

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO

Centro de Ciências Humanas e Sociais – CCH

Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos – PPGARQ

Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos – MPGA

FLÁVIA ATAIDE COSTA

**PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA DO MINISTÉRIO
PÚBLICO FEDERAL**

RIO DE JANEIRO

2022

FLÁVIA ATAIDE COSTA

**PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA DO MINISTÉRIO
PÚBLICO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no curso de Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos.

Modalidade: Produto técnico-científico

Linha de pesquisa: Gestão da Informação
Arquivística

Orientador: Prof. Dr. Eliezer Pires da Silva

Coorientador: Prof. Dr. Rafael Simone Nharreluga

RIO DE JANEIRO

2022

C837 Costa, Flávia Ataíde
Proposta de Atualização da política arquivística do
Ministério Público Federal / Flávia Ataíde Costa. -
Rio de Janeiro, 2022.
112 p.

Orientador: Eliezer Pires da Silva.
Coorientador: Rafael Simone Nharreluga.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação
em Gestão de Documentos e Arquivos, 2022.

1. Política arquivística do Ministério Público
Federal. 2. Avaliação executiva ex post de política
arquivística. 3. Política arquivística
intraorganizacional. I. Silva, Eliezer Pires da,
orient. II. Nharreluga, Rafael Simone, coorient.
III. Título.

FLÁVIA ATAIDE COSTA

**PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA DO MINISTÉRIO
PÚBLICO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no curso de Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos.

Aprovado em: 27/10/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eliezer Pires da Silva (Orientador)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Prof. Dr. Rafael Simone Nharreluga (Coorientador)
Universidade Eduardo Mondlane - UEM

Prof.^a. Dr.^a. Mariana Lousada (Examinador interno)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Prof. Dr. Diego Barbosa da Silva (Examinador externo)
Arquivo Nacional - AN

Prof. Dr. Alexandre de Souza Costa (Examinador interno - suplente)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Prof.^a. Dr.^a Lúcia Maria Velloso de Oliveira (Examinador externo - suplente)
Universidade Federal Fluminense - UFF

RIO DE JANEIRO

2022

AGRADECIMENTOS

A todos os integrantes do PPGARQ, em especial aos professores que nos conduziram por todo o processo do mestrado, compartilhando conhecimento e mantendo a interação entre todos e o alto nível de discussões, mesmo em um ambiente virtual.

Ao meu orientador Prof. Dr. Eliezer Pires da Silva, que sempre me atendeu oferecendo direcionamento, aconselhamento e acolhimento. Dessa troca, obtive o ânimo necessário para concretizar este trabalho.

Ao coorientador, Prof. Dr. Rafael Simone Nharreluga, agradeço por todas as considerações tão precisas nesta pesquisa. Sua visão objetiva me permitiu ver, com maior nitidez, o caminho a ser seguido.

À banca examinadora, por aceitar o convite e pela análise valiosa deste estudo.

Aos meus colegas de turma, com os quais pude compartilhar momentos de alegria e de dificuldade. A presença de cada um de vocês deixou tudo mais leve.

Ao Ministério Público Federal (MPF), por possibilitar o meu exercício profissional, fornecer as informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa e conceder a licença capacitação, para maior dedicação ao estudo.

Aos arquivistas do MPF, pelo apoio. Maria Caroline Guimarães Beasley, Fernanda Rosa de Vasconcelos Oliveira e Konrad Augusto de Alvarenga Amaral, nossos diálogos são uma das fontes de meu refinamento profissional.

Aos meus amigos, que são um apoio de todas as horas. Agradeço especialmente a dois deles, Jeferson e Thalissa. A semente regada num jantar na casa de vocês floresceu.

Aos meus pais, que com trabalho árduo, dentro e fora de casa, puderam prover minhas necessidades e me incentivaram a ir cada vez mais longe em minhas conquistas.

Às minhas irmãs, Fabiana e Fernanda, por permanecerem junto a mim, oferecendo o suporte necessário em todas as jornadas. Fabiana, sei que você abdicou de coisas pessoais para estar sempre presente e, sem sombra de dúvidas, fez a diferença nesse processo. Muito obrigada!

Ao meu esposo, Edson, por toda a compreensão, paciência e amor, em mais uma etapa. A caminhada é melhor e mais feliz tendo você ao meu lado.

RESUMO

A avaliação de políticas públicas é um mecanismo necessário para o ajustamento de ações em busca da resolução de um problema público. A política arquivística do Ministério Público Federal (MPF) possui um percurso de institucionalização, de forma que a sua análise, depois de uma década de implementação, apresenta-se como socialmente relevante. Nesse sentido, buscou-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: como efetivar a implementação da política arquivística do MPF, enquanto conjunto de diretrizes e práticas em benefício do funcionamento do órgão e com o objetivo de favorecer a sua gestão de documentos? Para tanto, esta pesquisa estabeleceu como objetivo geral elaborar uma proposta de atualização da declaração oficial da política arquivística do MPF, a partir do processo de avaliação executiva *ex post* de políticas públicas. Nos objetivos específicos, há o propósito de caracterizar conceitualmente política arquivística intraorganizacional e seus desdobramentos em programas de gestão de documentos, analisar a atual política arquivística do MPF e propor, para ela, aperfeiçoamentos. Realiza-se, então, uma pesquisa social aplicada, descritiva e exploratória, de abordagem qualitativa, com método hipotético-dedutivo, por meio de procedimentos bibliográficos e documentais. A partir desses procedimentos metodológicos, foi possível alcançar como resultados a identificação dos elementos básicos relativos aos conceitos de política arquivística intraorganizacional em programas de gestão de documentos, obter conhecimento do atual estágio de implementação da política arquivística do MPF e elaborar recomendação quanto aos aprimoramentos necessários, possibilitando a proposição da atualização da declaração oficial dessa política com a indicação de parâmetros de sua implementação e controle.

Palavras-chave: Política arquivística do Ministério Público Federal; avaliação executiva *ex post* de política arquivística; política arquivística intraorganizacional.

ABSTRACT

Public policy evaluation is a necessary mechanism for actions adjustment in search of a public problem resolution. The archival policy of the Federal Prosecution Service (FPS) has an institutionalization path, so that its analysis, after a decade of implementation, presents itself as socially relevant. In that regard, it sought to answer the following research question: how to implement the FPS's archival policy, as a set of guidelines and practices for the benefit of the functioning of the agency and with the objective of favoring its document management? Therefore, this research established as a general objective prepare an update proposal of the official statement of the archival policy of the FPS, from the ex post executive evaluation process of public policies. In specific objectives, there is the purpose of conceptually characterize intra-organizational archival policy and its ramifications in document management programs, review current archival policy of the FPS and propose itself improvements. It was performed, then, a social, descriptive and exploratory applied research, with a qualitative approach and hypothetical-deductive method through bibliographic and documental. From these methodological procedures it was possible to achieve as a result the identification of the basic elements related to the concepts of intra-organizational archival policy in document management programs, gain knowledge of the current stage of implementation of the archival policy of the FPS and make recommendations on necessary improvements, enabling the proposal to update the official statement of this policy with the indication of parameters for its implementation and control.

Key-words: Archival policy of the Federal Prosecution Service; ex post executive evaluation process of archival policy; intra-organizational archival policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo do processo administrativo	36
Figura 2 - Dez passos da avaliação executiva ex post	61
Figura 3 - Esquematização do diagnóstico do problema da política arquivística do MPF	66
Figura 4 - Representação matricial do modelo lógico da política arquivística do MPF	69

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de pessoas lotadas nos setores responsáveis pelos arquivos do MPF	50
Gráfico 2 - Formação das pessoas lotadas nos setores responsáveis pelos arquivos do MPF	51
Gráfico 3 - Conhecimento dos instrumentos técnicos arquivísticos pelas pessoas lotadas nos setores responsáveis pelos arquivos ou pelos integrantes da GPAD ou Sub-GPADs do MPF	53
Gráfico 4 - Quantificação de eliminação do MPF	54
Gráfico 5 - Quantificação de recolhimento do MPF	55
Gráfico 6 - Equipamentos de proteção individual disponibilizados por algumas unidades do MPF	57
Gráfico 7 - Área destinada para depósitos nas unidades MPF	58
Gráfico 8 - Áreas livres para armazenamento de expedientes nas unidades MPF	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Elementos relacionados à definição de políticas públicas arquivísticas	20
Quadro 2 - Definições de plano, programa, projeto e processo	24
Quadro 3 - Termos relacionados ao conceito de gestão de documentos	29
Quadro 4 - Níveis de desdobramentos de objetivos organizacionais	33

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Planejamento e execução orçamentária da gestão de documentos do MPF	75
Tabela 2 - Detalhamento orçamentário da gestão de documentos no MPF	76

LISTA DE SIGLAS

CHGP	Crêterios Históricos para Guarda Permanente
CIA	Conselho Internacional de Arquivos
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Conarq	Conselho Nacional de Arquivos
Coplaname	Comitê Gestor do Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público
DOU	Diário Oficial da União
EPI	Equipamentos de prote�o individual
GPAD	Comissão Permanente de Gestão do Patrimônio Documental
MPF	Ministério Público Federal
MPU	Ministério Público da União
ONU	Organiza�o das Na�es Unidas
PCD	Plano de Classifica�o de Documentos
PGR	Procuradoria-Geral da República
Planame	Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público
PPGARQ	Programa de Pós-gradua�o em Gestão de Documentos e Arquivos
PR	Procuradoria da República
PRM	Procuradoria da República nos Municípios
PRR	Procuradoria Regional da República
SAC	Serviço de Atendimento ao Cidadão
Sejud	Secretaria Jurídica e de Documenta�o
SG	Secretaria-Geral do Ministério Público Federal
SIC	Sistema de Atendimento ao Cidadão
Sub-GPAD	Subcomissão Permanente de Gestão do Patrimônio Documental
Tada	Termo de Avalia�o de Destina�o de Autos
Tata	Tabela Auxiliar de Temporalidade de Assuntos
TATPJ	Tabela Auxiliar de Temporalidade de Peças Judiciais
TTD	Tabela de Temporalidade e Destina�o de Documentos
Unesco	Organiza�o das Na�es Unidas para a Educa�o, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS	14
2.1 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	15
2.2 CONTEXTO ARQUIVÍSTICO BRASILEIRO	19
2.3 POLÍTICAS ARQUIVÍSTICAS INTRAORGANIZACIONAIS	22
3 GESTÃO DE DOCUMENTOS	27
3.1 GERENCIAMENTO DO PROGRAMA DE GESTÃO DE DOCUMENTOS.....	31
3.2 EM TORNO DA GESTÃO DE DOCUMENTOS	37
4 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL	41
4.1 POLÍTICA DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO DOCUMENTAL	44
4.2 DIAGNÓSTICO ARQUIVÍSTICO DO MPF	48
5 AVALIAÇÃO EXECUTIVA <i>EX POST</i> DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA DO MPF.....	60
5.1 RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO EXECUTIVA <i>EX POST</i>	62
5.1.1 Passo 1: Descrição geral	62
5.1.2 Passo 2: Diagnóstico do problema	63
5.1.3 Passo 3: Desenho da política	67
5.1.4 Passo 4: Implementação	71
5.1.5 Passo 5: Governança.....	72
5.1.6 Passos 6 e 7: Resultados e impactos	74
5.1.7 Passo 8: Execução das despesas orçamentárias	75
5.1.8 Passo 9: <i>Insights</i> sobre eficiência e economicidade do gasto.....	78
5.1.9 Passo 10: Recomendações	79
5.2 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	82
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90
APÊNDICE A - COMPETÊNCIAS DA GPAD E SUB-GPADS	95
APÊNDICE B – PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DA DECLARAÇÃO OFICIAL DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA DO MPF	97
ANEXO A – ATUAL PORTARIA DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA DO MPF	105
ANEXO B - ROTEIRO DE AVALIAÇÃO EXECUTIVA <i>EX POST</i>	110

1 INTRODUÇÃO

A acumulação de um volume cada vez maior de documentos arquivísticos, nas organizações, é uma situação que promoveu muitas reflexões no campo dos arquivos. Lopes (1993) utiliza de uma narrativa irônica para argumentar sobre a necessidade de adoção de metodologias técnicas e científicas como solução para uma gestão de documentos e arquivos eficiente, evitando-se a criação de uma Arquivópolis ou Documentolândia¹.

Quando essas organizações estão inseridas no ambiente do poder público, a gestão de documentos e arquivos refere-se à eficiência e à eficácia administrativas e, também, a um mecanismo de efetivação dos direitos de acesso à informação e de proteção do patrimônio cultural brasileiro (BRASIL, 1988). Essa dimensão social fornece à temática arquivística contornos de política pública.

As políticas públicas arquivísticas que se circunscrevem a uma organização podem ser chamadas de políticas arquivísticas intraorganizacionais². As quais, ao serem elaboradas, devem passar por processos de análise, a fim de verificar se elas estão contribuindo para a solução ou a diminuição do problema público que enfrentam e se os bens e os serviços delas resultantes estão chegando aos beneficiários.

É sob essa ótica que esta pesquisa se propõe a analisar a atual política arquivística do Ministério Público Federal (MPF), estabelecida formalmente em 2010, verificando se sua implementação tem favorecido à melhoria da eficiência e da eficácia administrativas, reduzindo as causas do problema que ela enfrenta, e se os produtos esperados são entregues ao próprio MPF e à sociedade em geral.

O interesse pelo estudo da política arquivística do MPF surgiu, após o ingresso da pesquisadora, na instituição, como arquivista, em 2014. Por volta de seis anos de trabalho, foi possível observar alguns obstáculos que se colocavam frente à implementação dessa política. Entretanto, a concretização deste estudo tornou-se uma possibilidade, devido à conjunção de dois fatores: o primeiro foi a realização do *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* com dados tangíveis relacionados à área arquivística do órgão e o segundo, por sua vez, foi o ingresso da pesquisadora no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos (PPGARQ) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).

¹ Sugestão de nomes para a cidade fictícia, destinada ao armazenamento de forma centralizada dos documentos dos órgãos do governo federal.

² As políticas arquivísticas intraorganizacionais serão caracterizadas na Seção 2 deste trabalho.

Devido à conjuntura mencionada acima, esta pesquisa foi iniciada abordando o seguinte problema: **como efetivar a implementação da política arquivística do MPF, enquanto conjunto de diretrizes e práticas em benefício do funcionamento do órgão e com o objetivo de favorecer a sua gestão de documentos?**

Para chegar a um resultado capaz de propor uma solução para essa pergunta, foi definido um objetivo geral, qual seja: **elaborar uma proposta de atualização da declaração oficial da política arquivística do MPF, para o seu aperfeiçoamento, a partir do processo de avaliação executiva *ex post* de políticas públicas.** Essa proposta se coloca como a materialização do produto técnico-científico desta pesquisa.

O alcance desse objetivo geral, ao final da pesquisa, depende da consecução dos objetivos específicos, cada um deles com uma contribuição significativa para o trabalho como um todo. São eles:

- caracterizar, conceitualmente, política arquivística intraorganizacional e seus desdobramentos em programas de gestão de documentos;
- analisar a atual política arquivística do MPF e
- propor aperfeiçoamentos para a política arquivística do MPF.

Essa solução tem como base o pressuposto de que, apesar de o MPF ter estabelecido uma política arquivística e incorporado as diretrizes do Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público, a sua realidade ainda não apresenta efeitos de sua implementação.

A pesquisa será realizada sob os parâmetros da metodologia científica cujo intuito é oferecer à instituição e à sociedade um conhecimento confiável (ZIMAN, 2003). Nesse sentido, este estudo se delinea no escopo de uma pesquisa social aplicada, pois tem o interesse prático e a expectativa de intervir na realidade arquivística do MPF. Quanto aos demais aspectos metodológicos, a pesquisa pode ser caracterizada como descritiva e exploratória, com abordagem qualitativa, método hipotético-dedutivo e realizada por meio de procedimentos bibliográficos, documentais e de levantamento de dados.

Este trabalho está organizado em seções. Além desta Primeira, dedicada à Introdução, a Segunda e a Terceira Seções são a base teórico-conceitual condutora da investigação, que subsidia a observação empírica. Na Quarta e na Quinta Seções, são apresentadas a análise e a

discussão dos resultados de forma consubstanciada, enquanto, na Sexta Seção, são expostas as Considerações Finais, conforme detalhado a seguir.

Na Segunda Seção, discute-se as políticas arquivísticas intraorganizacionais, a partir do estudo das políticas públicas, abordando elementos fundamentais de cada uma das etapas de seu ciclo, entendendo-as, no âmbito das políticas públicas arquivísticas, e contextualizando-as ao cenário brasileiro.

A Terceira Seção aborda o desenvolvimento e a disseminação da metodologia de gestão de documentos em tradições arquivísticas, considerando seu conceito sob três perspectivas: objetos, ações e objetivos. Realiza-se maior aprofundamento quanto ao aspecto das ações, as quais fornecem um maior arcabouço para o gerenciamento de um programa de gestão de documentos. Esta Seção perpassa, ainda, por outras discussões relevantes sobre esta seara da Arquivologia.

Na Quarta Seção, busca-se conhecer o contexto legal e administrativo do MPF, para embasar o estudo de sua política arquivística. Além disso, há o exame do *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF*, o qual provê a pesquisa de informações sobre equipes, acervo arquivístico, conformidade documental, gestão arquivística e conservação e preservação de documentos, constituindo-se numa fonte fundamental para conhecer o atual estágio de implementação dessa política.

