias no que tange à gestão documental.

Assim, atendendo aos objetivos propostos, foi possível identificar o panorama da gestão de documentos no MS, a partir da construção do modelo de avaliação de desempenho da gestão de documentos, baseado na metodologia MCDA-C.

Como resultados alcançados, a Coordenação de Arquivo intensificou as atividades de Destinação documental, alocando uma equipe maior para as atividades de recolhimento e eliminação dos documentos acumulados pelo Arquivo Central.

Essa ação, gera impactos positivos nas duas áreas de preocupação, já que interfere no descritor avaliação e nos indicadores eliminação e recolhimento.

Além disso, o preenchimento do questionário de viabilidade, para atualização do SEI foi realizado, e atualmente o Datasus já dispõe dos insumos necessários para preceder à atualização.

Em relação às capacitações, a equipe da Coordenação de Arquivo está atualizando os cursos já disponíveis, e tem como perspectiva cursos voltados à LAI e ao uso do SEI 4.0, incrementando um pouco mais os resultados apresentados.

Em relação a ações futuras, recomenda-se que a Coordenação de Arquivo estreite laços com as unidades responsáveis pela gestão do SIC e da LAI dentro do Ministério, informando sobre os serviços prestados pelo arquivo central, divulgando-o como fonte de recuperação e de garantia de direitos.

Atuar junto aos pontos focais da LAI dentro de cada uma das Secretarias finalísticas do Ministério, poderia gerar resultados mais satisfatórios para a recuperação da informação.

Por fim, há que se trabalhar mais fortemente a visão do arquivo como fonte de informações, desvinculando-o do papel periférico que costuma ocupar.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente trabalho teve como premissa mensurar requisitos da gestão de documentos a fim de avaliar o desempenho de tais ações no Ministério da Saúde e para tanto, utilizou-se da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão - Construtivista (MCDA-C).

Por ser um instrumento que propicia o aprendizado constante para os envolvidos, durante sua construção foi possível identificar lacunas do processo de gestão documental até então negligenciados nos diagnósticos rotineiros, voltados mais à questão das métricas arquivísticas e da microarquivologia.

Em que pese a Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos, unidade na qual se deu a presente pesquisa, envidar esforços de maneira contínua para melhorar seus processos de trabalho, e conseqüentemente seus resultados, a falta de um instrumento capaz de mensurar de maneira quantitativa e qualitativa os requisitos postos pelo Decisor reflete negativamente na tomada de decisão.

Assim, o presente estudo fornece insumos para que o gestor, a partir de suas percepções possa alocar seus recursos de maneira embasada, renunciando ao empirismo.

5.1 O PROBLEMA DE PESQUISA

A gestão de documentos é um processo fundamental para a garantia dos direitos constitucionais. No âmbito da Administração Pública Federal, onde os documentos de arquivo são de interesse público e coletivo, a gestão de documentos se mostra como aliada ao atendimento dos preceitos impostos pela LAI, além de ser um processo catalizador para a organização e disponibilização de informações.

Apesar da Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos ter seus instrumentos normativos publicados e fazer o gerenciamento de seus objetivos e metas, pouco se fez em relação à mensuração das ações empreendidas para implementação da sistemática da gestão documental, fazendo com que as ações de melhoria dos processos da Coordenação sejam feitas de maneira empírica.

Nesse sentido, é possível perceber que as práticas de gestão documental se voltam à microarquivologia, cuidando apenas das práticas e técnicas do fazer, ao passo que as ações da macroarquivologia, que dão conta do gerenciamento dos arquivos, enquanto unidade de negócio ficam em segundo plano.

Além disso, nota-se o descompasso entre o arquivo e sua missão, de fornecer informação. O descompasso entre a quantidade de pedidos de informação e a quantidade de demandas recebida pela unidade de arquivo denota um desconhecimento da função primordial do arquivo, enquanto repositórios legais da memória institucional e dos atos da Administração.

Para responder à pergunta de pesquisa: **“como medir o desempenho das ações de gestão de documentos no Ministério da Saúde visando seu aperfeiçoamento?”** foi escolhida a metodologia MCDA–C para o desenvolvimento de um modelo, capaz de auferir, sob o ponto de vista do Decisor, o desempenho da gestão documental no MS.

A escolha por esta metodologia deveu-se a seu caráter construtivista, recursivo e pela possibilidade de identificar, mensurar e avaliar as diferentes preocupações, local e globalmente, sempre sob a perspectiva do dono do “problema” ou Decisor.

O desenvolvimento do modelo possibilitou, ainda durante a sua construção, identificar as lacunas existentes no processo de gestão documental, já garantindo ao gestor insumos para a proposição de novas ações e o fortalecimento de outras.

5.2 OS OBJETIVOS DA PESQUISA

Partindo da correlação existente entre a gestão de documentos e o direito de acesso à informação, este estudo buscou evidenciar o *status quo* da gestão de documentos no MS, desde a implementação das primeiras ações voltadas à preservação e manutenção dos documentos produzidos e recebidos pelo MS no decurso de suas atividades.

Sem instrumentos para avaliar o desempenho das ações de gestão documental, e sem a rotina de monitorar o alcance das metas e planejamentos postos à Coordenação de Arquivo, a presente pesquisa se debruçou na construção de um modelo que pudesse auferir o desempenho da gestão de documentos no Ministério da Saúde, evidenciando as possibilidades de melhoria no processo.

Como ferramenta para identificar oportunidades de aperfeiçoamento, a metodologia escolhida para a avaliação do desempenho foi a MCDA-C, por seu caráter construtivista, que permite a produção do conhecimento de maneira contínua.

Assim, buscou-se junto ao Decisor, avaliar as possibilidades e facetas que impactam direta ou indiretamente nas rotinas de gestão documental, percebendo-se os pontos de convergência e as lacunas com outros atores da questão informacional.

Seguindo as fases de estruturação do modelo, definiu-se o rótulo do problema, os atores e os Elementos Primários de Avaliação, que após subdivididos deram origem às grandes áreas de preocupação.

Das áreas de preocupação meios e Fins, surgiram os Pontos de Vista Fundamentais do modelo - Capacitação, Gestão de Documentos, Tecnologia, Divulgação, Destinação e Recuperação, bem como os Pontos de Vista Elementares resultantes do desdobramento de cada um dos PVF.

O refinamento dos indicadores, até que se tornassem mensuráveis e a identificação do *status quo* possibilitaram o atendimento ao segundo dos objetivos específicos e finalizaram a fase de estruturação do modelo.

Partindo para o atendimento do terceiro objetivo específico, e para a fase de avaliação, as escalas de preferência identificadas na fase anterior foram transformadas em escalas cardinais, para que fosse possível identificar as funções de valor por meio do software *Macbeth*. O passo seguinte foi utilizar o método *swing weights* para a definição das taxas de substituição, e assim, definir o valor local de cada descritor, que somados, geraram o valor global do modelo.

Considerando as premissas postas de recuperação da informação e dos arquivos como fonte de governança, o modelo indica que há muito o que se fazer para que os arquivos saiam de sua posição periférica nas estruturas organizacionais e passem a figurar como fontes primárias de informação.