A Quinta Seção realiza a avaliação executiva *ex post* da política arquivística do MPF que, por meio de cada um de seus dez passos, permite uma análise qualitativa, fornecendo, ao final, parâmetros para o seu aperfeiçoamento. Também se propõe uma discussão dos resultados obtidos e a apresentação do produto técnico-científico.

Nas Considerações Finais, estão destacados os aspectos que confirmam o alcance dos objetivos específicos e a confirmação do pressuposto definido inicialmente, nesta pesquisa, além da identificação dos elementos de aperfeiçoamento da política arquivística do MPF. Ressalta-se que o alcance do objetivo geral, com a proposição de uma atualização da sua declaração oficial, pode favorecer a efetivação da gestão de documentos do órgão.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS

As políticas públicas têm sido um tema frequente de discussão no campo arquivístico brasileiro, principalmente, após o ano de 1991, quando foi publicada a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (Lei nº 8.159/1991), conhecida como a Lei de Arquivos, a qual previu a formulação pelo Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) da Política Nacional de Arquivos (BRASIL, 1991). No entanto, antes de adentrar nessa discussão específica, mostra-se relevante contextualizar as políticas públicas em um sentido mais amplo, a fim de que a compreensão sobre essa área aprimore o desenvolvimento das políticas públicas de arquivo.

Os estudos sobre políticas públicas foram originados nos Estados Unidos da América (EUA) com enfoque nas ações do governo, principal agente dessas políticas. Desse modo, a apropriação das políticas públicas por uma disciplina — tornando-se um ramo da Ciência Política — permitiu a análise científica das ações governamentais, buscando analisar os motivos que levavam os governos democráticos a atuar em determinada causa e os caminhos dessas ações (SOUZA, 2006).

É importante dizer que não há uniformidade quanto à definição de políticas públicas. Souza (2006) as entende como a decodificação de uma plataforma eleitoral, escolhida democraticamente, em ações de um governo legítimo, que visam alterar uma determinada situação identificada na sociedade. Políticas públicas podem, também, compreender a análise dessas ações, que, por sua vez, pode, inclusive, gerar alteração no curso das práticas previstas.

Em uma definição mais sucinta, as políticas públicas podem ser entendidas como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022, p. 2). Esses autores ainda as caracterizam a partir de dois elementos fundamentais: “intencionalidade pública e resposta a um problema público” (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022, p. 2).

Diante das definições apresentadas, é possível compreender as políticas públicas como um processo de análise de ações para o enfrentamento e a resolução de problemas da coletividade, por meio da atuação de agentes. Entre esses agentes, os estatais comumente exercem certo protagonismo, uma vez que o Estado ocupa um lugar privilegiado na complexidade das sociedades modernas, principalmente, quando, em decorrência do poder coercitivo, é gerada uma relação dissimétrica (MULLER; SUREL, 2002).

Apesar de protagonista, o privilégio estatal não faz dele o único ator nas políticas públicas. Destacam-se, entre os atores estatais, os políticos, os designados politicamente, os

burocratas e os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público. Já entre os não estatais, há os grupos de interesse, os partidos políticos, os meios de comunicação, os próprios destinatários das políticas públicas, entre outros *stakeholders* (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022).

Desde que sejam de interesse público, as políticas públicas podem, então, buscar enfrentar problemas em diversas áreas da sociedade. É nesse sentido que, em ambientes democráticos, as políticas arquivísticas se destacam como instrumentos relevantes para o desenvolvimento de ações que visam o exercício de direitos fundamentais, como o de acesso à informação e ao patrimônio documental arquivístico. Os desdobramentos dessas ações incidem no apoio das políticas de arquivo “à administração, à proteção da memória e ao desenvolvimento científico” (SOUSA, 2006, p. 5).

Os estudos sobre as políticas públicas arquivísticas destacam o contexto em que as discussões estão inseridas e a sua característica elementar. Em relação ao primeiro ponto, as políticas arquivísticas são compreendidas como uma dimensão das políticas públicas de informação (JARDIM, 2008). Dessa forma, quando concebidas e implementadas, as políticas de arquivo devem considerar as demais dimensões das políticas de informação, para que a complementaridade existente entre essas dimensões promova resultados efetivos. Jardim (2008) ilustra essa contextualização ao apontar que uma política arquivística não deveria ser desenvolvida de forma destacada das políticas de governo eletrônico, e vice-versa, pois essas iniciativas sem a devida interface deixam de ter o alcance e a efetividade esperados.

No tocante à sua característica elementar, as políticas arquivísticas são transversais a outras políticas públicas, como as de saúde, ciência e educação, por exemplo (JARDIM, 2008). Sousa (2006) também compartilha desse entendimento ao afirmar que as políticas públicas de arquivo são de cunho matricial, tendo em vista que os resultados alcançados pela política arquivística geram impactos na formulação de outras políticas públicas, munindo-as com informações relevantes.

Entendendo, portanto, as políticas públicas arquivísticas como fonte de apoio a regimes democráticos e também como fonte de formulação de políticas públicas de outras áreas, justifica-se a necessidade de aprofundamento de seu estudo.

2.1 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de ciclo de políticas públicas emergiu da complexidade em que são

envolvidos os seus processos de elaboração e de análise. Esse ciclo divide a política pública em fases ordenadas, a fim de racionalizar seus processos. Todavia, cabe ressaltar que essa divisão, em fases estabelecidas e sequenciais, é uma proposição de estudo e que, portanto, pode divergir do que acontece na realidade (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022). Frey (2000) chega a ser ainda mais contundente, afirmando que, na prática, dificilmente o ciclo de políticas públicas ocorre como no modelo proposto. Em relação às fases do ciclo da política pública, não há consenso na área sobre a quantidade e quais seriam suas fases componentes. Entretanto, é possível concluir a existência de uma comunhão de entendimento em torno do que seriam as fases básicas.

Souza (2006) estabelece como fases: o desenho e a formulação, a implementação e o acompanhamento e a avaliação. Frey (2000), por sua vez, considera ser comum a existência de três fases básicas: a formulação, a implementação e o controle. No entanto, o autor propõe a subdivisão das fases em cinco: a “percepção e definição de problemas, a ‘agenda-setting’, a elaboração de programas e decisão, a implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação” (FREY, 2000, p. 226). Diante disso, parece acertado concluir que o aumento de fases do ciclo de política pública vislumbra enfatizar pontos específicos entendidos como relevantes.

Considerando as políticas públicas dentro de um ciclo, mostra-se necessário compreender as fases que o compõem, com o propósito de possibilitar a análise de uma política pública de arquivo. É preciso pontuar, antes de particularizar o estudo das fases do ciclo das políticas públicas, que esse ciclo é permeado pela influência dos diversos atores da sociedade, sejam eles do poder público ou não. Esses atores agem motivados por interesses, buscando sobrepor o seu interesse sobre os demais. Assim, eles se encontram numa arena política, ou seja, atuando em processos de conflito e de consenso, e influenciam as decisões sobre as políticas públicas (FREY, 2000).

Feitas essas considerações de que o ciclo de políticas públicas ocorre numa arena política e que suas fases, apesar de aparentar um viés mais técnico e isento daqueles interesses, devem ser analisadas de forma crítica. Este estudo adotou o modelo de ciclo de políticas públicas dividido em sete fases, quais sejam: **a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e a extinção** (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022).

A primeira fase é a de identificação do problema. Nela, uma situação indesejada na sociedade pode ser elevada ao patamar das políticas públicas. Entretanto, não basta que o

problema seja de interesse coletivo, pois alguns outros requisitos precisam ser atendidos. Conforme Sjöblom (1984 apud SECCHI, COELHO, PIRES, 2022), é necessário que o problema seja passível de ser resolvido ou mitigado e percebido por atores relevantes. E continua explicando que, no processo de delimitação do problema, é preciso que haja a definição de “causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações” (SJÖBLOM, 1984 apud SECCHI, COELHO, PIRES, 2022, p. 57).

A segunda fase é a de formação da agenda. Nessa fase, é realizada a análise do problema público, a fim de definir se ele ingressará ou será excluído da pauta das políticas públicas ou, ainda, se será adiado (FREY, 2000). Assim, a agenda é a priorização de alguns problemas públicos em detrimento de outros pelo poder público. Entretanto, é necessário ressaltar que essa situação pode ocorrer em todo o ciclo das políticas públicas. Em relação à exclusão ou ao adiamento de um problema público da agenda, Dye (1984 apud SOUZA, 2006) aponta que fazer ou não fazer é uma escolha do governo e, portanto, está no escopo das políticas públicas. Dessa forma, a própria decisão de não atuar em um determinado problema público é política pública.

Na terceira fase, a de formulação de alternativas, são analisadas as possibilidades de solução do problema público identificado, visto que um problema pode apresentar diferentes abordagens de solução. Essa fase “se desenvolve por meio de escrutínios formais e informais das consequências do problema, e dos custos e benefícios de cada alternativa” (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022, p. 61).

A quarta fase, por sua vez, é destinada à tomada de decisão. Para tanto, as alternativas de soluções, definidas na etapa anterior, são equacionadas (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022). Diante disso, essa fase traz como resultado a concatenação dos objetivos direcionadores da atuação da política pública. Portanto, as fases de formulação de alternativas e de tomada de decisão mostram-se como fases críticas e de intensa negociação entre os atores envolvidos, principalmente entre aqueles com maior influência no processo de elaboração de políticas públicas, o que pode interferir diretamente no resultado delas.

Já a quinta fase consiste na implementação. Neste momento, as alternativas de solução e os objetivos são decodificados em ações que promoverão o alcance dos resultados da política. Apesar de ser uma fase única, no ciclo de políticas públicas, a implementação se desenvolve em mais etapas do que a definição de ações, pois a sua execução acontece em um ambiente complexo, que deve ser gerenciado. Desta forma, além da definição de ações, é necessário também o seu gerenciamento. Assim,

Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022, p. 61).

A implementação é, portanto, a fase responsável por materializar as soluções de uma política pública, promovendo a chegada de seus resultados aos destinatários.

Na sequência, a sexta fase é de avaliação. Por meio dela, a partir da definição de critérios, indicadores e parâmetros avaliativos, é possível analisar a implementação da política pública, considerando os impactos efetivos, bem como os déficits de impacto e os efeitos colaterais (FREY, 2000; SECCHI, COELHO, PIRES, 2022). Desta forma, é possível concluir que a avaliação possibilita uma resposta que pode contribuir para o aperfeiçoamento da própria política pública, pois ela “promove o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública” (FREY, 2000, p. 229). Essa avaliação descrita é a chamada avaliação *ex post*, a qual ocorre após a implementação. Todavia, é necessário salientar a possibilidade de a avaliação ocorrer em outros momentos. Quando realizada antes da implementação, é chamada de avaliação *ex ante* e, quando ocorrida durante a implementação, de *in itinere*, conhecida também como avaliação de monitoramento (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022).

A última fase é a da extinção. Para Souza e Secchi (2015), o término de uma política pública pode ocorrer por três razões. A primeira delas é relativa ao problema público identificado, quando resolvido ou quando as circunstâncias que o identificaram e o priorizaram perdem a validade. A segunda razão refere-se à solução, quando as políticas públicas são ineficazes, redundantes, desatualizadas ou perdem o prazo de validade. Por fim, a terceira razão tem relação com o ambiente político cuja configuração pode ser alterada pelas mudanças em um ou mais atores — como no governo, na mídia e na população — ou na expectativa quanto à eficiência da política, ou, ainda, pelas restrições orçamentárias e financeiras. Assim, nota-se que há uma variabilidade de causas que podem gerar a extinção de políticas públicas. Entretanto, prescindir de um problema público que consta em uma agenda política pode ser uma fonte de conflitos entre os atores afetados pela política pública.

Em relação ao processo de elaboração de políticas públicas, buscou-se, nesta Subseção, trazer aspectos relevantes sobre a dinâmica de seu desenvolvimento, esboçada por meio de um ciclo cujas fases correspondem a elementos fundamentais dessas políticas. A partir das

reflexões proporcionadas, busca-se, na sequência, analisar as políticas públicas de arquivo.

A

2.2 CONTEXTO ARQUIVÍSTICO BRASILEIRO

A análise das políticas públicas arquivísticas pode ser realizada sob muitos ângulos. Assim, este estudo inicia pela análise da sua definição, com vistas a pormenorizar seus elementos, realizando um aprofundamento conceitual. Nesse sentido, foi adotada uma definição amplamente recepcionada pela comunidade arquivística, proposta por Jardim, qual seja:

O conjunto de premissas, decisões e ações — produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social — que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada (JARDIM, 2006, p. 10).

Diante da definição proposta acima por Jardim (2006), destaca-se como primeiro elemento de análise a identificação do problema. O autor pontua que os problemas públicos dizem respeito à produção, ao uso e à preservação da informação que está registrada em documentos arquivísticos. Ele ainda avança, incluindo o interesse social na resolução de problemas relativos à área arquivística. Diante disso, é possível concluir que se trata de um problema público cuja solução perpassa pelas políticas públicas.

O segundo elemento é o fato de que essa definição se estende tanto na área pública como na área privada. Em relação à área pública, há uma maior ênfase devido ao fato do Estado se constituir como “um agente privilegiado de produção, recepção e agregação de informações” (JARDIM, SILVA, NHARRELUGA, 2009, p. 4). No âmbito dessas informações, estão contidas as de natureza arquivística, por meio das quais a sociedade civil tem direito de obter os meios necessários e suficientes de acompanhamento e fiscalização das atividades estatais. Não obstante, aquelas de natureza privada também podem conter informações de interesse público.

Como terceiro elemento, apresenta-se a caracterização das políticas públicas de arquivo enquanto premissas, decisões e ações, as quais devem abranger a totalidade de aspectos com os quais a área arquivística está imbricada. Conforme o autor cita, esses aspectos são definidos por atributos administrativos, culturais ou tecnológicos, por exemplo. Considerando, também, a transversalidade das políticas de arquivo com outras políticas públicas, as soluções dos problemas arquivísticos, se deixarem algum desses campos excluídos, serão apenas parciais

(JARDIM, 2008).

O quarto elemento se refere ao responsável pela elaboração da política pública de arquivo. Tendo em vista a importância social em relação à solução de problemas do campo dos arquivos, o Estado se mostra como principal agente e como mediador dos interesses e dos conflitos dessa arena política. Assim, considera-se que deve partir desse ator a formulação de políticas públicas de arquivo. Destaca-se, entretanto, que essa formulação não se restringe ao governo, pois, conforme aborda Souza (2006), é importante a participação de outros atores, inclusive daqueles que não fazem parte do aparelho estatal (informais), como, por exemplo, a população em geral, que é também destinatária dessas políticas.

Por fim, o último elemento destacado é a agenda. Jardim (2006) estabeleceu a inserção das políticas públicas arquivísticas nas agendas governamentais como uma condição fundamental. Essa inserção significa a priorização da temática dos arquivos pelos governos, sendo necessária a ação governamental para combater de fato os problemas da área arquivística. Em relação, ainda, ao termo “agendas governamentais”, é preciso frisar sua colocação no plural, pois, em Estados cuja estrutura política é descentralizada (central, regional e/ou local) (LENZA, 2012), como a do Brasil, é necessário que as políticas públicas arquivísticas ingressem nas agendas de todos os entes federados.

Os cinco elementos considerados, a partir da definição proposta por Jardim (2006) demonstram as particularidades que envolvem a análise das políticas públicas arquivísticas e quanto elas são socialmente relevantes. A partir do exame de cada um dos elementos destacados, foi elaborado o Quadro 1 com a compilação do estudo dessa definição.

Quadro 1 - Elementos relacionados à definição de políticas públicas arquivísticas

Elementos	Caracterização
Identificação do problema	Problema público de interesse social referente à produção, ao uso e à preservação da informação registradas em documentos arquivísticos.
Atores	Estatais e não estatais.
Abrangência	Premissas, decisões e ações relativas a aspectos como administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.
Iniciativa de elaboração	O Estado como principal agente com a participação de outros atores que não integram a estrutura estatal.
Inserção na agenda	Priorização da política pública pelos entes federativos.

Fonte: Elaboração própria com base em Jardim (2006).

De acordo com o exame de cada um dos elementos definidos por Jardim (2006) como partes da política pública de arquivo, é possível compreender o cenário arquivístico brasileiro. Para análise de uma política pública, é necessário que ela seja inserida num enquadramento de formulação. Esse enquadramento é o das instituições, ou seja, das regras que influenciarão todo o processo de elaboração de uma política pública. Essas regras podem ser entendidas sob duas abordagens: a institucionalista e a neoinstitucionalista.

Segundo a abordagem institucionalista, “as instituições são regras formais que, de alguma forma, condicionam o comportamento dos indivíduos” (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022, p. 116). Como exemplo dessa abordagem é possível citar a legislação e políticas públicas passadas (SECCHI, COELHO, PIRES, 202). Por outro lado, a abordagem neoinstitucionalista amplia esse conceito, estabelecendo que instituições podem modelar as definições dos responsáveis pela decisão, mas que esses decisores estão expostos a processos institucionais de socialização. Assim, “os decisores agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas” (SOUZA, 2006, p. 38). Dessa forma, é pertinente concluir que, no processo de elaboração e de análise das políticas públicas, não apenas regras formais, mas também aspectos sociais são considerados.

No que tange às regras formais, a área arquivística apresentou avanços, após o processo de redemocratização do Brasil. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, expressamente, aspectos primordiais para a defesa de direitos sociais e de efetivação da cidadania, como o direito de acesso à informação, a proteção do patrimônio cultural brasileiro pelo poder público — em que estão incluídos os documentos de arquivos — e o dever da administração pública em proceder à gestão de documentos e franquear seu acesso (BRASIL, 1988).

Os direitos e obrigações constitucionais foram importantes para a institucionalização da área arquivística. A chamada Constituição Cidadã conferiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Cabe a ele atuar na proteção dos arquivos, tendo em vista que uma das funções institucionais do Ministério Público da União é a defesa dos bens e interesses relativos ao patrimônio nacional, ao patrimônio público e social e ao patrimônio cultural brasileiro (BRASIL, 1993).

A legislação infraconstitucional também tratou do assunto. O principal expoente dessa legislação é a Lei de Arquivos de 1991, que dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. Essa lei reitera o dever do poder público frente aos documentos de arquivo, bem como cria o Conarq, o qual é o responsável por definir a Política Nacional de Arquivos. (BRASIL, 1991). Entretanto, vale ressaltar que essa Política até hoje não foi formulada pelo

órgão responsável.

A conjuntura social dos arquivos, no Brasil, pode ser uma das razões da não elaboração da Política Nacional. Conforme explicado por Jardim (2011), de forma geral, os arquivos estão numa situação periférica em relação à estrutura do Estado e são pouco visíveis à sociedade. De acordo com o que foi abordado anteriormente, as regras formais desempenham um papel muito relevante, mas compreendem apenas um aspecto das políticas públicas, sendo necessária a atuação de outras forças para que a Política Arquivística Nacional se erga ao seu patamar devido.

A baixa expressividade do campo arquivístico demonstra o pouco apoio de atores estatais influentes no processo de deliberação de priorização de agendas de políticas públicas e da sociedade civil que, por sua vez, pode se mobilizar para pressionar a ação estatal. Essa mobilização mostra-se necessária para que as políticas públicas arquivísticas estejam presentes não somente nas agendas políticas como temas que merecem intervenção pública, mas também na agenda formal, ou seja, que sejam eleitas como uma área que o poder público decida enfrentar (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022).

A contextualização apresentada permite concluir que, no cenário brasileiro, os problemas públicos referentes aos arquivos já foram identificados, mas, ao mesmo tempo, há uma inércia dos agentes públicos na proposição da Política Nacional de Arquivos. Entretanto, o dever de promover a gestão de documentos, garantir a preservação dos arquivos e dar acesso às informações e aos documentos arquivísticos deve ser cumprido por todos os órgãos e entidades. Desse modo, as políticas arquivísticas formuladas no âmbito de órgãos e entidades públicos, apesar da lacuna de uma política pública nacional integradora, têm se tornado um importante mecanismo para efetivar aqueles direitos sociais. Nessa perspectiva, torna-se importante o estudo referente às políticas arquivísticas desenvolvidas em âmbito organizacional.

2.3 POLÍTICAS ARQUIVÍSTICAS INTRAORGANIZACIONAIS

As políticas públicas são formuladas pelos agentes do Estado em nível central, como as políticas nacionais, ou ainda em nível regional ou local, a depender da forma de Estado adotada. No entanto, elas também podem assumir um caráter intraorganizacional (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022). A falta de uma diretriz nacional, como no caso da Política Nacional de Arquivos, pode ser um obstáculo, mas não impedimento para a elaboração de políticas nas organizações.

Diante desse cenário, as organizações públicas ou privadas podem implementar suas políticas arquivísticas como diretiva da área arquivística. No âmbito das organizações de natureza pública, as políticas arquivísticas intraorganizacionais desempenham um papel ainda mais importante, pois apoiam o cumprimento do dever legal a que estão submetidas. Nesse sentido, mostra-se necessário definir e caracterizar essas políticas, a fim de que elas possam apoiar a solução de problemas arquivísticos nas organizações.

Antes de abordar as políticas arquivísticas intraorganizacionais, é preciso desfazer um nó do campo prático arquivístico, que ocasiona desdobramentos nas próprias organizações. O nó é a confusão de entendimento entre a legislação arquivística, ou um outro instrumento formal, e as políticas de arquivo. Em relação a essa questão, Jardim (2008) evidencia que legislação e política são coisas distintas: a legislação arquivística contribui com elementos normatizadores, podendo ser marco zero na área e um instrumento na formulação de políticas de arquivo (premissas, decisões e ações), no entanto a eficácia da legislação é comprometida caso a política arquivística não seja elaborada.

Desfeito esse nó do campo prático, cabe explicitar que as políticas arquivísticas intraorganizacionais possuem a mesma definição e passam pelos mesmos processos de elaboração e de análise das políticas públicas arquivísticas, estando apenas num nível mais específico. Assim sendo, uma política arquivística intraorganizacional é a diretriz da área arquivística em uma determinada organização, a qual deve manter interseção com as demais políticas de informação estabelecidas na instituição.

De acordo com o exposto e considerando que o marco empírico desta pesquisa é uma organização, propõe-se a definição para políticas públicas intraorganizacionais, baseada na concepção proposta por Jardim (2006):

políticas públicas intraorganizacionais são o conjunto de premissas, decisões e ações de uma organização, inseridas em sua agenda em nome do interesse social, contemplando, entre outros aspectos, o administrativo, o legal, o científico, o cultural e o tecnológico, relativos à produção, ao uso e à preservação da informação registrada em documentos arquivísticos.

Essa diretriz da área arquivística, sendo uma entidade abstrata, se materializa, por meio de instrumentos concretos, tais como programas, projetos, obras, organizações, campanhas e leis (SOUZA, SECCHI, 2015). Souza (2006) amplia esse rol de instrumentos concretos,

considerando também bases de dados ou sistema de informação e pesquisas.

Diante dessa perspectiva, as políticas arquivísticas podem ser desmembradas em três níveis: a macrodiretriz estratégica, com a definição de planos; o conteúdo técnico-gerencial, com o estabelecimento de programas, e os procedimentos operacionais, com a instituição de projetos e processos (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022). Esse desmembramento em níveis permite que a política arquivística percorra todas as áreas de uma organização, em graus de detalhamento e complexidade diferentes, compatíveis com cada um desses níveis. Assim, distribui-se as responsabilidades, as atividades e o alcance dos resultados entre os diversos atores, de forma que a convergência de esforços de cada um contribua para dirimir o problema e alcançar a situação ideal desejada.

É necessário compreender e diferenciar cada um dos instrumentos relativos aos três níveis, a fim de que a organização possa distribuir sua atuação para o alcance do objetivo de sua política. Nesse sentido, segue o Quadro 2, o qual compila as definições dos instrumentos plano, programa, projeto e processo.

Quadro 2 - Definições de plano, programa, projeto e processo

Instrumento	Definição
Plano	Formulação do resultado final da utilização de determinada metodologia. Documento formal que consolida informações, atividades e decisões desenvolvidas no processo de planejamento.
Programa	Conjunto de projetos homogêneos quanto a seu objetivo maior.
Projeto	Trabalho a ser executado com responsabilidade de execução, resultado esperado com quantificação de benefícios e prazos de execução preestabelecidos, considerando recursos humanos, financeiros, tecnológicos, materiais e de equipamentos, bem como as áreas envolvidas e necessárias ao seu desenvolvimento.
Processo	Atividade de um sistema que possibilita a transformação de um insumo (entrada) em um produto (saída). Também representa um conjunto sequencial de atividades direcionadas a um resultado específico.

Fonte: Elaboração própria com base em Oliveira (2022, p. 322-323).

No que se refere às funções de políticas de uma organização, seu estabelecimento visa: garantir a uniformidade do comportamento e a continuidade das decisões; facilitar a comunicação entre a alta administração e os funcionários; facilitar a tomada de decisão e servir de proteção contra pressões imediatas (BUSKIRK, 1971 apud DURCE, SOUSA, 2013). Dessa

maneira, as políticas arquivísticas intraorganizacionais contribuem para vincular a organização ao alcance de seu objetivo, seja ele a solução ou a mitigação de problemas relacionados ao campo arquivístico.

O Conarq, apesar de não definir a Política Nacional de Arquivos, elaborou, ao longo de sua existência, diretrizes técnicas. O e-ARQ Brasil — Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos — é uma delas. O e-ARQ Brasil estabelece que cada órgão e entidade deve definir a sua política arquivística, especificando alguns critérios para a sua elaboração, como a declaração oficial de intenções, a necessidade de apoio da direção superior do órgão ou entidade, a implementação em todos os níveis organizacionais, a articulação com as demais políticas informacionais e a designação de responsabilidades (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2022)

Considerando o contexto organizacional, Jardim explica que falar de política de arquivo é, no mínimo,

[...] uma opção político-gerencial a envolver recursos legais, técnico-científicos, pessoas, tecnologia, etc. Tais recursos, articulados num conjunto de princípios e diretrizes formulados por diversos atores de uma organização, configurados num dado consenso, se plasmam num ato político-administrativo formal que designa e legitima a política arquivística (JARDIM, 2013, p. 48).

Nesse quadro, é possível dimensionar a complexidade e a dinamicidade que está em torno do processo de elaboração de uma política arquivística intraorganizacional, uma vez que ela envolve não apenas processos de articulação e negociação entre vários atores, mas também aspectos administrativos, jurídicos, técnicos, tecnológicos, etc. Após concatenados e formulados, esses aspectos devem ser colocados em ação e submetidos a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006).

No sentido de análise de uma política arquivística, Jardim (2006) estabelece um conjunto de perguntas cujas respostas podem apoiar um processo inicial de análise e se adequar ao contexto de uma conjuntura organizacional:

- Existe uma política arquivística?
- Se não existe uma política, por que tal ocorre? Foi formulada, publicizada e não executada? Não foi formulada? Foi anunciada, mas não formulada?
- Se existe política arquivística, o que faz a administração pública federal, estadual ou municipal em termos da execução dessa política?
- Quais os atores, do Estado e da sociedade civil, envolvidos na formulação, execução e avaliação dessa política?
- Quais os atores do Estado e da sociedade civil que são objeto da política arquivística?

- Quais são as consequências dessa política junto à administração pública e à sociedade?
- Qual a principal autoridade, do Estado, envolvida nessa política?
- Quais as medidas concretas que expressam a política arquivística? Quais e como são comunicados seus objetivos ao conjunto da sociedade?
- Quais as ações potencialmente relacionadas com a política arquivística e que não são objeto de decisões por parte da autoridade governamental?
- Quais os textos legais que constituem referências para essa política? Além do aspecto legal, qual o alcance e repercussões políticas e técnico-científicas desses textos legais?
- Quais os seus impactos esperados nos resultados inesperados?
- Quais os conceitos que norteiam a formulação, execução e avaliação da política arquivística?
- Como a política arquivística expressa transversalidade em relação a outras políticas públicas no campo da informação e de outros setores do Estado? (JARDIM, 2006, p. 13-14)

Diante do todo exposto, as políticas arquivísticas intraorganizacionais se revelam como um mecanismo importante para que os órgãos e as entidades do poder público cumpram o seu papel junto à sociedade. Assim, a sua formulação, além de permitir ganhos internos à própria administração, precisa, também, garantir o exercício de direito de acesso às informações e franquear acesso aos documentos arquivísticos. Para tanto, é necessário mais que intenções: há de se estabelecer ações que demonstrem, por meio de resultados, o comprometimento com as soluções referentes aos problemas da área arquivística.

A utilização do ciclo de políticas públicas pode contribuir para o processo de elaboração e de análise de políticas intraorganizacionais. Apesar de não representar a dinâmica real, a divisão em etapas auxilia os responsáveis pela formulação e pela análise. Considerando que esse ciclo está inserido no contexto de atores e que esses atores — tanto os da organização quanto os da sociedade — estão numa arena política, na qual há conflito e consenso de interesses, a política arquivística intraorganizacional será equacionada entre todos eles.

O desmembramento de uma política intraorganizacional em planos, programas, projetos e processos é uma condição importante para o seu gerenciamento. Por meio desse desmembramento, é possível distribuir as atribuições entre os níveis estratégicos, táticos e operacionais da organização, fomentando a participação de todos e ampliando a possibilidade de alcance de resultados dessa política.

A próxima Seção abordará um dos desdobramentos da política arquivística intraorganizacional: o programa de gestão de documentos. Esse programa pode beneficiar não somente a instituição com a possibilidade de melhorar a eficiência e a eficácia da administração, mas também a sociedade como um todo.

3 GESTÃO DE DOCUMENTOS

O movimento de profissionalização das instituições, nos séculos XIX e XX, foi um marco importante que culminou no aparecimento do movimento de administração científica, nos EUA, cujos desdobramentos reverberaram no campo arquivístico. Conforme aponta Jardim (1987), busca-se, com a administração científica, a racionalização e a modernização das administrações para as quais a eficiência era o foco. Esse fato foi relevante, pois significou uma ruptura nos processos de trabalho e, conseqüentemente, nos documentos produzidos em decorrência deles.

Essa ruptura causada pelos efeitos da administração permitiu o delineamento da gestão de documentos com vistas a impulsionar a eficiência e a eficácia administrativa, por meio de parametrização de processos que perpassavam por todo o ciclo de vida dos documentos, isto é, desde a produção até a destinação final. Essa metodologia utilizada para o tratamento dos documentos modernos impactou sobremaneira a Arquivologia, de modo que ela absorveu “as conseqüências extremamente inovadoras [trazidas pela administração científica] (JARDIM, 1987, p. 36). Schmidt vai ao encontro desse entendimento ao colocar a gestão de documentos para além da questão arquivística, abordando-a como “resultado de necessidades administrativas e econômicas do governo relacionadas à produção e tramitação dos documentos nos serviços administrativos” (SCHMIDT, 2012, p. 150).

A gestão de documentos se desenvolveu nos EUA e Canadá ainda no século XIX, mas a sua concepção teórica e a sua aplicabilidade ocorreram no século XX (JARDIM, 1987). O intuito era o de reduzir a uma quantidade passível de tratamento os documentos, os quais se tornaram mais especializados e volumosos. Nos EUA, a gestão de documentos foi uma metodologia adotada como solução governamental, com a intenção de economizar recursos e de melhorar a recuperação de informação para a tomada de decisão. De acordo com a legislação americana, a gestão de documentos foi conceituada como:

O planejamento, o controle, a direção, a organização, o treinamento, a promoção e outras atividades gerenciais relacionadas à criação, manutenção, uso, e eliminação de documentos, com a finalidade de obter registro adequado e apropriado das ações e transações do Governo Federal e efetiva e econômica gestão das operações das agências (44 U.S.C. Chapter 29 apud FONSECA, 2004, p. 71, tradução da autora).

Diante dessa nova ordem, os documentos arquivísticos passam a ser observados sob duas perspectivas: a do valor primário e a do valor secundário. Em ambas, atuam profissionais

distintos: o gestor de documentos e o arquivista, respectivamente. Assim sendo, o gestor de documentos ocupa-se dos documentos no órgão no qual são originados, para cumprir os seus objetivos: administrativos, fiscais, legais e executivos. Já o arquivista se ocupa dos documentos históricos, numa instituição arquivística, a fim de que eles cumpram os objetivos probatórios e informativos para outras entidades e utilizadores (SCHELLENBERG, 2006).

Entretanto, é válido salientar que o recorte entre os dois valores documentais e entre a atuação de duas profissões não significou um isolamento de áreas. Conforme Jardim (1987) explica, as instituições arquivísticas, naqueles dois países, em que as atividades visavam à pesquisa e à conservação de documentos de valor histórico, passaram, também, a apoiar os órgãos do governo com a orientação de programas de gestão de documentos, voltados para documentos de valor administrativo. Ainda de acordo com Jardim, a gestão de documentos trouxe contribuições para as funções arquivísticas:

- ao garantir que as políticas e atividades dos governos fossem documentadas adequadamente;
- ao garantir que um menor número de documentos inúteis e transitórios fossem reunidos a documentos de valor permanente;
- ao garantir a melhor organização desses documentos, caso atingissem a fase permanente;
- ao inibir a eliminação de documentos de valor permanente;
- ao garantir a definição de forma criteriosa da parcela de documentos que constituíssem o patrimônio arquivístico de um país, ou seja, de 2 a 5 % da massa documental produzida, segundo a Unesco (JARDIM, 1987, p. 36-37).

Diante do que foi exposto até o momento, convém ressaltar que, apesar de a gestão de documentos ter se desenvolvido, conforme aponta Indolfo (2007), frente ao problema do aumento vertiginoso dos documentos modernos, sua abrangência é maior do que a relevante e necessária redução das massas documentais. Ela tem em seu âmago, também, a finalidade de contribuir para a produção adequada de documentos necessários e de melhorar processos de avaliação com vistas à proteção de documentos permanentes, garantindo a utilização eficiente dos recursos governamentais, diminuindo o custo da informação e melhorando a tomada de decisão, por meio da disponibilização da informação “no lugar certo, na hora certa, para as pessoas certas e com o menor custo possível” (JARDIM, 1987, p. 37).