Com base nas janelas de oportunidades evidenciadas pela fase anterior, partiu-se para ao atendimento do quarto objetivo específico, onde buscou-se demonstrar ao Decisor, na fase de recomendações, quais as ações que gerariam maior impacto no modelo, evidenciando-se aquelas em que os níveis mensurados estavam abaixo do esperado.

O cotejamento dos achados com a literatura evidencia a necessidade de monitoramento e avaliação das rotinas de gestão de documentos, sobretudo àquelas voltadas à macroarquivologia.

Nessa perspectiva, o modelo traz contribuições para que o gestor possa fazer escolhas mais assertivas no que tange à disponibilização de informações e ao atendimento às demandas da LAI, inclusive com incrementos de transparência ativa, já que o impacto dessa ação, no modelo atual, demonstrou-se aquém do desejado.

Assim, considera-se que o objetivo geral da pesquisa, que visou a construção de um modelo de avaliação de desempenho da gestão de documentos no MS, visando a identificação de oportunidades de aperfeiçoamento, tenha sido alcançado.

5.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

O modelo, baseado no paradigma construtivista, não tem a intenção de trazer resultados certos ou errados, e nem apresentar resultados meramente arquivísticos, como muitas vezes a arquivometria nos traz. A intenção é mostrar, a partir do modelo, o *status quo*, os indicadores que podem e devem ser melhorados e qual o esforço necessário para tal, proporcionando ao gestor um instrumento adequado para a tomada de decisão.

Cabe ressaltar que o modelo aqui proposto pode servir à avaliação de outros cenários arquivísticos, mas os resultados ora alcançados refletem somente à realidade do MS, sobretudo da Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos, já que o contexto para a avaliação de desempenho se deu a partir das visões do Decisor, que no caso, foi a assessoria da Coordenação de Arquivo.

5.4 TRABALHOS FUTUROS

Ainda que o MS já possua os instrumentos de gestão arquivística necessários à execução de um Programa de Gestão de Documentos, conforme pontua o e-Arq Brasil (2022), o monitoramento e a avaliação do uso de tais instrumentos não é realizado, assim como não são avaliadas as demais facetas inerentes à gestão de documentos, como no caso da recuperação de informações e o uso de documentos como insumo à tomada de decisão.

Aparentemente, a prática de não se avaliar o desempenho das ações de gestão documental no MS deriva da inexistência de uma política pública arquivística para a APF.

Assim, o modelo proposto pode servir como referência para novos estudos, aliando-se às práticas da arquivometria, e servindo até mesmo como parâmetro para mensuração no âmbito da Política de Gestão de Documentos e Arquivos da Administração Pública Federal (PGDeARQ) e o Proged, que estiveram em consulta pública em 2020, e que estão em trâmite para publicação.

Ainda no âmbito do Ministério da Saúde, a aplicação do modelo pode ser útil para avaliar o desempenho dos sistemas finalísticos às práticas de gestão documental, já que tais sistemas possuem grande representatividade no universo documental do MS e não entraram no escopo desta pesquisa. Da mesma forma, a metodologia pode ser aplicada aos diversos arquivos das Superintendências Estaduais.

Vislumbra-se ainda a utilização do modelo como forma de mensurar o atendimento às escalas de maturidades propostas pela Unesco, e para o atendimento aos Requisitos postos pelo e-Arq Brasil.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, M. F.; SILVA, T. E. da; CERVANTES, B. M. N. Políticas de Informação no âmbito da Organização do Conhecimento Arquivístico: análise de conteúdo das resoluções do Conselho Nacional de Arquivo do Brasil sobre normas de classificação e descrição (1995-2019). *In: VALERO, P. P. et al. (coord.). Competencias en información y transformación digital de la sociedad*. Madrid: Universidade Complutense, 2021. p. 157-175.

ALMEIDA, J. M. da C. **A construção teórico metodológica da Gestão de Documentos: uma análise a partir da literatura da Arquivologia**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquivologia) – Departamento de Ciência da Informação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/23305>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ARANTES, P. M. F.; ENSSLIN, S. R. Tecnologias da Informação e Comunicação como Apoio às Variáveis da Gestão do Conhecimento em um Modelo de Priorização de Projetos. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 11., 2021, Curitiba. Anais [...]*. Curitiba, PR: UTFPR, 2021.

ARAÚJO JÚNIOR, R. H. de; LEITE, C. H de O.; CARDOSO, L.G; COSTA L. M. **Atualização e Implementação dos Instrumentos de Gestão de Documentos no Ministério da Saúde**. Relatório Técnico contendo o Diagnóstico Arquivístico do Ministério da Saúde. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2021.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN (Colombia). **MGDA: modelo de gestion documental y administracion de archivos**. Versión 2.0. Bogotá: Archivo General de la Nación, 2022. Disponível em: <https://mgd.archivogeneral.gov.co/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Código de classificação e tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades-meio do Poder Executivo Federal**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/gestao-de-documentos/orientacao-tecnica-1/codigo-de-classificacao-e-tabela-de-temporalidade-e-destinacao-de-documentos-de-arquivo/cod_classif_e_tab_temp_2019_m_book_digital_25jun2020_1.pdf. Acesso em: 28 mar. 2022.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Gestão de documentos: curso de capacitação para os integrantes do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da administração pública federal**. 2. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/gestao-de-documentos/orientacao-tecnica-1/publicacoes-tecnicas-de-referencia/gestao_de_documentos.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Procedimento preliminares para elaboração de código de classificação de documentos e tabela de temporalidade e destinação de documentos de arquivo: atividades-fim**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/gestao-de-documentos/orientacao-tecnica->

1/codigo-de-classificacao-e-tabela-de-temporalidade-e-destinacao-de-documentos-de-arquivo/procedimentos_elaboracao_CCD_TTDD_2021_10.pdf . Acesso em: 16 maio 2022.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **VI Seminário do SIGA** – Diagnóstico Anual 2017. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2018.

BANA-E-COSTA, C. A., SILVA, F. N. Concepção de uma “Boa” Alternativa de Ligação Ferroviária ao Porto de Lisboa: uma aplicação da metodologia multicritério de apoio à decisão e à negociação. **Investigação Operacional**, Lisboa, v. 14, p. 115-131, 1994. Disponível em: chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbfmadadm/http://web.ist.utl.pt/carlosbana/bin/boa_alternativa.pdf. Acesso em: 12 nov. 2020.

BANA-E-COSTA, C. A.; VANSNICK, J. C. Uma Nova Abordagem ao Problema de Construção de uma Função de Valor Cardinal: MACBETH. **Investigação Operacional**, Portugal, v. 15, p. 15-35, jun. 1995.

BANDEIRA, R. D.; GONÇALVES, E. S.; AZEVEDO, R. A. A importância da gestão de documentos para o acesso à informação no arquivo da Pró-Reitoria de administração do Instituto Federal do Amazonas–IFAM. **ÁGORA: Arquivologia em debate**, Florianópolis, v. 28, n. 57, p. 293-313, 2018. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/101421>. Acesso em: 08 jan. 2023.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BARROS, T. H. B. Sem gestão não há difusão e acesso: aspectos histórico-conceituais da arquivística canadense e brasileira. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 68-85, 2020. Disponível em: <https://revistaacervo.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1606/1539>. Acesso em 20 fev. 2022.

BEINAT, E. **Multiattribute Value Functions for Environmental Management**. Amsterdam: Timbergen Institute Research Series, 1995.

BERNARDES, I. P. Gestão documental e direito de acesso: interfaces. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 164-179, jul./dez. 2015.

BODILY, S. E. **Modern Decision Making: A Guide to Modeling with Decision Support Systems**. New York: McGraw-Hill College, 1985.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Painel de acesso à informação. **CGU**, Brasília, c2022. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto 7.133, de 19 de março de 2010**. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, [...] e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7133.htm. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.148, de 2 de dezembro de 2019**. Institui a Comissão de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da administração pública

federal, dispõe sobre a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, as Subcomissões de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da Administração Pública Federal e o Conselho Nacional de Arquivos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10148.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 34.596, de 16 de novembro de 1953**. Aprova o Regulamento do Ministério da Saúde, criado pela Lei de nº 1.920, de 25 de julho de 1953, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1953. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-34596-16-novembro-1953-328248-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 08 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002**. Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4073.htm#art18. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Saúde, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9795.htm. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Escola Virtual do Governo. **Noções Básicas de Gerenciamento em Serviços Arquivísticos**. Brasília, DF: EV.G, 2022a. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/855>. Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Acesso à informação. Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Sobre. **Ministério da Economia**, Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/sei/sobre>. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Arquivos. Resolução nº 44, de 14 de fevereiro de 2020. Dá nova redação aos artigos 1º, 2º e 3º e respectivos anexos 1, 2 e 3 da Resolução nº 40, de 9 de dezembro de 2014. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 36, p. 74, 20 fev. 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-44-de-14-de-fevereiro-de-2020-244381928>. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Classificação de documentos de arquivo**: curso básico. 2. ed., rev. e atual. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/classif_doc_curso_basico.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Regimento Interno do Ministério da Saúde**: Decreto nº 8.901, de 10 de novembro de 2016. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília, DF: MP/SEGEP, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/598/2/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. Portaria GM/MS nº 307, de 22 de fevereiro de 2021. Aprova o Planejamento Estratégico Institucional do Ministério da Saúde para os anos 2020-2023. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 35, p. 46, 23 fev. 2021. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-307-de-22-de-fevereiro-de-2021-304711628>. Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Brasília, DF: TCU/Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/asplan/referencial_basico_de_governanca.pdf. Acesso em: 01 ago. 2022.

BUENO, D. A. C.; RODRIGUES, A. C. Dos sistemas de arquivos à gestão de documentos: reflexões acerca das políticas públicas arquivísticas do Poder Executivo estadual no Brasil. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 85-108, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1602/1606>. Acesso em: 02 out 2022.

CAMPBELL, J. P.; MCCLOY, R. A.; OPPLER, S. H.; SAGER, C. E. A Theory of Performance. In: SCHMITT, N.; BORMAN, W.C. (ed.). **Personnel Selection in Organizations**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993. p. 35-70.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Texto para discussão**: Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121647/1/819704873.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2023.

CARLI, D. T. de; BÓRIES FACHIN, G. R. A Lei de Acesso à Informação e a gestão de documentos. **Biblios**, Pittsburgh, n. 66, p. 47-59, 2017. Disponível em: <http://biblios.pitt.edu/ojs/index.php/biblios/article/view/308/285>. Acesso em: 15 maio 2022.

COELHO, G. N; ENSSLIN, S. R; PETRI, S. M. Construção de uma ferramenta de apoio na gestão da transparência e acessibilidade da informação usando a abordagem MCDA-C. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, Cuiabá, v. 10, n. 19, p. 109-129, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.30681/ruc.v10i19.4257>. Acesso em: 15 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). **e-ARQ Brasil**: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos. Versão 2. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/EARQV205MAI2022.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

COSTA FILHO, C. M. A.; SOUSA, R. T. B. O ciclo vital dos documentos no âmbito da Arquivologia: surgimento, disseminação e interpretações. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 187-202, 2016.

DUTRA, A. Metodologias para avaliar o desempenho organizacional: revisão e proposta de uma abordagem multicritério. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, ano 2, v. 01, p. 25-56, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/732/597>. Acesso em: 30 nov. 2020.

ENSSLIN, L.; GIFFHORN, E; ENSSLIN, S. R.; PETRI, S. M.; VIANNA, W. B. Avaliação do desempenho de empresas terceirizadas com o uso da metodologia multicritério de apoio à decisão – construtivista. **Pesquisa Operacional**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 125-152, jan. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pope/v30n1/07.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.

ENSSLIN, L.; DUTRA, A.; ENSSLIN, S. R.; KRÜGER, A. C.; GAVAZINI, A. A. Avaliação multicritério de desempenho: o caso de um Tribunal de Justiça. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 71, p. 57-82, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/60544>. Acesso em: 25 out. 2022.

ENSSLIN, L.; MONTIBELLER NETO, G.; NORONHA, S. M. **Apoio à decisão: metodologia para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas**. Florianópolis: Insular, 2001.

ENSSLIN, S. R.; CARVALHO, F. N. de; GALLON, A. V.; ENSSLIN, L. Uma metodologia multicritério (MCDA-C) para apoiar o gerenciamento do capital intelectual organizacional. **RAM – Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, v. 9, n. 7, p. 136-162, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ram/v9n7/a07v9n7.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020.

FAGUNDES, E.; ENSSLIN, S. R.; SCHNORREBERGER, D. Avaliação de desempenho dos estilos de decisão: análise da literatura e oportunidades de pesquisa. **Revista Eletrônica Científica do CRA-PR-RECC**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 93-111, 2018.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

GOODWIN, P.; WRIGHT, G. **Decision Analysis for Management Judgement**. Chichester: John Wiley & Sons, 1991.

GUESSER, P. C. L; ENSSLIN, S. R.; PETRI, S. M. Avaliação de Desempenho de Gestão de Recursos Humanos no Setor Público. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 42-67, 2020.

INDOLFO, A. C. Gestão de Documentos: uma renovação epistemológica no universo da Arquivologia. **Arquivística.net.**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 28-60, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://www.brapci.inf.br/index.php/res/v/50444>. Acesso em: 08 jan. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Texto para discussão**. Monitoramento Estratégico de Políticas Públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública Brasileira. Rio de

Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3536/1/td_2040.pdf. Acesso em 08 jan. 2023.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). **ISO 15489-1:2001**: Information and documentation – records management – Part 1: General. Geneva: ISO, 2001. Disponível em: www.iso.org. Acesso em: 18 ago. 2022.

JARDIM, J. M. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. **Liinc em revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 383-405, 2013. Disponível em: <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/3495>. Acesso em 18 ago. 2022.

JARDIM, J. M. A lei de acesso à informação pública. **Tendências da pesquisa brasileira em ciência da informação**, João Pessoa, v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: <https://www.brapci.inf.br/index.php/res/v/119450>. Acesso em: 24 set. 2022.

JARDIM, J. M. Governança arquivística: contornos para uma noção. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 31-45, 2018. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/987>. Acesso em: 13 ago. 2022

JARDIM, J. M. O conceito e a prática da gestão de documentos. [Paper original do artigo publicado em]: **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 35-54, jul./dez. 1987.

JARDIM, J. M. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. **Arquivo & Administração**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 5-16, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/51586>. Acesso em: 18 ago. 2022.