A gestão de documentos foi disseminada e recepcionada em diversos países. Nesse processo, o estudo de James B. Rhoads, conforme explica Indolfo (2007), é uma das propostas mais aceitas e adaptadas no cenário internacional. Esse estudo foi intitulado como *A função da gestão de documentos e arquivos nos sistemas nacionais de informação*, o qual foi resultado de

uma parceria entre a Organização das Nações Unidas (ONU) para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Conselho Internacional de Arquivos (CIA), apoiando a criação e a melhoria dos sistemas e serviços de gestão de documentos e arquivos. Esse estudo foi publicado em 1983 e atualizado sob o mesmo título e pelo mesmo autor em 1989.

O trabalho de Rhoads apontou algumas bases para a implantação e implementação de um programa de gestão de documentos, considerando todo o ciclo de vida dos documentos. O autor definiu a gestão de documentos como:

Um sistema completo de gestão de documentos se ocupa de tudo o que acontece com um documento ao longo do seu "ciclo vital", isto é, desde o seu "nascimento", ao longo da sua "vida produtiva" como forma de executar as funções da organização, até sua "morte" ou destruição, quando serviu a tudo o que poderia servir utilmente, ou sua "reencarnação", em forma de arquivo, se merece ser permanentemente (RHOADS, 1989, p. 3, tradução nossa).

Em se tratando das tradições arquivísticas, Jardim (2015) traz algumas compreensões acerca da gestão de documentos, analisando este conceito sob o prisma de quatro idiomas: inglês, espanhol, francês e português. Ele destaca os principais termos e os relaciona ao âmbito dos objetos, das ações e dos objetivos da gestão de documentos, conforme esquematizado no Quadro 3.

Quadro 3 - Termos relacionados ao conceito de gestão de documentos

Idioma	Objetos	Ações	Objetivos
Inglês	A produção, a manutenção, o uso e a destinação de documentos	O planejamento, o controle e a direção	A economia e a eficiência
Francês	A produção, a conservação, o uso e a destinação de documentos	O controle	A eficácia
Espanhol	A produção, o uso, a manutenção, a conservação, o controle físico e intelectual de documentos íntegros, autênticos e confiáveis	O controle, o planejamento, e a análise da produção, tramitação, uso e informação contida nos documentos	A eficiência e o estabelecimento de normas
Português	A produção, a tramitação, a classificação, o uso, a avaliação e o arquivamento	O controle	A eficácia, a eficiência e a racionalização.

Fonte: Elaboração própria com base em Jardim (2015).

Uma análise comparativa dos termos levantados, nesse estudo de Jardim, possibilita algumas inferências sobre o conceito de gestão de documentos nas tradições arquivísticas vinculadas aos idiomas. No caso dos objetos, identifica-se uma aderência dos termos nos quatro idiomas, os quais se referem aos documentos ou às ações técnicas realizadas, no âmbito do ciclo vital dos documentos. Quanto às ações, nota-se a variação da abrangência dos termos, ora maior, englobando mais funções de gestão, ora menor, desenvolvendo apenas a de controle. Por fim, quando se analisa os objetivos da gestão de documentos, nota-se que, apesar de não haver uma uniformidade entre termos, todos eles estão no mesmo campo semântico, em busca da melhoria da gestão administrativa, conforme a finalidade definida na origem e no desenvolvimento do conceito de gestão de documentos.

Diante da análise dos três âmbitos da gestão de documentos, é possível concluir que todos eles precisam ser considerados para a efetivação de um programa de gestão de documentos. Apesar de existir a necessidade de adaptação a contextos particulares da metodologia oriunda da Administração Geral, é possível observar, de um certo modo, um consenso quanto aos objetos e aos objetivos. Em relação aos objetos, para fins desta pesquisa, foram adotadas as fases do ciclo vital propostas por Rhoads (1989), referentes à gestão de documentos, quais sejam:

- produção: concepção e gestão de formulários, preparação e gestão de correspondência, gestão de informes e diretrizes, fomento de sistemas de gestão da informação e aplicação de tecnologia moderna a esses processos. Relatórios e orientações, promoção de sistemas de gestão de informação e aplicação de tecnologia moderna a estes processos.
- utilização e conservação: criação e melhoramento dos sistemas de arquivo e de recuperação de dados, gestão de registros, gestão do correio e das telecomunicações, seleção e uso de máquinas copiadoras, análises de sistemas, produção e manutenção de programa de documentos vitais, funcionamento de centros de documentação e aplicação, quando apropriado, da automação e reprografia a esses processos.
- destinação: identificação e descrição das séries de documentos, estabelecimento de programas de avaliação e destinação de documentos, eliminação de documentos e recolhimento de documentos de valor permanente aos arquivos (RHOADS, 1989, p. 2, tradução nossa).

No que tange aos objetivos, considerou-se os dois termos mais citados — eficiência e eficácia — sendo o primeiro entendido como a utilização otimizada dos recursos organizacionais para a consecução dos resultados, e o segundo, como a contribuição dos resultados para alcançar os objetivos definidos pela organização (OLIVEIRA, 2009). Visando complementar esse entendimento, define-se efetividade como “a relação equilibrada e

otimizada entre os resultados alcançados e os objetivos propostos ao longo do tempo [pelas organizações]” (OLIVEIRA, 2009, p. 10).

Entretanto, quanto às ações, na medida em que se percebe ampla variação de abrangência, percebe-se que a compreensão mais aprofundada sobre elas pode ser um fator preponderante para o sucesso de um programa de gestão de documentos. Assim, na próxima Subseção, o âmbito das ações será analisado mais detidamente.

3.1 GERENCIAMENTO DO PROGRAMA DE GESTÃO DE DOCUMENTOS

Em razão do desenvolvimento do conceito e da prática da gestão de documentos ter ocorrido com o suporte da Administração, parece acertado voltar a essa disciplina, a fim de analisar as contribuições desse campo do conhecimento para a ampliação do entendimento das ações da gestão de documentos.

A profissionalização da administração teve o intuito de qualificar o administrador, de forma que ele seria melhor quando fosse capaz de planejar, organizar e coordenar de maneira cuidadosa e racional uma organização. É nesse movimento da administração científica, cujos principais expoentes são Taylor e Fayol, que a Escola Clássica da Administração é desenvolvida, trazendo consigo as seguintes características: “busca da ‘melhor maneira’ por meio de ‘métodos científicos’, estudo dos tempos em movimentos, estabelecimento de padrões de produção, administradores e engenheiros estabelecem padrões, operários apenas obedecem” (MOTTA, VASCONCELOS, 2016, p. 29). Bem como as funções do administrador: “planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar” (MOTTA, VASCONCELOS, 2016, p. 29).

Essa Escola foi criticada pelas demais que a sucederam, principalmente pelo excesso de racionalização e por desconsiderar o fator humano. Entretanto, ela cumpriu um papel importante na construção da Administração (MOTTA, VASCONCELOS, 2016). Vale ressaltar que, embora o objetivo deste trabalho não seja um estudo aprofundado sobre as escolas da Administração, essa breve explicação teve a intenção de contextualizar a origem das suas funções, presentes nas definições de gestão de documentos.

As três principais ações identificadas no estudo de Jardim (2015) — planejamento, direção e controle — remetem às funções da administração ou do administrador, para as quais não há consenso na literatura. Dessa forma, para fins deste estudo, será utilizado o modelo proposto por Chiavenato (2020), o qual mantém mais proximidade àquelas três funções vinculadas à gestão de documentos, adicionando, ainda, a de organização. Essas quatro funções,

quando integradas, passam a compor o denominado processo administrativo.

Esse processo administrativo ocorre no nível mais geral da organização como também nas unidades organizacionais, isto é, “centros de resultado ou de custos da estrutura organizacional e onde uma equipe de profissionais com atividades homogêneas e/ou correlacionadas exerce suas responsabilidades e autoridades” (OLIVEIRA, 2009, p. 59). Nesse sentido, as quatro funções podem ser desenvolvidas em todos os níveis de uma administração — estratégico, tático e operacional — visto que cada um deles contribui para o alcance de resultados organizacionais (CHIAVENATO, 2020).

Nas funções administrativas, o planejamento é a primeira delas, pois é a partir dele que as demais funções são definidas. No planejamento, uma organização entende a situação na qual se encontra e esboça onde quer chegar, por meio da definição de objetivos e dos meios para alcançá-los, culminando, assim, na elaboração de um documento denominado plano (CHIAVENATO, 2020).

De forma complementar, Oliveira estabelece que o planejamento

Permite diagnosticar e analisar situações atuais, de estabelecer resultados — objetivos e metas — a serem alcançados pelas empresas e de delinear ações — estratégias — para se alcançar estes resultados, bem como de leis e normas — políticas — que servem de sustentação a este procedimento administrativo (OLIVEIRA, 2009, p. 60).

O conceito de planejamento trazido por Oliveira (2009) traz uma perspectiva mais pragmática da realidade futura que se pretende alcançar, estabelecendo como bases para o planejamento os objetivos, as metas, as estratégias e as políticas.

Em relação aos tipos de planejamento, o estratégico é aquele que abrange toda a organização, estabelece sua direção e possui mais interação com o ambiente no qual ela se encontra. Já o planejamento tático busca otimizar uma área de resultado e interliga o planejamento estratégico ao operacional, o qual, por sua vez, formaliza o desenvolvimento e a implementação de procedimentos para o alcance dos resultados finais. Assim, é possível concluir que, apesar de escalonados em níveis de administração, o planejamento integra todos eles, promovendo a interligação e a interação (OLIVEIRA, 2009).

A definição dos objetivos, portanto, segue esse escalonamento do planejamento, de forma que os objetivos estratégicos compreendem toda a organização e têm a globalidade e prazos longos como características. Os objetivos táticos abarcam uma parte homogênea da organização, sendo caracterizados pela ligação que promovem com cada departamento. Seus prazos, por sua vez, são médios. Já os objetivos operacionais são vinculados às atividades a

serem desenvolvidas, portanto, são mais detalhados e de curto prazo (CHIAVENATO, 2020; OLIVEIRA, 2009).

Além do estabelecimento dos objetivos, é necessário que sua análise permita não só uma gradação de prioridades, mas também entender como um objetivo atua sobre o outro, facilitando ou dificultando o alcance de um sobre os outros. Chiavenato cita alguns cuidados para a hierarquização de objetivos, quais sejam:

- os objetivos devem traduzir as aspirações fundamentais da empresa;
- devem fazer com que todos os órgãos da empresa contribuam com uma parcela coordenada e integrada ao esforço geral;
- devem considerar as várias alternativas para sua execução e a relativa eficiência e o custo de cada uma delas;
- devem ser comunicados a todos para que cada qual compreenda as metas de sua atividade e suas relações com os objetivos da empresa e
- devem ser periodicamente reexaminados, reformulados e atualizados de acordo com as mudanças das condições do mercado (CHIAVENATO, 2020, p. 139).

Apesar de o autor citar apenas empresas, é possível estender esse entendimento para qualquer tipo de organização, seja privada ou pública.

Os objetivos estratégicos são os mais amplos e, na medida que avançam para os de nível operacional, são desdobrados em níveis mais restritos e detalhados. Portanto, por meio desse desdobramento, as organizações podem definir suas políticas, diretrizes, metas, programas, procedimentos, métodos e normas (CHIAVENATO, 2020). No Quadro 4, são descritos cada um dos níveis de detalhamento dos objetivos de uma organização, do nível mais amplo, a partir do plano, para o mais específico.

Quadro 4 - Níveis de desdobramentos de objetivos organizacionais

Políticas	São guias orientadores da ação administrativa. Proporcionam marcos ou limitações — embora flexíveis e elásticos — para delimitar as áreas dentro das quais a ação administrativa deve se desenvolver.
Diretrizes	São princípios estabelecidos para permitir o alcance dos objetivos organizacionais. Servem para balizar os meios adequados para atingi-los e canalizar as decisões.
Metas	São alvos a atingir no curto prazo. Podem ser confundidas com objetivos imediatos ou objetivos operacionais.
Programas	São atividades sequenciais necessárias para atingir uma meta.
Procedimentos	São os modos pelos quais os programas devem ser executados. Prescrevem a sequência cronológica de tarefas específicas requeridas para realizar

	determinadas tarefas.
Métodos	São planos prescritos para o desempenho de uma tarefa específica, definindo como fazê-la.
Normas	São regras ou regulamentos que cercam os procedimentos, por meio de comandos diretos e objetivos de cursos de ação a seguir. Surgem quando determinada situação reclama por uma ação específica e única, promovendo uniformidade de ação.

Fonte: Elaboração própria com base em Chiavenato (2020, p. 140).

A segunda função é a organização, a qual tem como intuito “organizar, estruturar, alinhar e integrar os recursos e órgãos incumbidos de sua administração e estabelecer suas atribuições e relações entre eles” (CHIAVENATO, 2020, p. 142). O encadeamento dessas ações ocorre para atingir os objetivos definidos antecipadamente na função de planejamento (OLIVEIRA, 2009). Por meio da função de organização, é possível dividir o trabalho em atividades específicas, agrupando-as numa estrutura lógica, além de designar pessoas para a execução de cada uma delas. Também se mostram necessárias a alocação de recursos para cumprimento das atividades, bem como a coordenação dos esforços. A função de organização fornece desenhos da própria organização, de departamentos, de cargos e de tarefas (CHIAVENATO, 2020).

A terceira função é a direção ou liderança. Esta função se relaciona com pôr em ação as atividades realizadas pelas pessoas da organização para atingir os resultados esperados (CHIAVENATO, 2020). Por isso, essa função é vinculada às pessoas e às lideranças, no sentido de que aquelas precisam de orientação, que ocorre “por meio da comunicação e habilidades de liderança e motivação” (CHIAVENATO, 2020, p. 143).

Para Oliveira (2009), a função de direção perpassa por três abordagens: coordenação, comunicação e processo decisório. A coordenação é a integração de conhecimento, atividades e pessoas, para o alcance de resultados comuns. A comunicação envolve a interação entre emissor e receptor da mensagem, a qual precisa ser entendida, assimilada e operacionalizada, com o intuito de atingir um objetivo específico. Destaca-se que essa interação ocorre na comunicação formal. Por fim, o processo decisório envolve o conhecimento de informações, a decisão tomada e o acompanhamento da sua operacionalização. Como acontece nas demais funções, a direção está em todos os níveis de uma organização.

A última função é o controle, que realiza uma análise comparativa entre os objetivos definidos no planejamento e os resultados atingidos pela organização (CHIAVENATO, 2020).

Oliveira (2009) analisa esses requisitos sob a nomenclatura de avaliação. Para esse autor,

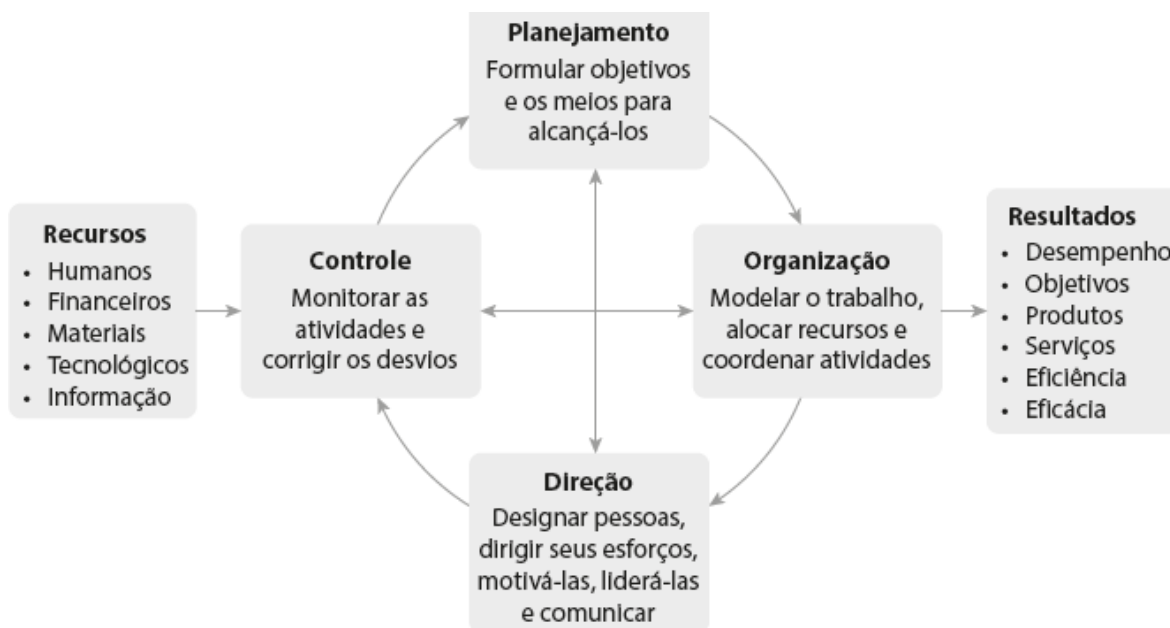
Avaliação — e controle — é a função da administração que, mediante a comparação com padrões previamente estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho e os resultados das ações e estratégias, com a finalidade de realimentar com informações os tomadores de decisões, de forma que possam corrigir ou reforçar este desempenho, para assegurar que os resultados estabelecidos pelos planejamentos sejam alcançados (OLIVEIRA, 2009, p. 88).