JARDIM, J. M.; FONSECA, M. O. Estudos de usuários em arquivos: em busca de um estado da arte. **DataGramZero – Revista de Ciência da Informação**, [s. l.], v. 5, n. 5, p. 1-12, 2004.

KEENEY, R. L. **Value-Focused Thinking**: A Path to Creative Decisionmaking. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1992.

KENNERLEY, M.; NEELY, A. A framework of the factors affecting the evolution of performance measurement systems. **International journal of operations & production management**, [s. l.], v. 22, n. 11, p. 1222-1245, 2002.

LEMOS, F. T. Avaliação do desempenho de uma empresa de prestação de serviços utilizando a metodologia MCDA-C: Estudo de caso. 2008. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/91130/250668.pdf?sequence=1&isAllowed=y><https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/91130/250668.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso: 02 maio 2022.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 2006.

MARQUES, A. A. C.; KUROKI, I. F. M. O arquivo como um autorretrato institucional: desafios contemporâneos para a gestão de informações e preservação de memória. In: COLMENERO-RUIZ, M. J. *et al.* (coord.). **Memória, Patrimônio Digital e Políticas de**

informação: trilhas abertas no Brasil e Espanha. São Paulo: ECA-USP, 2021. p. 85-100. Disponível em: <https://www.eca.usp.br/acervo/producao-academica/003033194.pdf#page=85>. Acesso em: 01 set. 2022.

MELO, J. H.; TEIXEIRA, J.; ESTEVES, R. C. S. P. de A. Análise dos decretos estaduais sobre sistemas eletrônicos de gestão de documentos à luz da governança arquivística. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 28, n. 3, p. 1-25, 2022. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/EmQuestao/article/view/114465/84825>. Acesso em: 08 jan. 2023.

MINAYO, M. C. de S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000300007>. Acesso em: 27 ago. 2022.

MINAYO, M. C. de S. **Difíceis e possíveis relações entre os métodos quantitativos e qualitativos nos estudos dos problemas de saúde**. Rio de Janeiro: ENSP, 2008.

MINAYO, M. C. de S.; MINAYO-GÓMEZ, C. Difíceis e possíveis relações entre métodos quantitativos e qualitativos nos estudos de problemas de saúde. *In*: GOLDENBERG, P.; MARSIGLIA, R. M. G.; GOMES, M. H. de A. **O Clássico e o Novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003. p. 117-142.

MONTIBELLER, G. N. **Mapas cognitivos: uma ferramenta de apoio à estruturação de problemas**. 1996. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/76985/106472.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 maio 2022.

NASCIMENTO, M. B. do; VENÂNCIO, R. P. Instrumentos de gestão de documentos na legislação brasileira, 1978-2021. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 27, n. 4, p. 3-27, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/pci/article/view/41822>. Acesso em: 8 jan. 2023.

NASCIMENTO, P. R da S. **Impactos da Implantação do Sistema Eletrônico de Informação (SEI): Estudo de caso da Universidade de Brasília**. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/25314/1/2017_PauloRobertodaSilvaNascimento.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

NEELY, A. The evolution of performance measurement research: Developments in the last decade and a research agenda for the next. **International Journal of Operations and Production Management**, United Kingdom, v. 25, n. 12, p. 1264–1277, 2005.

NUDURUPATI, S. S.; BITITCI, U. S.; KUMAR, V.; CHAN, F. T. S. State of the art literature review on performance measurement. **Computers & Industrial Engineering**, Amsterdã, v. 60, n. 2, p. 279-290, 2011.

OLIVEIRA, T. M. M.; BEDIN, S. P. M. Diagnóstico de arquivo como instrumento de avaliação na gestão documental. **ÁGORA: Arquivologia em debate**, Florianópolis, v. 28, n. 56, p. 115-135, 2018.

PAES, M. L. **Arquivo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

PAES, M. L. **Arquivo: teoria e prática**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

PETRI, S. M. **Modelo para apoiar a avaliação das abordagens de gestão de desempenho e sugerir aperfeiçoamentos**: sob a ótica construtivista. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/101763/212255.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 nov. 2021.

PINTO, A. L.; ELIAS, E. D.; VIANNA, W. B. Requisitos para métricas em arquivos: critérios específicos para arquivometria. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 19, p. 134-148, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-5344/1726>. Acesso em: 02 jul. 2022.

RED DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (RTA). Miembros Plenos. RTA, Mexico, c2022. Disponível em: <https://redta.org/miembros/>. Acesso em: 12 maio 2022.

RODRIGUES, A. C. Identificação como requisito metodológico para a gestão de documentos e acesso a informações na administração pública brasileira. **Ciência da informação**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 64-80, 2013. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1395>. Acesso em: 15 mar 2022.

SCHELLENBERG, T. R. **Arquivos modernos: princípios e técnicas**. Tradução de Nilza Teixeira Soares. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SCHNORRENBERGER, D. **Identificando, avaliando e gerenciando os recursos organizacionais tangíveis e intangíveis por meio de uma metodologia construtivista (MCDA)**: uma ilustração na área econômico-financeira. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/102274?show=full>. Acesso em: 11 out. 2022.

SCHWAITZER, L.; NASCIMENTO, N.; COSTA, A. de S. Reflexões sobre a contribuição da gestão de documentos para programas de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 1-17, 2021. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1732>. Acesso em: 10 set. 2022.

SILVA, A. S.; COUTINHO, R. Políticas públicas arquivísticas: a gestão de documentos e o direito de acesso à informação no Poder Executivo do Estado da Bahia. **ÁGORA: Arquivologia em debate**, Florianópolis, v. 31, n. 63, p. 1-14, 2021. Disponível em: <https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/990/966>. Acesso em: 02 out. 2022.

SILVA, K. C. R. e. **Modelo para avaliação de desempenho da gestão dos convênios visando a identificação de oportunidades de aperfeiçoamento**. 2022. Dissertação (Mestrado em Controle de Gestão) – Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022.

SILVA, L. G.; SOUZA, R. B. de. A gestão de documentos e tramitação de processos na administração pública, com a utilização do Sistema Eletrônico de Informações–SEI: um

estudo de caso na Universidade Federal de Viçosa. **Múltiplos Olhares em Ciência da Informação**, [s. l.], v. 10, p. 1-17, 2020.

SOARES, A. P. A. **Estudos métricos em arquivística**: proposta de métricas para o gerenciamento de arquivos. 2019. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/198993/PCIN0197-T.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 mar. 2022.

SONNENTAG, S.; FRESE, M. Performance concept and performance theory. *In*: SONNENTAG, S. (ed.). **Psychological management of individual performance**. New Jersey: John Wiley & Sons, Ltd., 2002. p. 1-25.

SOUSA, R. T. B de; ARAÚJO JÚNIOR, R. H. de. A classificação e a taxonomia como instrumentos efetivos para a recuperação da informação arquivística. **Ciência da informação**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 131-144, 2013.

SOUSA, R. T. B. de S.; ARAÚJO JÚNIOR, R. H. de. (org.). **A produção científica da arquivologia em classificação, descrição e recuperação**: o estado da arte. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 2013.

SOUSA, R. T. B. de. Os arquivos montados nos setores de trabalho e as massas documentais acumuladas na administração pública brasileira: uma tentativa de explicação. **Revista de Biblioteconomia de Brasília**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 31-50, 1997.