Nesse sentido, a avaliação de desempenho é realizada considerando os critérios e os parâmetros pactuados antecipadamente e os resultados obtidos. Para tanto, os indicadores de desempenho permitem o acompanhamento desses resultados, ao longo do tempo, fornecendo parâmetros para futuras decisões. Contudo, deve-se ter cautela na definição desses critérios e parâmetros, a fim de que a medição não seja excessiva em gastos e esforços (OLIVEIRA, 2009).

O controle pode ser dividido em quatro fases. A primeira delas é a de estabelecimento de padrões ou métricas, os quais baseiam os parâmetros norteadores do controle para aferição dos resultados. A segunda fase é a de observação do desempenho. Ela tem o intuito de coletar informações para o monitoramento desse controle. A terceira fase, por sua vez, é de comparação do desempenho alcançado com o padrão estabelecido. Nessa fase, as variações das atividades são acompanhadas, podendo ser consideradas como: normais, erros ou desvios. Por fim, a quarta fase é a ação corretiva, na qual os erros e desvios identificados passam por processos de correção, para que as atividades voltem ao que foi planejado previamente (CHIAVENATO, 2020).

Assim, as quatro funções da administração permitem que uma organização e suas unidades possam convergir esforços para ao alcance de objetivos, de forma que todos os seus níveis possam colaborar de forma integrada em todo o processo administrativo. Abaixo é apresentada a Figura 1 com a esquematização desse processo.

Figura 1 - Ciclo do processo administrativo



Fonte: Chiavenato (2020, p. 137)

O estudo sobre as funções da administração permite concluir que, quando realizadas de forma integrada e completa, uma organização e suas unidades podem estabelecer objetivos e utilizar os meios necessários, de forma intencional, para alcançá-los. O processo administrativo se torna um mecanismo racional para o atingimento de resultados. Desta forma, a gestão de documentos não deve prescindir de nenhuma das funções que compõem o ciclo desse processo, para evitar a diminuição dos efeitos e da repercussão de seus resultados.

Dessa maneira, a implementação de um programa de gestão de documentos à luz das funções da administração se constitui como mecanismo de impacto, pois os ganhos com eficiência e eficácia são refletidos em todas as áreas e nos três níveis de administração da organização, de forma a contribuir para o alcance de seus objetivos. Por tudo isso, esse programa deve ser derivado do plano organizacional.

Após essa análise, é possível compreender que a gestão de documentos, desde a sua concepção, tem se mostrado flexível às profundas mudanças ocorridas na sociedade, conforme abordado anteriormente. Entretanto, algumas discussões são desenvolvidas em seu entorno, o que faz com que seja preciso acompanhá-las para permitir o seu próprio desenvolvimento e da Arquivologia como um todo. Assim, a próxima Subseção trará algumas dessas discussões com o intuito de que elas possam permitir um maior diálogo, contribuindo para sua caracterização como marco conceitual.

3.2 EM TORNO DA GESTÃO DE DOCUMENTOS

A Arquivologia é uma disciplina cujo desenvolvimento é influenciado pelas conjunturas nas quais está imersa, sendo esta uma potencialidade que a fortalece no campo científico. Conforme abordado por Indolfo (2007), a gestão de documentos impôs uma renovação epistemológica para a área arquivística, mas, desde então, perspectivas vêm problematizando esse conceito e dialogando com ele.

A aplicação da gestão de documentos não ocorreu de forma padronizada nos lugares onde foi recepcionada. Circunstâncias específicas foram propiciando a adaptação dessa metodologia a múltiplos contextos nos quais foi implementada. Diante disso, não há que se falar de um conceito único e de uma aplicação universal para a gestão de documentos, pois fatores, como a tradição arquivística e administrativa dos diversos países e instituições, promoveram a elaboração e desenvolvimento de variados modelos (INDOLFO. 2007).

O desenho do modelo anglo-saxão propõe a divisão entre documentos de valor primário e de valor secundário e a atuação por diferentes profissionais, durante o ciclo vital. Essa divisão, entretanto, não foi recepcionada em sua forma pura, em outras realidades. Alguns aspectos da gestão de documentos, por exemplo, foram discutidos e considerados pela área arquivística. Assim, nesta Subseção, busca-se pontuar alguns desses aspectos, a fim de propor reflexões a serem consideradas no momento de elaboração de um programa de gestão de documentos.

O primeiro ponto destacado para a análise é a crítica em relação à estruturação, a qual propôs uma separação entre a atuação e responsabilidades do gestor de documentos e do arquivista, reforçando o isolamento do uso dos documentos arquivísticos, contrapondo o valor administrativo ao histórico (COSTA FILHO, 2016). Indolfo (2007) explica que uma modulação quanto a esse isolamento foi proposta por Atherton quando, em meados da década de 1980, esse arquivista indicou a necessidade de uma espécie de conciliação entre os dois profissionais. Para Atherton (1985), conforme proposta a ser analisada mais adiante, apesar das diferenças de atuação, ambos os profissionais estariam envolvidos, em diferentes graus, em cada etapa do gerenciamento contínuo das informações registradas.

Em que pese essa validade crítica, é relevante pontuar que, apesar dessa separação entre profissões, as instituições arquivísticas públicas assumiram “também a função de órgão de apoio à administração pública, com a competência de orientar programas de gestão de documentos nos diversos organismos governamentais” (JARDIM, 1987, p. 37). Assim, pode-

se concluir que há, em certa medida, interface entre arquivos e os órgãos do governo e, por consequência, também entre seus profissionais.

Além da participação das instituições arquivísticas nos programas de gestão de documentos, esses mesmos programas têm de prever o movimento dos documentos em direção aos arquivos permanentes, promovendo, ainda mais, esse processo de interação. Aquele já citado estudo de Rhoads (1989), após explicitar cada uma das fases do ciclo de vida dos documentos, referentes à gestão de documentos — produção, utilização e conservação e destinação — define a última fase atinente à administração de arquivos, a qual

[...] engloba a concepção e estruturação dos depósitos, os métodos e processos de restauração e preservação dos arquivos, o planejamento de políticas de acesso aos arquivos, os procedimentos do serviço de referência, a criação de novos arquivos e a informação sobre eles (RHOADS, 1989, p. 2, tradução nossa).

Com efeito, é certo afirmar que a gestão de documentos e de arquivo possuem enfoques diferentes: a primeira volta-se para administração e a segunda, para pesquisadores. Conforme aponta Llansó I Sanjuan (1993) abordando Roberge, a avaliação e a seleção de documentos históricos e seu recolhimento para a guarda permanente são consequências e não as causas do programa de gestão de documentos (LLANSÓ I SANJUAN, 1993 apud DURCE, 2013). Entretanto, apesar de diferentes, esses enfoques não são divergentes, mas sim complementares. Desse modo, buscar uma aproximação, cada vez maior, não apenas contribui para o avanço da Arquivologia, mas também significa avançar na facilidade de acesso da sociedade à informação registrada nos documentos arquivísticos (COSTA FILHO, 2016).

No campo arquivístico, há encaminhamentos que propõem essa aproximação. Uma dessas iniciativas foi desenvolvida no Canadá pelos arquivistas quebequenses Jean-Yves Rousseau e Carol Couture, que descrevem a denominada arquivística integrada. Esse modelo associa as teorias e as práticas da gestão de documentos americana e da gestão de arquivos europeia, “reconciliando os papéis desempenhados pelos arquivos e pelos arquivistas, ou seja, sua tripla função: administrativo, científico e cultural” (INDOLFO, 2007, p. 39).

No entanto, apesar de, no campo teórico, a arquivística integrada ter proposto essa reconciliação, há a necessidade buscá-la, no campo prático, para o qual é indispensável a contextualização da tradição arquivística. No que tange, por exemplo, à tradição brasileira, o direcionamento é pela formação de um único profissional com atribuições tanto na gestão de documentos quanto na administração de arquivos (BRASIL, 1978). Essa atuação integral, no Brasil, tem permitido o aperfeiçoamento das ações do campo arquivístico nas instituições,

principalmente naquelas responsáveis pela intervenção global, isto é, independentemente da fase do ciclo vital na qual os documentos estejam. Esse constante aperfeiçoamento tende a diminuir o distanciamento percebido por Costa Filho (2016) entre as atividades desenvolvidas nas diferentes idades documentais: corrente, intermediária e permanente.

O segundo ponto de destaque é a crítica em relação ao próprio ciclo vital dos documentos, “conceito que se materializou na criação de programas de gestão de documentos e na implantação de arquivos intermediários” (INDOLFO, 2007, p. 31). Conforme visto anteriormente, Rhoads (1989) propôs um modelo de ciclo vital em quatro fases. Por sua vez, Atherton (1985) sugeriu a substituição do ciclo por um *continuum* cujo modelo fosse mais simplificado e unificado com as seguintes etapas: produção ou recebimento, classificação, avaliação, e manutenção e uso da informação, independentemente do local onde a informação esteja, isto é, na organização criadora, num arquivo intermediário ou num arquivo permanente. Jardim (2015) explica que muitos autores reconhecem nesse modelo, proposto por Atherton, as bases para o desenvolvimento da arquivística integrada canadense, conforme visto anteriormente, e do *records continuum* australiano, que será abordado a seguir.

Da mesma forma que a chamada explosão documental promoveu inovações na Arquivologia, o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação também vem cumprindo esse papel. Conforme Indolfo explica

A constatação que se tem é que, na atual, e assim chamada, era da informação, a crescente automação do processo produtivo e o uso intensivo dos recursos tecnológicos produziram tantos efeitos na geração, processamento, armazenamento, uso e acesso às informações arquivísticas, que novos, maiores e complexos desafios vêm se impondo aos profissionais, aos arquivos e a essa área do conhecimento. (INDOLFO, 2007, p. 41).

As especificidades do documento digital culminaram na formulação, na Austrália, de um novo paradigma, o *records continuum*, que entende que o enfoque é “nos documentos como entidades lógicas, em vez de físicas, independentemente se estes estão contidos em papéis ou em formas eletrônicas” (COSTA FILHO, 2016, p. 161).

O *records continuum* rompe, desta forma, com a gestão de documentos baseada no ciclo vital dos documentos, a qual estabelecia fases separadas e lineares que provocaram dicotomias e dualismos na área arquivística. Para Cruz Mundet (2011), nesse modelo australiano, há uma continuidade na vida dos documentos e, portanto, caracteriza a gestão de documentos como um processo contínuo e inclusivo, o qual unificou a gestão de documentos e os arquivos.

A renovação, conforme se pode notar, é uma constante na Arquivologia, ciência que

está em processo contínuo de apreensão das transformações que ocorrem em outras áreas do conhecimento e na própria sociedade. O desenvolvimento científico precisa atender às necessidades que se impõem nas práticas sociais. Entretanto, não cabe olhar somente para a inovação: é preciso refletir que o conhecimento é uma construção e que o novo se sustenta, inclusive, naquilo que, hoje, pode ser questionado.

No âmbito da gestão de documentos, é possível perceber essas transformações. Nesse sentido, Indolfo coloca que

Mais do que tentar romper com os modelos tradicionalmente aceitos, esses autores têm procurado fundamentar seus estudos, pesquisas e propostas de trabalho no efetivo controle do ciclo de vida da informação, baseando-se no gerenciamento arquivístico dos documentos, independente do suporte, formato ou mídia em que estes se encontram produzidos, armazenados e que precisam ser preservados, para serem efetivamente e continuamente acessados (INDOLFO, 2007, p. 41).

Diante disso, o que se abre para a Arquivologia e seus profissionais é a perspectiva ampliada de pesquisa e de aplicação prática.

O desenvolvimento tecnológico alterou a sociedade, as organizações e as relações sociais. Em decorrência disso, as práticas, no âmbito dos documentos arquivísticos, foram modificadas. Se antes a gestão de documentos podia ocorrer de forma linear e separada dos demais processos organizacionais, hoje todos passam a ocorrer de forma simultânea (BUSTELO RUESTA, 2017). Nesse sentido, Rodríguez aponta que a gestão de documentos “incorporou-se ao espaço comum da gestão administrativa” (RODRÍGUEZ, 2010, p. 80).

Por tudo isso que foi apresentado, destaca-se que o que resta à Arquivologia e aos arquivistas é a constante análise e compreensão crítica frente a outras áreas do conhecimento, visando ao desenvolvimento de conceitos e metodologias, garantindo à sociedade o direito de acesso à informação e aos documentos.

4 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O entendimento sobre o MPF requer, primeiramente, a contextualização do Ministério Público na estrutura do Estado brasileiro. Diante disso, é preciso recorrer à Constituição Federal de 1988, a qual aborda, no Título IV, a organização dos Poderes. Os três primeiros capítulos deste título versam sobre os Poderes da República: o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. No quarto e último capítulo, são apresentadas as funções essenciais à justiça, nas quais constam o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública (BRASIL, 1988).

O Ministério Público é, então, uma instituição permanente, a qual a Carta Maior assegura autonomia funcional e administrativa (BRASIL, 1988). A primeira prerrogativa garante ao Ministério Público atuar sem se submeter a nenhum Poder da República. A autonomia funcional estende-se quando a Constituição Federal de 1988 estabelece, também, como princípio institucional a independência funcional, segundo a qual os membros do Ministério Público, no exercício da sua atuação finalística, têm liberdade de convicção, não se subordinando a qualquer poder hierárquico. Já a segunda prerrogativa concede à instituição a capacidade de se autoadministrar (LENZA, 2012). Diante desse contexto, depreende-se que o Ministério Público não compõe nenhum dos Poderes da República.

Sua organização compreende a subdivisão em Ministérios Públicos dos Estados, os quais estão presentes em cada um dos 26 estados brasileiros, e o Ministério Público da União (MPU), composto por quatro ramos: Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e MPF (BRASIL, 1988).

O MPF, órgão público federal, se organiza por meio de unidades administrativas cuja estruturação identifica quatro tipos. O primeiro tipo é a Procuradoria-Geral da República (PGR), localizada em Brasília. O segundo são as Procuradorias Regionais da República (PRRs), localizadas onde há sede dos Tribunais Regionais Federais: Brasília e nas cidades do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Porto Alegre e de Recife³. O terceiro tipo são as Procuradorias da República (PRs), localizadas nas capitais de cada estado da federação e no Distrito Federal. Por

³ A Lei nº 14.290, de 3 de janeiro de 2022, criou a Procuradoria Regional da República da 6ª Região (PRR-6ª Região) com sede na cidade de Belo Horizonte e com atribuição em todo o Estado de Minas Gerais cuja instalação deve ocorrer no prazo de 180 dias, a partir da instalação do Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF-6ª Região). Conforme resposta fornecida pelo MPF, por meio do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), responsável pelo Sistema de Atendimento ao Cidadão (SIC) do órgão, o TRF-6ª Região foi instalado em 19 de agosto de 2022 e ainda não há uma data oficial para instalação da PRR-6ª Região.

fim, o quarto tipo são as Procuradorias da República nos Municípios (PRMs)⁴, localizadas nas cidades onde há vara federal, ou seja, onde há atuação de um juiz federal (BRASIL, 1993; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015a).

Os quatro tipos de unidades podem ser classificados em dois grupos. O primeiro grupo é o das Unidades Administrativas de Gestão, unidades orçamentárias, as quais realizam atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, e são compostas pela PGR, PRRs e PRs. O segundo grupo é o das Unidades Administrativas Vinculadas, unidades não orçamentárias, as quais contemplam as PRMs, ligadas às estruturas da PR do estado no qual estão localizadas (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015b). Em todas essas unidades, são desenvolvidas as atividades-fim e meio.

Em relação à área administrativa, o MPF a desenvolve a partir de uma estrutura hierárquica. Na PGR, a Secretaria-Geral do Ministério Público Federal (SG) desenvolve, junto com os setores vinculados, a “atuação diretiva e de coordenação administrativa das unidades do Ministério Público Federal”, ou seja, de âmbito nacional (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015a). Nas PRRs e PRs, a coordenação administrativa, isto é, o planejamento, a organização, a direção e o monitoramento da execução das atividades, é realizada pelas Secretarias Regionais e Secretarias Estaduais, respectivamente, “observando as diretrizes e políticas nacionais” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015b).

Diante dessa contextualização em relação à estrutura organizacional do MPF, é possível evidenciar a complexidade do gerenciamento desse volume de unidades. Para tanto, o Regimento Interno Administrativo prevê ações de planejamento, organização, direção, gerenciamento, supervisão e monitoramento que podem auxiliar a atuação da área arquivística (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015b).

Outra contextualização necessária é a de identificação do MPF e de seus arquivos, no cenário arquivístico nacional. Esse cenário foi estruturado pela Lei nº 8.159/1991, categorizando os arquivos em dois grupos: públicos e privados. De acordo com essa Lei, os arquivos públicos foram definidos como “conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias” (BRASIL, 1991). Nessa orientação, a organização e administração de instituições arquivísticas

⁴ Totalizando a quantidade de 194 PRMs, conforme dados de relatório, disponível no Portal da Transparência e Prestação de Contas. Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/contato/endereco-telefone-e-horarios-de-atendimento-das-unidades-das-areas-meio-e-fim>. Acesso em: 20 ago. 2022.

públicas, menciona, apenas, arquivos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (BRASIL, 1991), de forma que fica demonstrado que o legislador limitou os arquivos públicos às esferas dos três Poderes, suprimindo o Ministério Público.