SOUSA, R. T. B. Os princípios arquivísticos e o conceito de classificação. *In*: RODRIGUES, G. M.; LOPES, I. L. (org.). **Organização e representação do conhecimento na perspectiva da Ciência da Informação**. v. 2. Brasília: Thesaurus, 2003. p. 240-269.

VELASCO, K. O. **Lei de Acesso à Informação**: uma análise crítica na perspectiva da Arquivologia. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquivologia) – Departamento de Ciência da Informação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

VENTURA, R. **A atuação dos arquivos públicos estaduais do Brasil nas atividades de representação da informação para atendimento da lei de acesso à informação**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

VIEIRA, T. de O. O contributo da gestão de documentos na gestão do conhecimento nas organizações: uma abordagem exploratória. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 327-350, 2020.

VON WINTERFELDT, D., EDWARDS, W. **Decision Analysis and Behavioral Research**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

YIN, R. **Case Study Research - Design and Methods**. USA: Sage Publications Inc., 1989.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. Bookman editora, 2005.

APÊNDICE

APÊNDICE A - IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS PRIMÁRIOS DE AVALIAÇÃO, SEUS CONCEITOS E POLOS OPOSTOS

	Elementos Primários de Avaliação - EPAS	Conceitos	Polo oposto
1	Desconhecimento sobre a unidade de arquivo e gestão de documentos	Garantir que a unidade de arquivo seja reconhecida como repositório oficial das informações em saúde	Não saber da existência da Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos
2	Desconhecimento sobre as funcionalidades de recuperação no SEI	Capacitar usuário do SEI para que consigam recuperar informações no sistema	Não esgotar as fontes de recuperação da informação antes de negar a existência da informação
3	Registros incompletos	Conscientizar os agentes públicos do MS sobre a necessidade de preenchimento correto das informações de registro	Deixar de recuperar a informação devido ao registro incompleto
4	Desconhecimento sobre as modalidades de recuperação da informação em suporte físico	Divulgar as possibilidades de recuperação da informação dentre os agentes públicos do MS	Não reconhecer o Arquivo intermediário como repositório de informações
5	Gestão de documentos	Capacitar a maior quantidade de agentes públicos do MS em gestão de documentos	Deixar que os agentes públicos do MS não tenham conhecimento sobre a importância da gestão de documentos para a recuperação da informação
6	Classificação de documentos	Mostrar a importância da classificação de documentos para a recuperação da informação	Não orientar a recuperação da informação com base na classificação arquivística
7	Instrumentos técnicos de gestão arquivística	Difundir os instrumentos técnicos de gestão arquivística	Deixá-los inacessíveis
8	Instrumentos	Ofertar formas mais amigáveis de	Deixá-los inacessíveis

	técnicos de gestão arquivística	utilização dos instrumentos	
9	Decodificação dos assuntos solicitados	Garantir que as unidades que recebem pedidos de informação saibam encaminhar as demandas às unidades regimentalmente responsáveis pelas atividades	Atrasar ou não responder ao pedido por não saber as competências de cada unidade
10	Legislação arquivística	Capacitar os agentes públicos do MS a respeito da legislação arquivística vigente	Desconhecer a legislação
11	Lei de Acesso à Informação	Capacitar os agentes públicos a respeito da LAI	Desconhecer as implicações da lei
12	Graus de sigilo da LAI e do SEI	Esclarecer que são coisas diferentes e frisar que os documentos classificados em qualquer grau de sigilo pela LAI não podem estar no SEI	Inserir documentos sigilosos (de acordo com a LAI) no SEI
13	Interessado em processo	Padronizar o conceito de interessado, de acordo com a Constituição Federal e a LAI	Negar a informação a determinado sujeito ou grupo por entender que não são interessados no processo
14	Pontos focais por secretaria	Indicar pontos focais que tenham conhecimento sobre as competências regimentais de sua unidade	Indicar agentes públicos não treinado e que não conhecem a rotina das secretarias do MS
15	Sobrecarga de trabalho	Evitar que o agente público escolha o primeiro tipo de processo na lista do SEI, devido à grande quantidade de atividades desempenhadas por ele	Ter registros não fidedignos no SEI
16	Disponibilidade de plataformas tecnológicas do SEI	Garantir que o SEI esteja disponível em diversas plataformas de acesso (app, celular, tablet, pc...)	Restringir o acesso
17	Usabilidade do SEI	Permitir que as funcionalidades do SEI sejam exploradas e utilizadas, visando a facilitação na recuperação da informação	Onerar o tempo de recuperação da informação devido ao grande volume de documentos na unidade
18	Tempo de resposta do SEI	Fazer com que a performance do sistema esteja adequada à necessidade de trabalho dos agentes públicos do MS	Ter sistema lento
19	Compartimentação de	Fazer com que os agentes públicos conheçam o ciclo completo de uso e	Fazer as atividades pensando apenas no atendimento imediato da ação