Por outro lado, a Lei de Arquivos também estabeleceu como “dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (BRASIL, 1991). Assim, considerando a natureza de funções atribuídas pela Constituição Federal de 1988 ao Ministério Público, embora este não conste de forma expressa no rol de arquivos públicos da Lei nº 8.159/1991, é pertinente acrescentar os arquivos do Ministério Público ao grupo dos arquivos públicos brasileiros, o que abarca os documentos produzidos, recebidos e acumulados pelo MPF e os seus arquivos.

Em relação à omissão legislativa, é apropriado destacar que ela foi identificada e, em 2014, o Conarq, durante a 76ª Reunião Plenária Ordinária, aprovou uma minuta de projeto de lei que, entre outros aspectos, propunha a adição de um parágrafo único ao artigo 1º:

Parágrafo Único. Subordinam-se ao regime desta Lei, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo os Tribunais de Contas, e Judiciário, e do **Ministério Público**;
II - autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CONARQ, 2014, grifo nosso).

Também foi prevista a inclusão do artigo 20-A ao capítulo IV da Lei nº 8.159/1991:

Art. 20-A Compete aos arquivos do Ministério Público da União e dos Estados proceder à gestão, à preservação e ao recolhimento da documentação produzida e recebida no exercício de suas funções e atividades, bem como promover o acesso às informações neles contidas. Parágrafo Único. **Os órgãos do Ministério Público relacionados no art. 128 da Constituição Federal e os Conselhos respectivos deverão adotar as normas emanadas do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP**, em consonância com a política nacional de arquivos, definida pelo Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ (CONARQ, 2014, grifo nosso).

Após sete anos daquela proposição de minuta de projeto de lei pelo Conarq, a Lei de Arquivos não foi alterada. Atualmente, tramita, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 2789/2021, no qual a modernização da Lei nº 8.159/1991 é objeto de discussão.

O próprio Ministério Público entende que se submete à Lei de Arquivos, uma vez que suas normas relacionadas à área arquivística a consideram expressamente. O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão ao qual compete “o controle da atuação administrativa e

financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros” (BRASIL, 1988), estabeleceu, até o presente momento, duas normas relacionadas, que regem a área arquivística em todo Ministério Público.

A primeira norma emanada pelo CNMP foi a Resolução nº 158, de 31 de janeiro de 2017 (Resolução nº 158/2017), a qual estabeleceu o Comitê Gestor do Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público (Coplaname). O Coplaname é um órgão colegiado, com a finalidade de “definir a Política de Gestão Documental e de Memória do Ministério Público, bem como exercer orientação normativa, visando à gestão documental e à implementação de memoriais nas unidades do Ministério Público” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017). Ademais, a Resolução nº 158 também criou o Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público (Planame), “visando à preservação da memória institucional e à salvaguarda do acervo documental, por seu valor de prova e informação, e como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

A segunda norma foi a Resolução nº 225, de 24 de março de 2021, por meio da qual foram estabelecidos o Plano de Classificação de Documentos e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos, cujos parâmetros devem ser seguidos por todos os órgãos do Ministério Público (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2021).

No âmbito institucional, a normatização arquivística é anterior à do CNMP e ocorreu com a publicação da Portaria PGR nº 119, de 5 de abril de 2010 (Portaria PGR nº 119/2010)⁵, que instituiu, formalmente, a política arquivística do MPF, denominada de Política de Gestão do Patrimônio Documental, a qual será abordada na próxima Subseção.

4.1 POLÍTICA DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO DOCUMENTAL

A publicação da Portaria PGR nº 119/2010 é um marco importante para a área arquivística do MPF, pois se trata de uma declaração oficial do órgão anunciando a sua política arquivística. O estabelecimento da Política de Gestão do Patrimônio Documental do MPF tem por finalidade a “salvaguarda do patrimônio documental, por seu valor de prova e informação e de instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010).

⁵ A íntegra da Portaria PGR nº 119, de 5 de abril de 2010 consta no Anexo A.

A Portaria PGR nº 119/2010 tem como núcleo de estabelecimentos a definição de instrumentos arquivísticos, a instituição da Comissão Permanente de Gestão do Patrimônio Documental (GPAD) e a previsão da criação de Subcomissões de Gestão do Patrimônio Documental (Sub-GPADs). Em relação aos instrumentos, nota-se que eles são mais voltados para a gestão de documentos, havendo, ainda, a necessidade de elaboração daqueles vinculados aos documentos permanentes (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010). São instrumentos arquivísticos do MPF: o Plano de Classificação de Documentos, a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos, a Tabela Auxiliar de Temporalidade de Assuntos, a Tabela Auxiliar de Temporalidade de Peças Judiciais, os Critérios Históricos para Guarda Permanente e o Manual de Procedimentos Arquivísticos (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016; 2018; 2020).

A GPAD é vinculada à SG, a qual faz parte da estrutura da PGR, e tem por finalidade:

[...] orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção da documentação produzida e acumulada, visando estabelecer prazos de guarda e destinação final do acervo de documentos arquivísticos do Ministério Público Federal (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010).

A composição da GPAD é feita em dois níveis. No nível decisório, “responsável pela análise, aprovação e validação dos trabalhos da GPAD”, há três membros do MPF, um representando cada grupo de cada Unidade Administrativa de Gestão, PGR, PRR e PR. No nível técnico, “responsável pelo desenvolvimento dos estudos da Comissão e por propiciar conhecimento sobre as rotinas de procedimentos em seu âmbito de atuação”, há nove servidores da PGR. Além disso, é possível a convocação de colaboradores eventuais (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010).

Para apoiar unidades do grupo PRR e PR, as Sub-GPADs são “responsáveis pelo processamento técnico da documentação acumulada, em seu âmbito de atuação” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010). No caso das Sub-GPADs das PRs localizadas nos estados, estas são responsáveis, também, pela orientação “do processo de análise, seleção e destinação” da documentação acumulada pelas respectivas PRMs (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010). A Portaria SG/MPF nº 568, de 6 de maio de 2011 (Portaria SG/MPF nº 568/2011), estabeleceu que as Sub-GPADs seriam compostas apenas por servidores, havendo a possibilidade de convidar colaboradores eventuais (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2011). Nesse sentido, percebe-se que a GPAD possui perfil mais deliberativo, enquanto que as

Sub-GPADs têm perfil de execução⁶.

As competências e as responsabilidades administrativas de implementação da Política de Gestão do Patrimônio Documental foram dissolvidas em normativos internos do MPF, a fim de que estruturas administrativas e de apoio às atividades finalísticas atuem com o suporte da GPAD e das Sub-GPADs. Na PGR, essas atividades são desenvolvidas pela Secretaria Jurídica e de Documentação (Sejud), com o apoio da Subsecretaria de Gestão Documental e de seus setores. Nas PRRs e PRs, pelas Coordenadorias Jurídica e de Documentação, e nas PRMs, pelas Subcoordenadorias Jurídica e de Documentação, com apoio dos respectivos setores. De forma geral, e considerando a estruturação hierarquizada do órgão, cabe aos setores responsáveis pela área arquivística dentro do seu nível de atuação, planejar, organizar, dirigir, supervisionar, monitorar e gerenciar a implementação da Política de Gestão do Patrimônio Documental, conforme os regimentos do MPF (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015a; 2015b).

Apesar da existência dessa organização arquivística, o MPF ainda carece de elaboração formal de instrumentos gerenciais que permitam o desdobramento da Política de Gestão do Patrimônio Documental em planos de ação e programas organizacionais de forma sistematizada. Essa elaboração de instrumentos gerenciais pode contribuir para que projetos e processos específicos realizados individualmente pelas unidades administrativas possam ser difundidos nacionalmente, ampliando a integração da área arquivística no MPF.

Por fim, é relevante analisar o significado imbuído na política arquivística do MPF, em decorrência de alguns termos e definições adotados. Em primeiro lugar, cabe examinar a denominação estabelecida pelo próprio órgão: Política de Gestão do Patrimônio Documental. Em relação ao termo patrimônio, este pode ser considerado um símbolo, uma ferramenta de apoio para a afirmação de traços que integram uma determinada comunidade e a diferencia de outras, fornecendo características identitárias. Particularizando esse termo, o patrimônio documental é considerado uma categoria de bens culturais, em razão de sua função informativa e instrutiva (CRIVELLI, 2015).

Apesar de o nome da política arquivística do MPF especificar o termo “patrimônio documental”, a contextualização da Portaria PGR nº 119/2010 menciona expressamente a legislação arquivística com a intenção de disciplinar e orientar “as práticas e metodologias de tratamento dos documentos e informações arquivísticas do MPF” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010). Assim, é possível concluir que a Política de Gestão do Patrimônio

⁶ As competências da GPAD e das Sub-GPADs apontam para esse entendimento, conforme Apêndice A

Documental possui um objeto mais restrito: o arquivístico.

Outro ponto relevante, no estudo da Portaria PGR nº 119/2010, é o seu alcance. A princípio, parece vincular-se, apenas, aos documentos permanentes, uma vez que o patrimônio documental arquivístico é formado por esse conjunto específico de documentos (ROSSATO E FLORES, 2015). Entretanto, a declaração oficial da política arquivística do MPF é explícita quando define documento de arquivo como “todos os registros de informação, em qualquer suporte, inclusive magnético, óptico ou digital, produzidos e recebidos pelo Ministério Público Federal em decorrência do exercício de suas funções e atividades específicas ou administrativas” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010). Diante disso, é possível afirmar que a Política de Gestão do Patrimônio Documental abrange mais do que os documentos de valor secundário — o patrimônio documental arquivístico — mas também os de valor primário, tomando corpo de uma política arquivística global.

Convém ressaltar um último desalinho conceitual evidenciado na declaração formal da política arquivística do MPF: a vinculação do termo “gestão do patrimônio documental” ao conceito de gestão de documentos, conforme exposto a seguir:

Gestão do patrimônio documental: o conjunto de procedimentos e operações técnicas referente à produção, tramitação, classificação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010).

Mesmo que um dos intuitos da Política de Gestão do Patrimônio Documental seja a preservação dos arquivos permanentes, é necessário pontuar que a avaliação, função arquivística que define a eliminação ou o recolhimento de documentos (COUGO, 2019), consta como uma das fases da gestão de documentos. Assim, mostra-se relevante não somente a adequação dos termos, de acordo com exposto acima, mas também a necessidade de conceituar a administração dos arquivos no que tange aos documentos de guarda permanente, os quais compõem o patrimônio documental arquivístico do MPF. Esses ajustamentos são imprescindíveis quando da atualização desse ato normativo.

Apesar dessas circunstâncias conceituais, a Política de Gestão do Patrimônio Documental segue sendo implementada no MPF. Os principais resultados alcançados por essa implementação foram descritos no *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF*, o qual consubstancia os dados referentes, principalmente, à gestão de documentos, será analisado na Subseção a seguir.

4.2 DIAGNÓSTICO ARQUIVÍSTICO DO MPF

Conforme abordado anteriormente, a Política de Gestão do Patrimônio Documental do MPF é demarcada, principalmente, conforme a estrutura prevista em seus Regimentos Interno Diretivo e Interno Administrativo e nas diretrizes da Portaria PGR nº 119/2010. No entanto, a implementação, nas suas unidades administrativas, varia, de acordo com a alocação de recursos disponibilizados por elas. Os resultados alcançados foram aferidos com a realização do *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF*.

A definição da realização desse Diagnóstico partiu, inicialmente, de uma demanda de diminuição dos prazos de guarda de documentos físicos digitalizados, visando minimizar os impactos de armazenamento dos depósitos de arquivo das unidades do MPF. Entretanto, a GPAD, ao invés atender a demanda, alterando os prazos de guarda, deliberou pela formação de um grupo de trabalho com o objetivo de verificar a situação dos arquivos do órgão, de modo que a análise desse grupo pudesse revelar a situação dos depósitos de arquivos das unidades do MPF e, em consequência, propor soluções ou melhorias para os problemas identificados. O grupo de trabalho foi composto pelos analistas de arquivologia da instituição, sob a presidência de um membro integrante do nível decisório da GPAD, e contou com a participação da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, órgão colegiado interno, demandante da revisão da avaliação dos documentos físicos digitalizados.

A realização do Diagnóstico ocorreu em 2019, ou seja, próximo aos 10 anos da publicação da Portaria PGR nº 119/2010. Sabatier (1993 apud SECCHI, COELHO, PIRES, 2022) entende que somente após 10 anos da implementação de uma política é que seus efeitos se tornam tangíveis, pois, nesse tempo, haveria possibilidade de assimilação de seus propósitos e mudança de comportamento por parte dos atores envolvidos. Desta forma, após o decurso desse prazo razoável de maturação, o exame da implementação da Política de Gestão do Patrimônio Documental configurou-se como um marco simbólico para que a instituição analisasse os resultados obtidos até então e planejasse ações sobre essa temática.

As informações relativas ao *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* foram obtidas por meio de documentos disponibilizados pelo próprio órgão, mediante solicitação realizada pela pesquisadora ao Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), responsável pelo Sistema de Atendimento ao Cidadão (SIC) do MPF, conforme preceito da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

O Diagnóstico foi iniciado com a elaboração de um questionário, com 43 questões

objetivas e um campo subjetivo, aberto e facultativo, destinado ao registro de demandas, críticas e sugestões. Todas as unidades foram convidadas pelo grupo de trabalho a responder ao instrumento de coleta de dados, por meio de um formulário da plataforma do *Google Forms*, disponibilizado entre os dias 23 de junho e 30 de agosto de 2019. Após a finalização do prazo de coleta de dados, o grupo de trabalho procedeu à análise, cujos resultados foram apresentados no relatório final denominado *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF*.

Com relação à pesquisa pelo grupo de trabalho, preliminarmente, havia a perspectiva de que o universo seria composto por 226 unidades administrativas, quantidade identificada à época. Entretanto, após a coleta dos dados, foi apurado que 12 PRMs tinham sua estrutura atrelada a outras unidades administrativas e que três PRMs haviam sido desativadas. Diante do exposto, houve o ajustamento do universo da pesquisa de 226 para 211 unidades administrativas e, desse total, foram recebidas respostas de 198 delas, valor que corresponde a 93,8% do universo atualizado.

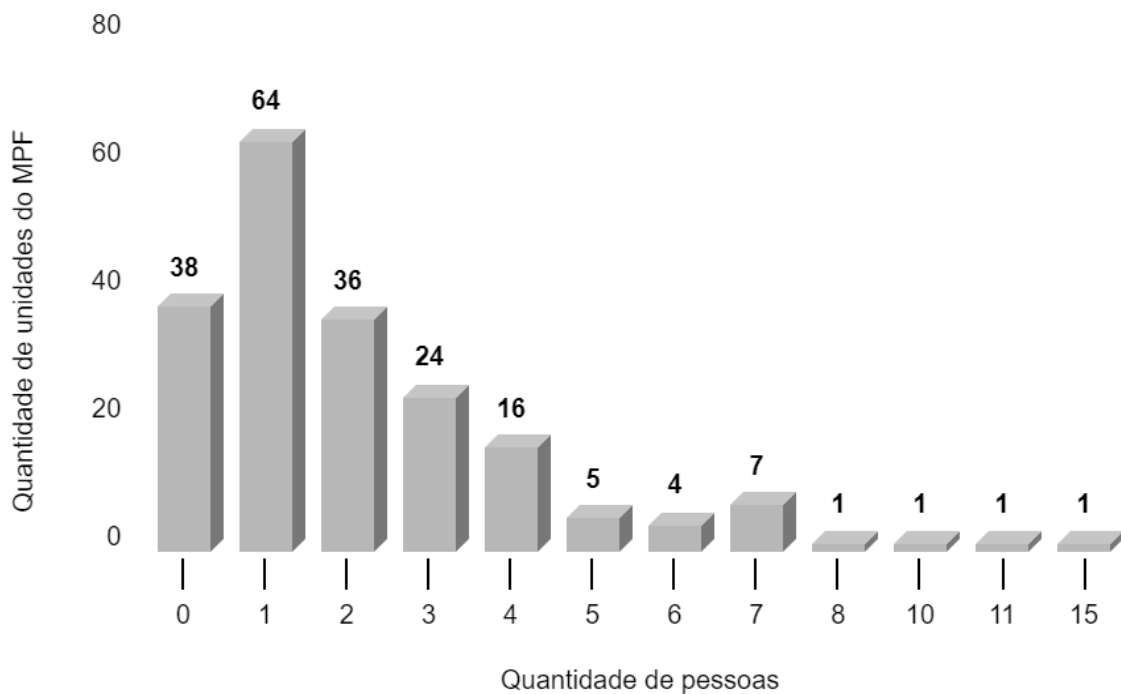
Por um lado, é pertinente mencionar que o cerne da pesquisa foram os setores de arquivo, os quais variam a depender da estrutura da unidade, podendo ser um setor próprio ou ter suas atividades diluídas em outros vinculados à área jurídica e de documentação. Dessa forma, a GPAD foi incluída no âmbito da pesquisa, devido ao fato de ela conduzir o processamento técnico da documentação da PGR, apesar de esse papel não estar explicitado em um ato normativo. Assim, além da GPAD, as Sub-GPADs também foram consideradas relevantes para o estudo, pois têm atribuições que afetam diretamente a formação e a acumulação do acervo arquivístico do MPF. Por outro lado, alguns setores atuantes na gestão de documentos, como os relacionados aos serviços de protocolo, por exemplo, não tiveram seus dados coletados para análise.

Os resultados apresentados no *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* e que dizem respeito à política arquivística do MPF são considerados, a seguir, como forma de descrever o estágio de sua implementação. Portanto, o exame desses resultados apoiará a compreensão da realidade arquivística institucional e permitirá a proposição de recomendações para transpor as limitações detectadas.

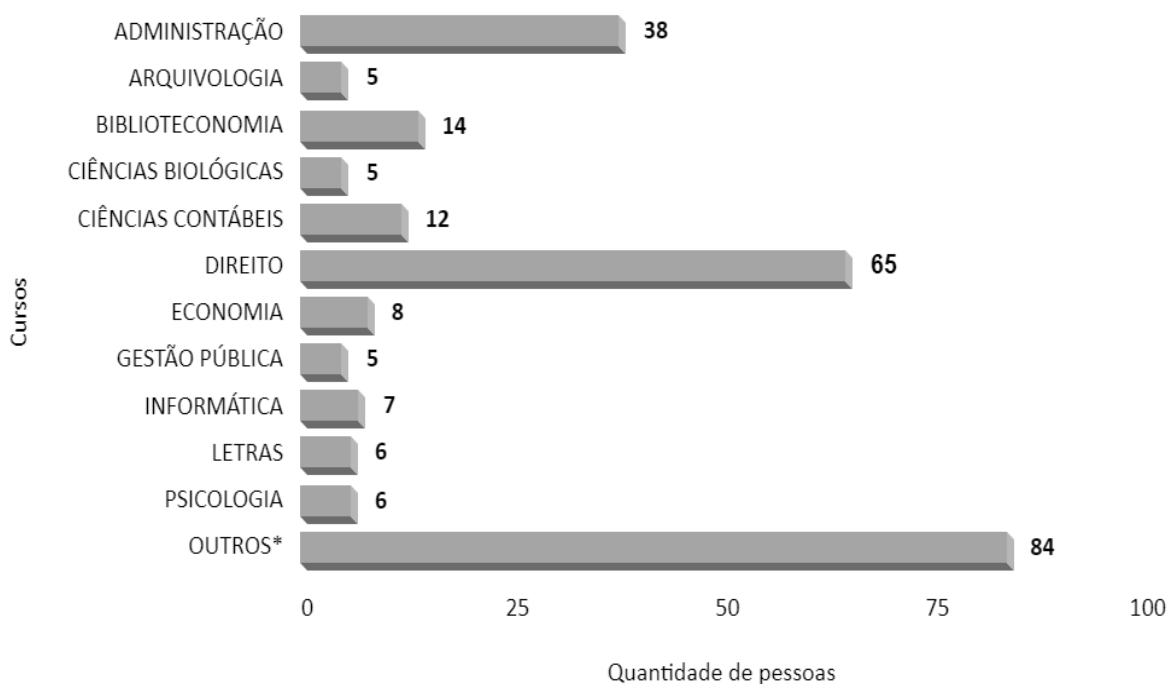
A composição das equipes dos setores responsáveis pelos arquivos, conforme os Gráficos 1 e 2, demonstrou ser um ponto de atenção para o MPF. Primeiro, devido ao fato de 19,1% das unidades administrativas não possuírem, ao menos, uma pessoa responsável pela execução das atribuições arquivísticas. E que um grupo que totaliza 50,5% tem, apenas, uma ou duas pessoas lotadas. Cabe destacar que a forma como a pergunta foi estruturada, no

questionário, não permite identificar e especificar o tipo de vínculo estabelecido entre o órgão e a pessoa lotada no setor, como, por exemplo, se servidor, terceirizado ou estagiário, um fator preponderante na análise de pessoal. Segundo, devido à variabilidade da composição das equipes, apontando baixa especialização das pessoas com atribuição da execução das atividades nos setores responsáveis pelos arquivos do MPF como arquivistas e técnicos em arquivo.

Gráfico 1 - Quantidade de pessoas lotadas nos setores responsáveis pelos arquivos do MPF



Fonte: Elaboração própria com base no *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* (2020).

Gráfico 2 - Formação das pessoas lotadas nos setores responsáveis pelos arquivos do MPF

OUTROS*: Análise e Desenvolvimento de Sistemas (2), Análise de Sistemas (1), Artes (1), Artes Plásticas (1), Ciência da Computação (4), Ciência da Informática (1), Ciências Jurídicas e Sociais (1), Ciências Sociais (3), Comunicação Social (1), Design de produto (1), Direito Empresarial (1), Educação Física (2), Enfermagem (2), Engenharia (4), Engenharia Agrônoma (1), Engenharia Civil (3), Engenharia Elétrica (2), Engenharia de Produção (1), Engenharia de Produção Mecânica (1), Engenharia Química (2), Especialista em Bioengenharia (1), Especialista em Contabilidade e Auditoria Pública (1), Especialista em Direito (1), Especialista em Direito Administrativo (1), Especialista em Direito Tributário (1), Especialista em Engenharia de Produção (1), Especialista em Gestão de Arquivos (1), Especialista em Gestão de Documentos (1), Especialista em Gestão Empresarial (1), Especialista em Informática (1), Especialista em Processo Civil (1), Farmácia (2), Farmácia Industrial (1), Filosofia (1), Física (1), Fisioterapia (3), Geografia (2), Gestão de Pessoas (1), História (2), Humanidades (1), Jornalismo (2), Matemática (4), Medicina Veterinária (1), Odontologia (1), Pedagogia (4), Processamento de Dados (1), Publicidade e Propaganda (1), Recursos Humanos (1), Relações Internacionais (1), Serviço Social (1), Sistemas de Informação (1), Tecnologia da Informação (3), Tecnólogo em Gestão de Saúde Pública (1), Tecnólogo em Gestão Pública (1), Turismo (1).

Fonte: Elaboração própria com base no *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF (2020)*.

Com relação à representação dos setores responsáveis pelos arquivos na GPAD e nas Sub-GPADs, 75,6% das unidades administrativas responderam que esses setores não estão representados. Todavia é pertinente relacionar esse valor expressivo ao fato de a pergunta ter sido aberta à resposta de PRMs, as quais não possuem uma Subcomissão própria, mas são vinculadas e apoiadas pelas Sub-GPADs das PRs do respectivo estado.

Sobre a instituição das Sub-GPADs, foi averiguado que, das 32 unidades administrativas do tipo PRR e PR, uma não havia instituído sua Subcomissão. Além disso, 80,6% dessas unidades com Sub-GPADs instituídas informaram conduzir seus processos de classificação, seleção, eliminação e recolhimento. Já das 25 PRs com Sub-GPADs instituídas e com

vinculação à PRMs, 52% afirmaram orientar aqueles processos junto às Procuradorias nos municípios. Os números coletados sugerem que há unidades nas quais os instrumentos arquivísticos não são aplicados ou cuja aplicação ocorre sem a supervisão da respectiva Subcomissão.

No que se refere à realização de cursos sobre gestão de documentos pelos servidores que atuam nos setores responsáveis pelos arquivos, nas Sub-GPADs e na GPAD, 36,8% das unidades administrativas afirmaram possuir, em seu quadro, pelo menos um servidor que tenha feito cursos sobre essa temática. Desse total, 71 unidades do MPF indicaram que os cursos são de treinamento, 10 de graduação e 4 de pós-graduação. Esses dados podem estar sobrepostos, uma vez que um mesmo servidor pode ter cursado o treinamento, a graduação e a pós-graduação. Além da baixa adesão à realização de cursos relacionados à gestão de documentos por unidade, não foi possível dimensionar a quantidade de servidores que os realizaram.

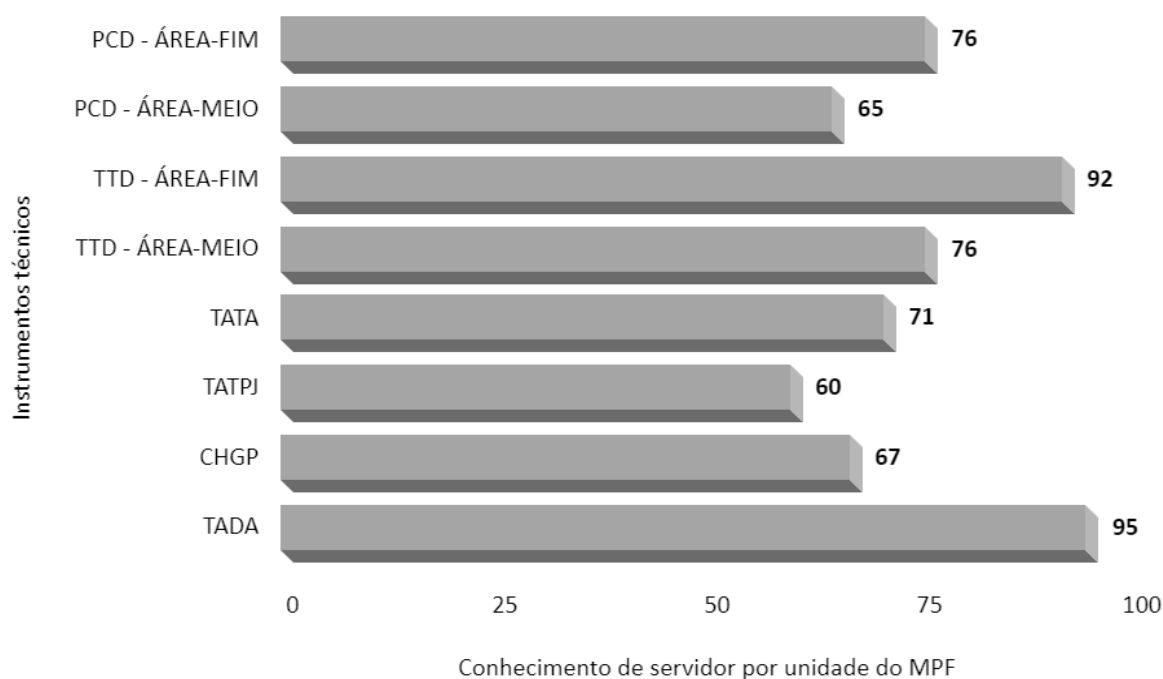
Quanto aos recursos técnicos-científicos do MPF utilizados para apoiar os servidores atuantes nos setores de arquivo, na GPAD e nas Sub-GPADs, 33,8% das unidades administrativas do MPF informaram conhecer a página de Gestão Arquivística da intranet e, desse total, 82% informaram utilizá-la. Em relação ao serviço de orientação arquivística, 25% das unidades do MPF informaram conhecê-lo e, desse total, 76,4% informaram utilizar. Os motivos pela falta de utilização dos dois recursos não foram levantados no Diagnóstico.

No que tange à análise da conformidade documental, a qual verifica a adesão dos parâmetros institucionais na documentação arquivística, 80,8% dos setores responsáveis pelo arquivo da unidade informaram realizar essa análise, no momento do recebimento e arquivamento dos documentos. Quando a pergunta particularizou os procedimentos, uma espécie de documento, o nível de conferência reduziu para 79,7%. E quando a pergunta foi direcionada a um parâmetro específico, a exigência do Termo de Avaliação e Destinação de Autos, documento obrigatório no momento do arquivamento definitivo de procedimentos da área extrajudicial, o nível de conferência reduziu mais uma vez, alcançando 73,7%. O encadeamento desses dados indica uma limitação de entendimento do que é o processo de verificação de conformidade documental e que alguns setores responsáveis pelo arquivo não realizam a análise mínima documental, conforme os parâmetros definidos no âmbito do próprio órgão.

Quando analisado o conhecimento dos instrumentos arquivísticos por aqueles que atuam nos setores de arquivo e na GPAD e Sub-GPADs, pouco mais da metade das unidades administrativas, 52% do total, informaram ter ciência deles. Além de ser um número baixo, em

se tratando de grupos cuja função é lidar com documentação arquivística, essa informação não indica o quantitativo de pessoas desses três grupos que conhecem os instrumentos. Quando questionadas sobre quais instrumentos conheciam, as respostas indicaram não haver um conhecimento nivelado sobre eles, conforme o Gráfico 3.

Gráfico 3 - Conhecimento dos instrumentos técnicos arquivísticos pelas pessoas lotadas nos setores responsáveis pelos arquivos ou pelos integrantes da GPAD ou Sub-GPADs do MPF



Instrumentos técnicos*: Plano de Classificação de Documentos da área-fim (PCD - ÁREA-FIM), Plano de Classificação de Documentos da área-meio (PCD - ÁREA-MEIO), Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos da área-fim (TTD - ÁREA-FIM), Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos da área-meio (TTD - ÁREA-MEIO), Tabela Auxiliar de Temporalidade de Assuntos (TATA), Tabela Auxiliar de Temporalidade de Peças Judiciais (TATPJ), Critérios Históricos para Guarda Permanente (CHGP) e Termo de Avaliação e Destinação de Autos (TADA).

Fonte: Elaboração própria com base no *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF (2020)*.

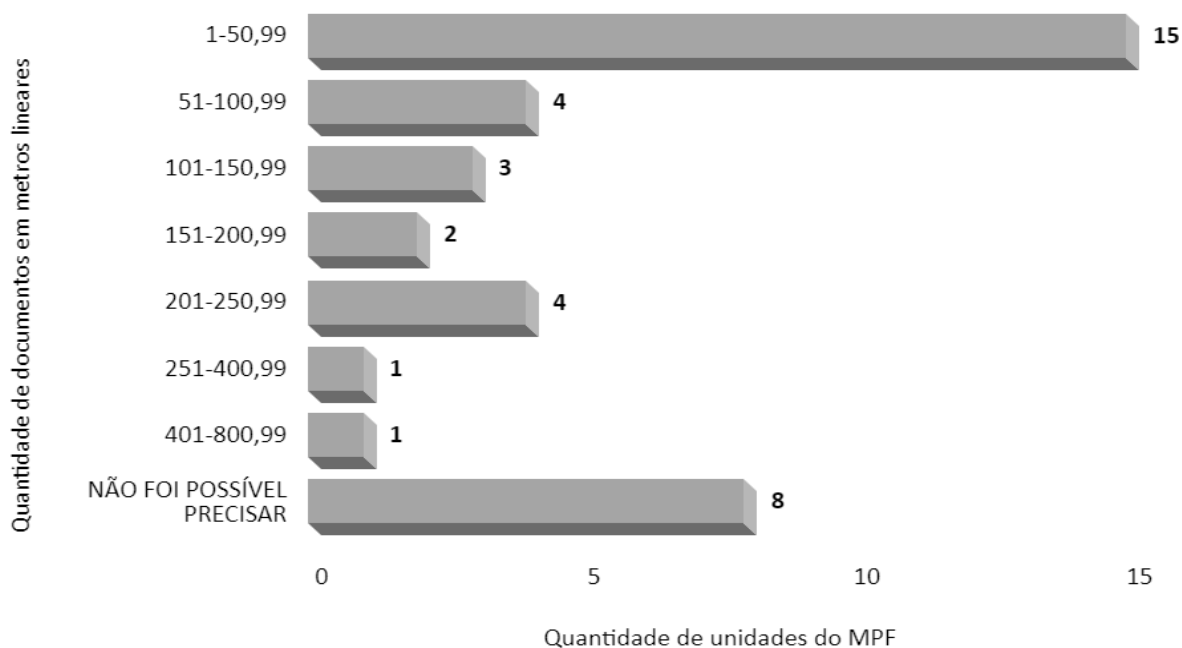
Sobre o Gráfico 3 é importante esclarecer alguns pontos. O primeiro é a existência de apenas um Plano de Classificação de Documentos e uma Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos, que abrangem tanto a área-fim quanto a meio. A separação, no âmbito do Diagnóstico, foi uma estratégia para coletar informações específicas sobre as macrofunções administrativa e finalística. O segundo ponto é que o Termo de Avaliação e Destinação de Autos

(TADA) é, apenas, um formulário que compila informações sobre os procedimentos extrajudiciais, baseado no instrumento arquivístico denominado Critérios Históricos para Guarda Permanente, e não um instrumento em si. Ele foi incluído devido à sua importância para a gestão arquivística de documentos do MPF. Em relação aos dados coletados, é possível perceber a demonstração de mais conhecimentos das unidades administrativas, em relação aos instrumentos ligados à macrofunção finalística. Esse fato é relevante, pois todas as unidades do MPF produzem, recebem e acumulam também documentos administrativos.