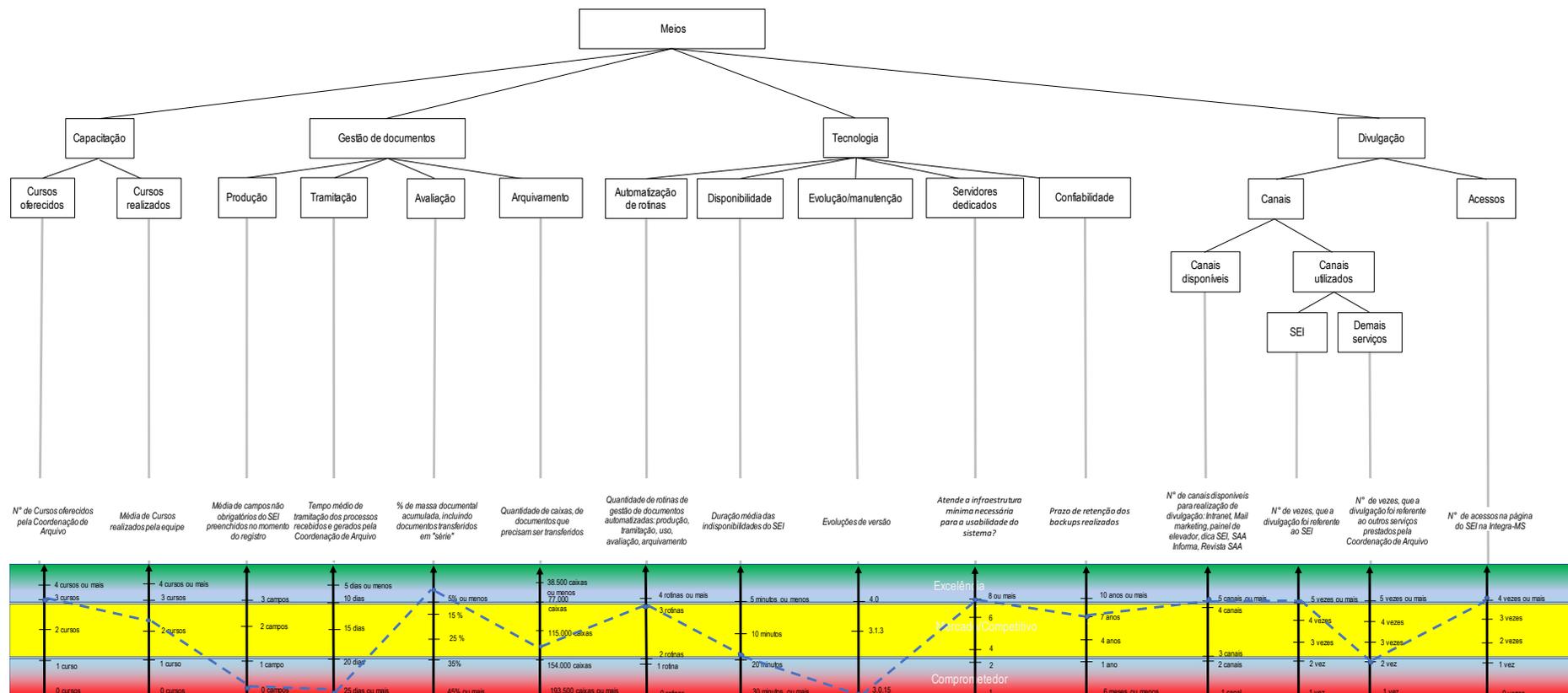
	atividades	reuso da informação	
20	Estigma das atividades de arquivo	Fazer com que as atividades de gestão de documentos sejam vistas como atividades nobres	Não reconhecer o trabalho dos agentes públicos que desempenham essas atividades
21	Desconhecimento sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI)	Solicitar à unidade competente que capacite os agentes públicos do MS	Classificar documentos público com algum grau de sigilo e vice versa
22	Temporalidades erradas	Garantir que os documentos necessários estejam disponíveis pelos prazos de guarda previstos	Evitar que as unidades tenham acúmulo de documentos desnecessariamente
23	Destinação errada	Garantir que não haja destinação de documentos errada	Eliminar documentos antes dos prazos previstos ou manter documentos arquivados por tempo superior ao determinado
24	Infraestrutura tecnológica	Ter a garantia, da parte tecnológica, que os documentos ficarão acessíveis pelos prazos determinados pelos instrumentos técnicos de gestão arquivística	Perder documentos
25	Parceria	Melhorar a rede relacionamentos da Coordenação de Arquivo	Realizar atividades apenas para públicos específicos
26	Massa documental acumulada	Garantir que não haja formação de massa documental acumulada	Deixar os documentos sem o devido tratamento, onerando o tempo de recuperação da informação
27	Tipos de processos	Elaborar manuais de tipos de processo para cada secretaria, relacionados com as atividades mais frequentes	Deixar um rol de tipos de processo muito extenso para que os agentes públicos possam escolher
28	Classificação de documentos	Demonstrar as consequências de uma classificação arquivística errada	Utilizar qualquer classificação, apenas para atender aos requisitos do sistema
29	Transparência ativa	Melhorar os índices de transparência ativa do MS medidos pela CGU	Contribuir para que o MS esteja em posições inferiores no ranking de transparência da CGU
30	Ações trabalhistas	Garantir que os documentos trabalhistas estejam disponíveis e acessíveis pelos prazos determinados	Gerar gastos financeiros ao MS devido à capacidade de encontrar os documentos necessários à comprovação de fatos
31	Falta de gestão do conhecimento	Incentivar que as unidades do MS desenvolvam estratégias voltadas ao registro das rotinas e práticas voltadas à recuperação da	Onerar o tempo dos agentes públicos, construindo ferramentas e buscando informações já disponíveis

		informação	
32	Tempo dos agentes públicos	Oferecer ferramentas que auxiliem o agente público a registrar as informações corretamente no SEI	Deixar que o agente público tenha que procurar em diversas listas qual o tipo de processo utilizar em cada situação
33	Tempo elevado para recuperação de documentos e informações	Ensinar aos agentes públicos como recuperar informações a partir da classificação arquivística	Utilizar apenas 1 meio para recuperar informações
34	Negativas de acesso injustificadas	Evitar que informações públicas não sejam fornecidas aos interessados	Negar o acesso à informação por desconhecer onde buscar a informação
35	Alto índice de recursos na terceira instância da LAI	Esgotar as possibilidades de recuperação da informação antes de responder com uma negativa ao solicitante	Dificultar o acesso à informação
36	Descredibilidade do serviço prestado à sociedade	Melhorar os índices de atendimento do MS frente à LAI	Deixar o cidadão sem a informação da qual ele precisa
37	Desconhecimento sobre as competências regimentais do MS	Massificar a divulgação das competências regimentais de cada secretaria do MS	Não recuperar a informação por falta de conhecimentos sobre a competências regimentais do MS
38	Desconhecimento sobre a estrutura formal do MS	Capacitar os agentes públicos responsáveis pela recepção de solicitações de informação a respeito das competências de cada secretaria do MS	Evitar que as demandas de recuperação da informação deixem de ser atendidas por terem sido enviadas à unidade incorreta
39	Mapeamento de processos	Mapear os processos, garantindo que os agentes públicos tenham conhecimento de sua tramitação e de seu arquivamento	Evitar que informações sejam cadastradas incorretamente, dificultando sua posterior recuperação
40	Rotina de avaliação de documentos	Manter a rotina das atividades de avaliação documental e destinação de documentos	Evitar acúmulo de massa documental acumulada
41	Capacitação	Ofertar capacitação em gestão de documentos, uso dos instrumentos técnicos de gestão de documentos, recuperação de informação	Dúvida: devo destrinchar cada tipo de capacitação?
42	Redundância	Estabelecer procedimento padrão de	Inserir documentos em duplicata em

	de informações	pesquisa no SEI antes do cadastramento de um novo documento	SEI, onerando as bases de dados e o tempo de resposta do sistema
43	Sistema confiável	Ter um SEI capaz de manter as informações eletrônicas pelos tempos previstos nos instrumentos técnicos arquivísticos	Ter sistema que apresenta erro quando o usuário tentar recuperar informações
44	Suporte tecnológico confiável	Aumentar a participação ativa e preventiva da área de TI na manutenção do SEI	Levar meses para rodar atualizações e não conseguir implementar módulos do SEI
45	Suporte tecnológico acessível	Garantir que haja agente de TI exclusivo para atendimento das questões do SEI	Aguardar atendimento de chamado aberto na plataforma de solicitações do DATASUS
46	Interlocução da área de gestão de documentos com a área responsável por atender ao cidadão	Garantir que o SIC e os pontos focais reconheçam o arquivo do MS como fonte para a recuperação de informações	Negar a existência da informação ao usuário
47	Aumentar a visibilidade dos benefícios da gestão de documentos para a recuperação da informação	Publicizar as quantidades pedidos de acesso à informação realizados e atendidos no âmbito da Coordenação de Arquivo	Não divulgar o número de solicitações/atendimentos
48	Ferramenta de pesquisa pública do SEI	Disponibilizar acesso à consulta de documentos no SEI sem a necessidade de solicitação	Onerar o tempo de serviço dos agentes públicos, liberando informações ostensivas
49	Planejamento estratégico	Fazer com que as ações relacionadas à gestão de documentos sejam contempladas no planejamento estratégico do MS	Fazer ações isoladas, em geral, que tendem à demandas pontuais
50	Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos	Instituir a Comissão	Não ter comissão
51	Sistema	Ter sistema eletrônico para	Fazer buscas manualmente no acervo

	eletrônico para o legado	controlar o arquivamento e a recuperação dos documentos em papel, já arquivados	
52	SIGAD	Ter SIGAD que atenda à parte de gestão de documentos	Não conseguir dar destinação aos documentos produzidos eletronicamente

APÊNDICE B – INDICADORES, NÍVEIS DE IMPACTO E *STATUS QUO* DA ÁREA DE PREOCUPAÇÃO “MEIOS”



Fonte: dados da pesquisa

APÊNDICE C - FUNÇÃO DE VALOR PARA OS DEMAIS PVF NO *MACBETH*

Área de preocupação Meios - PVF Capacitação

Cursos oferecidos

	4 cursos ou mais	3	2	1	0	Escala atual	
4 cursos ou mais	nula	fraca	fraca	mt. forte	extrema	129	extrema
3		nula	fraca	moderada	mt. forte	100	mt. forte
2			nula	moderada	mt. forte	71	forte
1				nula	forte	0	moderada
0					nula	-114	fraca
							mt. fraca
							nula

Julgamentos consistentes

Cursos realizados

	4 ou mais	3	2	1	0	Escala atual	
4 ou mais	nula	fraca	moderada	forte	mt. forte	140	extrema
3		nula	fraca	moderada	mt. forte	100	mt. forte
2			nula	moderada	mt. forte	60	forte
1				nula	forte	0	moderada
0					nula	-120	fraca
							mt. fraca
							nula

Julgamentos consistentes

Área de preocupação Meios - PVF Gestão de Documentos

Produção

	3 campos	2 campos	1 campo	0 campos	Escala atual	
3 campos	nula	fraca	moderada	forte	100	extrema
2 campos		nula	fraca	moderada	50	mt. forte
1 campo			nula	fraca	0	forte
0 campos				nula	-50	moderada
						fraca
						mt. fraca
						nula

Julgamentos consistentes

Tramitação

	5 dias ou menos	10 dias	15 dias	20 dias	25 dias ou mais	Escala atual	
5 dias ou menos	nula	fraca	moderada	forte	mt. forte	150	extrema
10 dias		nula	fraca	moderada	positiva	100	mt. forte
15 dias			nula	fraca	positiva	50	forte
20 dias				nula	positiva	0	moderada
25 dias ou mais					nula	-25	fraca
							mt. fraca
							nula

Julgamentos consistentes

Avaliação

	5% ou menos	15%	25%	35%	45% ou mais	Escala atual	
							extrema
5% ou menos	nula	fraca	mt. forte	extrema	extrema	100	mt. forte
15%		nula	mt. forte	mt. forte	extrema	83	forte
25%			nula	mt. forte	extrema	42	moderada
35%				nula	mt. forte	0	fraca
45% ou mais					nula	-50	mt. fraca
							nula

Julgamentos consistentes

Arquivamento

	38.500 caixas ou menos	77.000 caixas	115.000 caixas	154.000 caixas	193.500 caixas	Escala atual	
							extrema
38.500 caixas ou menos	nula	moderada	forte	mt. forte	positiva	137	mt. forte
77.000 caixas		nula	forte	mt. forte	positiva	100	forte
115.000 caixas			nula	forte	positiva	50	moderada
154.000 caixas				nula	positiva	0	fraca
193.500 caixas					nula	-49	mt. fraca
							nula

Julgamentos consistentes

Área de preocupação Meios - PVF Tecnologia

Automatização de rotinas

	4 rotinas ou mais	3 rotinas	2 rotinas	1 rotina	nenhuma	Escala atual	
							extrema
4 rotinas ou mais	nula	moderada	moderada	mt. forte	extrema	100	mt. forte
3 rotinas		nula	fraca	mt. forte	extrema	75	forte
2 rotinas			nula	mt. forte	extrema	58	moderada
1 rotina				nula	extrema	0	fraca
nenhuma					nula	-108	mt. fraca
							nula

Julgamentos consistentes

Disponibilidade

	5 minutos ou menos	10 minutos	20 minutos	30 minutos ou mais	Escala atual	
						extrema
5 minutos ou menos	nula	forte	mt. forte	extrema	100	mt. forte
10 minutos		nula	mt. forte	extrema	56	forte
20 minutos			nula	mt. forte	0	moderada
30 minutos ou mais				nula	-55	fraca
						mt. fraca
						nula

Julgamentos consistentes

Evolução/manutenção

	versão 4.0	versão 3.1.3	versão 3.0.15	Escala atual	
					extrema
versão 4.0	nula	forte	mt. forte	100	mt. forte
versão 3.1.3		nula	mt. forte	5€	forte
versão 3.0.15			nula	0	moderada
					fraca
					mt. fraca
					nula

Julgamentos consistentes

Servidores dedicados

	8 ou mais	6	4	2	1	Escala atual	
8 ou mais	nula	moderada	moderada	mt. forte	extrema	100	extrema
6		nula	moderada	forte	forte	78	mt. forte
4			nula	forte	forte	61	forte
2				nula	moderada	17	moderada
1					nula	0	fraca
							mt. fraca
							nula

Julgamentos consistentes

Confiabilidade

	10	75	4	1	6 meses	Escala atual	
10	nula	mt. forte	extrema	extrema	extrema	100	extrema
75		nula	forte	mt. forte	extrema	60	mt. forte
4			nula	mt. forte	extrema	33	moderada
1				nula	extrema	0	fraca
6 meses					nula	-66	mt. fraca
							nula

Julgamentos consistentes

Área de preocupação Meios - PVF Divulgação

canais disponíveis

	5 canais ou mais	4 canais	3 canais	2 canais	1 canal	Escala atual	
5 canais ou mais	nula	fraca	moderada	forte	mt. forte	100	extrema
4 canais		nula	fraca	moderada	mt. forte	71	mt. forte
3 canais			nula	moderada	mt. forte	43	forte
2 canais				nula	mt. forte	0	moderada
1 canal					nula	-114	fraca
							mt. fraca
							nula

Julgamentos consistentes

SEI

	5 vezes ou mais	4 vezes	3 vezes	2 vezes	1 vez	Escala atual	
5 vezes ou mais	nula	fraca	moderada	forte	mt. forte	100	extrema
4 vezes		nula	fraca	moderada	forte	71	mt. forte
3 vezes			nula	moderada	forte	43	forte
2 vezes				nula	forte	0	moderada
1 vez					nula	-85	fraca
							mt. fraca
							nula

Julgamentos consistentes

Demais serviços

	5 vezes ou mais	4 vezes	3 vezes	2 vezes	1 vez	Escala atual	
5 vezes ou mais	nula	fraca	moderada	forte	mt. forte	100	extrema
4 vezes		nula	fraca	moderada	mt. forte	71	mt. forte
3 vezes			nula	moderada	forte	43	forte
2 vezes				nula	forte	0	moderada
1 vez					nula	-85	fraca
							mt. fraca
							nula

Julgamentos consistentes

Acessos

	4 vezes ou mais	3 vezes	2 vezes	1 vez	nenhuma	Escala atual	
4 vezes ou mais	nula	moderada	forte	forte	mt. forte	100	extrema
3 vezes		nula	moderada	forte	mt. forte	70	mt. forte
2 vezes			nula	forte	mt. forte	40	forte
1 vez				nula	mt. forte	0	moderada
nenhuma					nula	-110	fraca
							mt. fraca
							nula

Julgamentos consistentes

Área de preocupação Fins – PVF Destinação

Eliminação

	9.000 caixas ou mais	7.000 caixas	5.000 caixas	3.000 caixas	1.000 caixas ou menos	Escala atual	
9.000 caixas ou mais	nula	mod-fort	forte	mt. forte	mt. forte	160	extrema
7.000 caixas		nula	moderada	forte	mt. forte	100	mt. forte
5.000 caixas			nula	fraca	forte	40	forte
3.000 caixas				nula	fraca	0	moderada
1.000 caixas ou menos					nula	-40	fraca
							mt. fraca
							nula

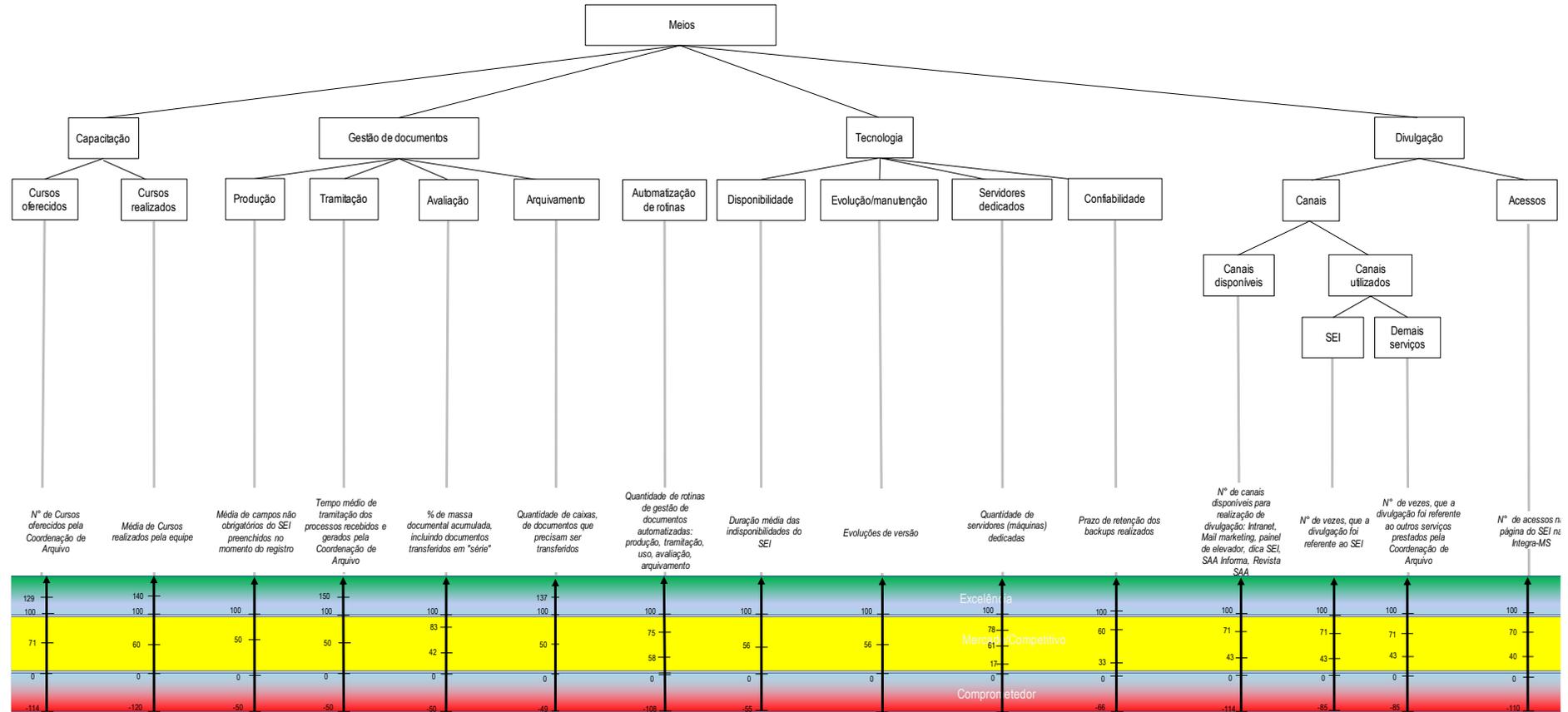
Julgamentos consistentes

Recolhimento

	900 caixas ou mais	700 caixas	500 caixas	300 caixas	100 caixas ou menos	Escala atual	
900 caixas ou mais	nula	mt. fraca	moderada	forte	mt. forte	116.67	extrema
700 caixas		nula	moderada	moderada	mt. forte	100.00	mt. forte
500 caixas			nula	moderada	forte	50.00	forte
300 caixas				nula	forte	0.00	moderada
100 caixas ou menos					nula	-116.67	fraca
							mt. fraca
							nula

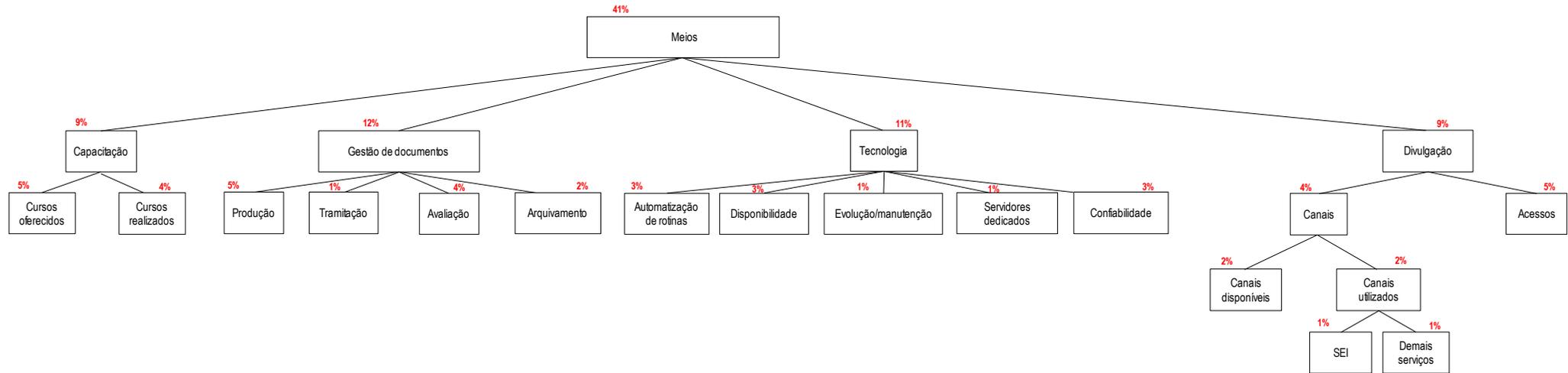
Julgamentos consistentes

APÊNDICE D - ESCALAS CARDINAIS DA ÁREA DE PREOCUPAÇÃO MEIOS



Fonte: dados da pesquisa

APÊNDICE E – ÁREA DE PREOCUPAÇÃO MEIOS COM AS TAXAS DE SUBSTITUIÇÃO



Fonte: dados da pesquisa