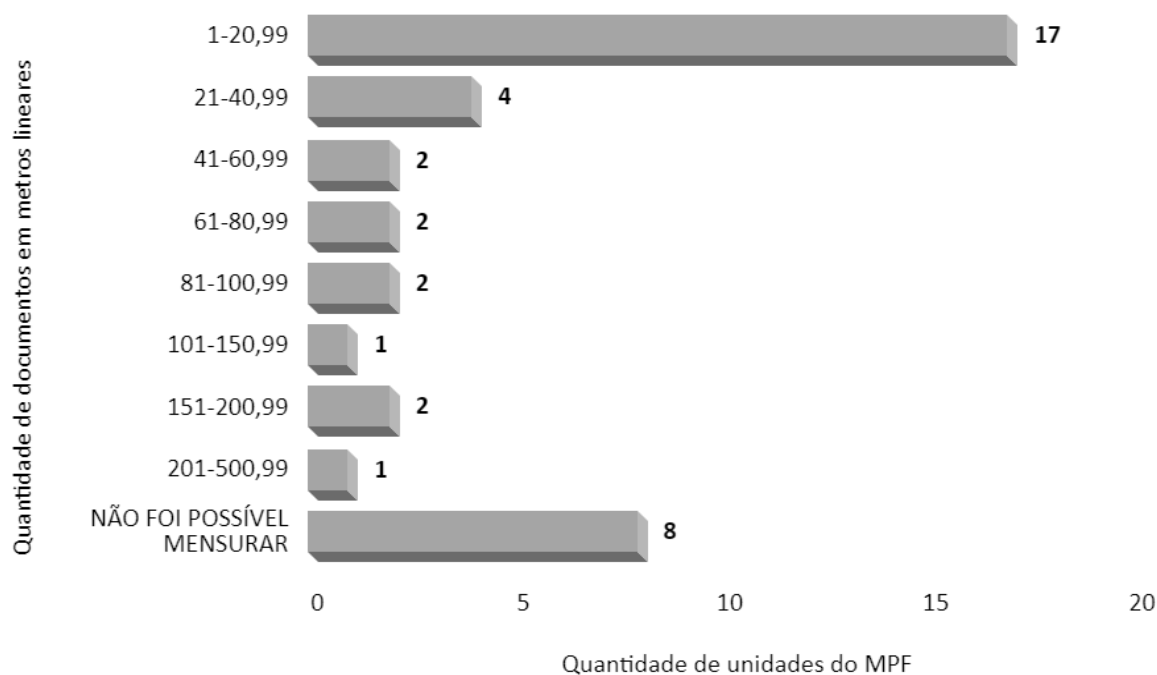
A aplicação dos instrumentos também foi aferida. O relatório final do *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* aponta que apenas 28,7% dos setores responsáveis pelo arquivo recebem os documentos classificados e que 38,8% desses setores realizam o processo de classificação. Sobre a aplicação dos instrumentos na massa documental acumulada, que constitui o passivo dos arquivos das unidades, 39,8% das unidades administrativas informaram proceder à classificação e à seleção dos documentos, conforme os instrumentos técnicos arquivísticos.

A destinação dos documentos, conforme a Tabela de Temporalidade e Destinação do MPF, foi averiguada, sendo informado por 39 unidades administrativas a realização de processos de eliminação e recolhimento. Os Gráficos 4 e 5 compilam informações sobre os quantitativos destinados.

Gráfico 4 - Quantificação de eliminação do MPF



Fonte: Elaboração própria com base no *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* (2020).

Gráfico 5 - Quantificação de recolhimento do MPF

Fonte: Elaboração própria com base no *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* (2020).

Dois indicadores referentes à destinação chamam atenção nos Gráficos 3 e 4. O primeiro é que a maioria das unidades administrativas que destinaram documentos arquivísticos estão representadas em intervalos inferiores a 100 metros lineares. E o segundo é que oito unidades não conseguiram quantificar o total de documentos eliminados e recolhidos. Sendo essa uma situação sensível, haja vista que a mensuração do acervo é um dos parâmetros dos processos de destinação do MPF. Por fim, apesar dos dados de recolhimento, destaca-se que, até a realização do Diagnóstico, nenhuma unidade do MPF havia formalizado um processo de recolhimento.

O relatório final do Diagnóstico também traz informações sobre as equipes de trabalho atuantes no tratamento arquivístico do passivo documental das unidades administrativas do MPF. Nesse sentido, a análise dos dados demonstra que as equipes não são homogêneas. É possível verificar a predominância da participação de técnicos administrativos, cargo efetivo cujo requisito para ingresso é a conclusão do ensino médio. Eles figuram em 21% no tratamento da documentação da área-fim e em 26,2% na área-meio. Além disso, é possível, mais uma vez, verificar a variabilidade de formação acadêmica nas equipes constituídas.

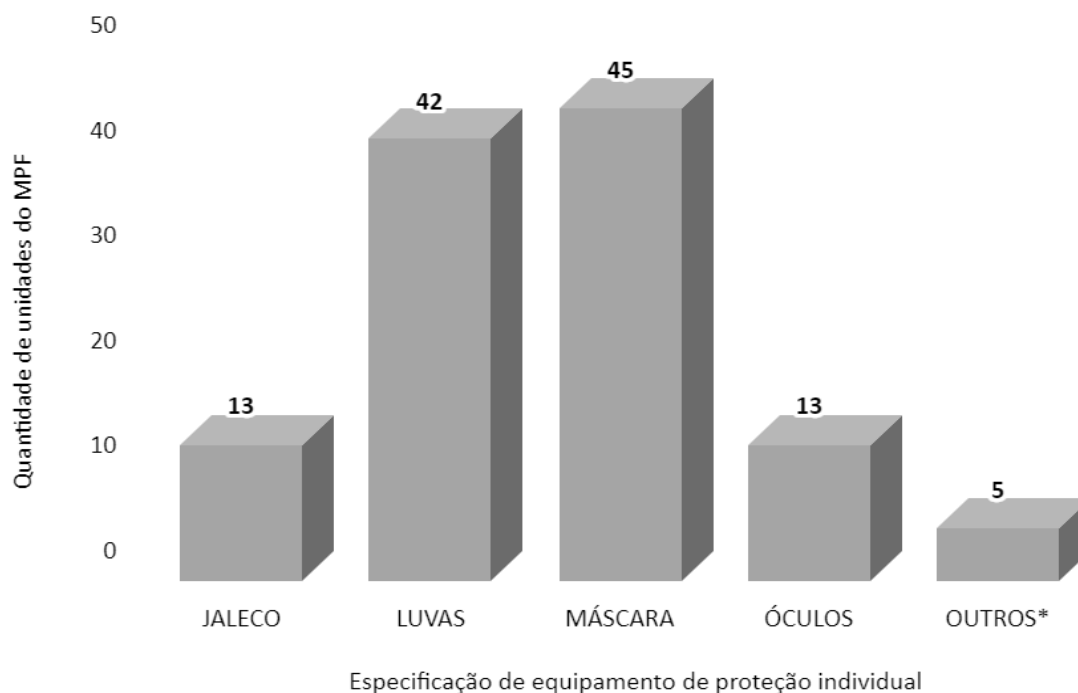
Sobre a organização dos serviços dos setores responsáveis pelos arquivos, questionou-se sobre o conhecimento em relação ao sistema de arquivamento em vagas, metodologia

difundida nacionalmente pela PGR. Nesse sentido, 36,8% das unidades administrativas informaram conhecer o método, mas não houve coleta de dados sobre sua adoção. Quando questionados sobre a aplicação de parâmetros de prazos de guarda e destinação final, para organização do arquivamento, 39,8% das unidades administrativas responderam atender a esses requisitos. Quanto ao serviço de desarquivamento, 50 unidades administrativas informaram utilizar algum sistema de controle para esse serviço, mas não foram coletados dados sobre o sistema adotado.

O acervo arquivístico foi um tema central do Diagnóstico, uma vez que o aumento de seu volume motivou a realização do levantamento de informações. Em relação aos documentos custodiados nos arquivos, 195 unidades informaram manter documentos em suporte papel, 121, fitas magnéticas, 47, fotografias, 3, microformas e 1, cartográfico. Apesar da maioria indicar o suporte papel, não há uma homogeneidade em relação aos demais suportes e formatos entre as unidades administrativas e não há indicação de documentos digitais produzidos pelo MPF, desde o ano de 2017.

A disponibilização de recursos materiais e patrimoniais também foi analisada. Sobre o acesso aos equipamentos de proteção individual (EPI), foi constatado que 75,7% das unidades não os disponibiliza às equipes. A falta desses equipamentos pode influenciar na execução de atividades relativas ao processamento técnico da documentação arquivística, devido à possibilidade de exposição a agentes contaminantes e tóxicos. Nas 48 unidades que disponibilizam EPI, o fornecimento desses equipamentos é parcial, conforme o Gráfico 6.

Gráfico 6 - Equipamentos de proteção individual disponibilizados por algumas unidades do MPF



OUTROS*: Álcool em gel (2) e Touca (3).

Fonte: Elaboração própria com base no *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF (2020)*.

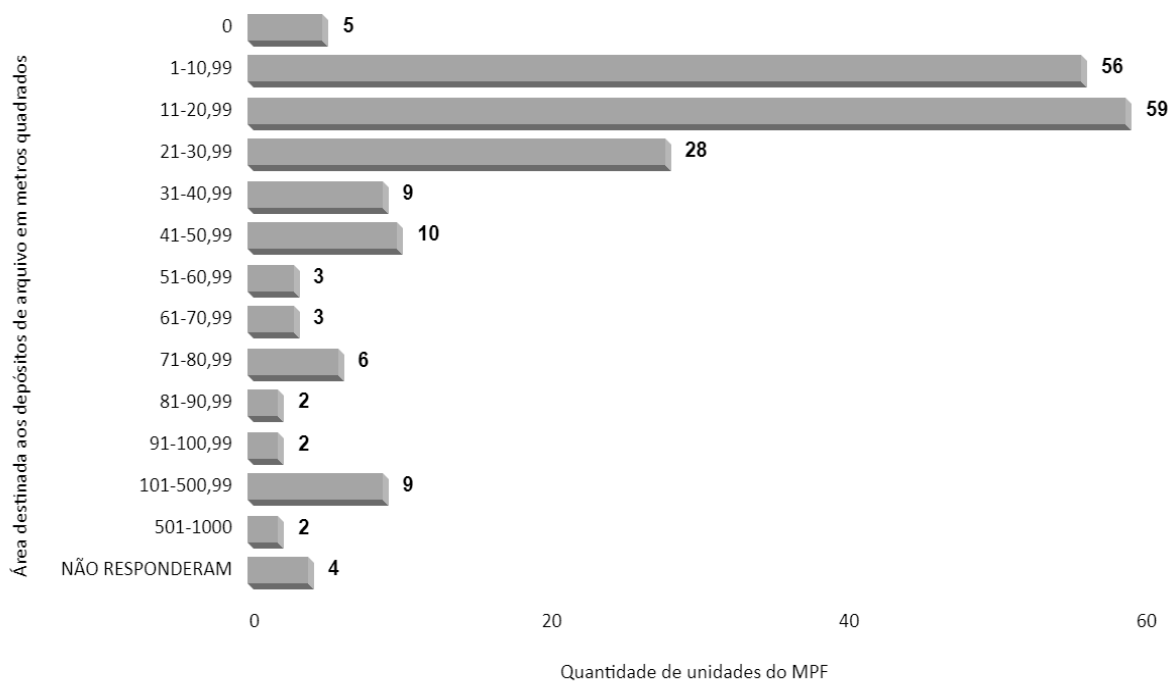
Em relação ao material e equipamentos, para a conservação dos documentos, 182 unidades informaram utilizar caixa arquivo pequena, 37, caixa arquivo grande, 45, pasta AZ e 10 relataram utilizar outros tipos de acondicionamento. Sobre o material do acondicionamento, a maioria indicou utilizar papelão e plástico e 6 unidades administrativas indicaram utilizar material com qualidade arquivística.

No que diz respeito às condições de armazenamento, 25,2% das unidades administrativas informaram alocar documentos diretamente no chão. No que concerne ao mobiliário, 185 unidades administrativas indicaram utilizar estantes de aço, mas 78 informaram utilizar estantes de madeira. Apenas uma delas indicou utilizar mapoteca. Sobre a existência de equipamentos de controle ambiental, 22,2% das unidades administrativas informaram existir esse controle, mas quando questionadas sobre a periodicidade do controle de temperatura e umidade, apenas 6 relataram que ele é realizado 24 horas por dia, 17 disseram que ocorre durante o horário do expediente, enquanto outras 21 relataram que o controle só é realizado quando alguém está no depósito. De forma complementar a esse grupo de informações, 63,1% das unidades relataram haver, nos depósitos de arquivo, controle contra pragas. Além disso,

81,8% das unidades informaram realizar limpeza periódica nos depósitos de arquivo.

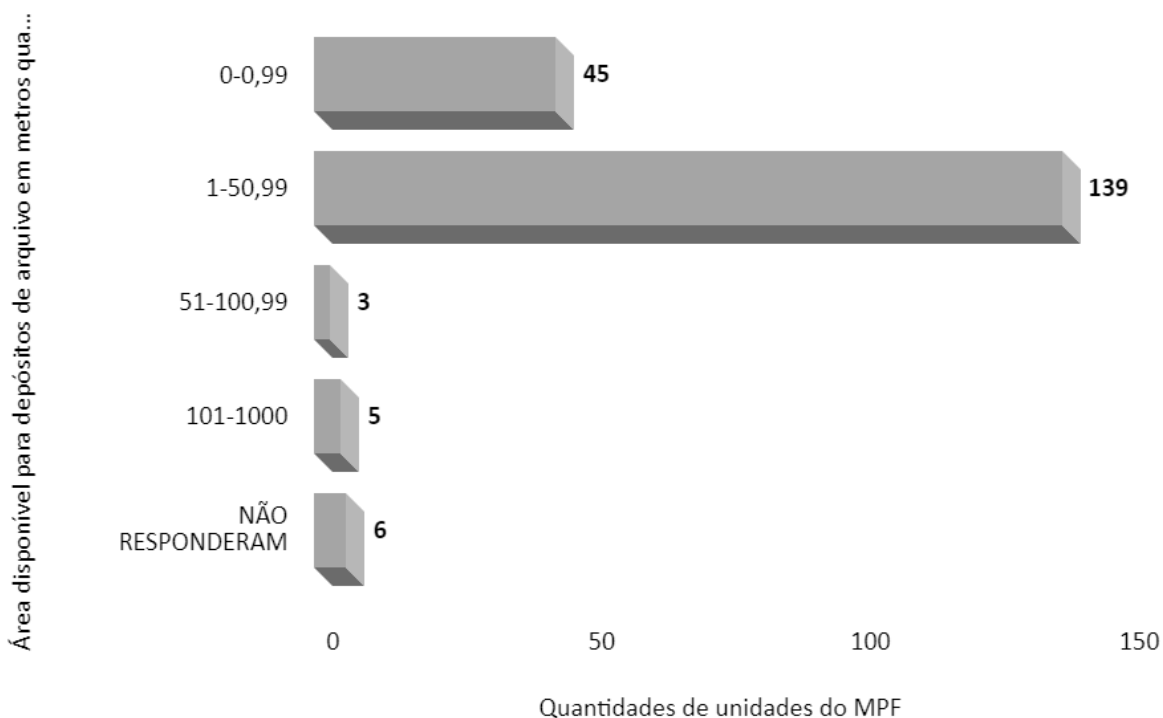
Quanto à área destinada ao armazenamento de documentos, o espaço disponibilizado pelas unidades administrativas varia, conforme o Gráfico 7.

Gráfico 7 - Área destinada para depósitos nas unidades MPF



Fonte: Elaboração própria com base no *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF (2020)*.

Em relação ao espaço disponível para armazenamento, o Gráfico 8 aponta que a lotação dos depósitos já configurava um problema a ser gerenciado.

Gráfico 8 - Áreas livres para armazenamento de expedientes nas unidades MPF

Fonte: Elaboração própria com base no *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* (2020).

O relatório final do *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* proporcionou um recorte até o ano de 2019. Os dados coletados evidenciaram que, apesar de ser uma única instituição, os resultados alcançados pelas unidades administrativas não possuem homogeneidade de recursos, de ações e de resultados. Desta forma, há um enfraquecimento da implementação da sua política arquivística.

O grupo de trabalho, conforme dados do relatório final, focou na coleta de dados que permitissem a aferição dos resultados alcançados pela operacionalização dos processos relacionados à gestão de documentos e aos depósitos de arquivos. A escolha desse viés encontra fundamentação na situação motivadora da formação do grupo de trabalho. Embora explicita ações de nível operacional, é pertinente concluir que esses resultados são desdobramentos da ação ou da omissão dos níveis estratégico e tático, em relação à implementação da política arquivística do MPF.

A fim de fazer uma análise de viés mais qualitativo a respeito desses níveis estratégico e tático, será apresentada, na próxima Seção, a avaliação executiva *ex post* da política arquivística do MPF.

5 AVALIAÇÃO EXECUTIVA *EX POST* DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA DO MPF

A avaliação é uma das fases do ciclo das políticas públicas, conforme abordado na Seção 2 deste trabalho. Nessa etapa, é possível analisar se o estabelecimento de uma política contribui para a mitigação ou solução de um problema identificado e escolhido para ser combatido. Quando a avaliação ocorre, após a fase de implementação da política, é denominada de *ex post*.

No âmbito do Estado, o Poder Executivo está em uma posição de destaque em relação às políticas públicas, pois é dele a função primordial de executá-las. No Brasil, esse Poder elaborou e adotou uma metodologia de avaliação *ex post*, para o aperfeiçoamento contínuo de políticas públicas implementadas, a fim de que elas alcancem a finalidade almejada. Essa metodologia está consolidada no *Guia Prático de Análise Ex Post do Poder Executivo Federal*. (BRASIL, 2018). Nesse sentido, decidiu-se pela utilização dessa referência metodológica, neste estudo.

O processo de avaliação completo, significativo e sistemático de uma política pública é dispendioso (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022). Diante disso e considerando a amplitude e o prazo para execução desta pesquisa, foi adotada a avaliação executiva como instrumento metodológico. Por meio dela, é possível:

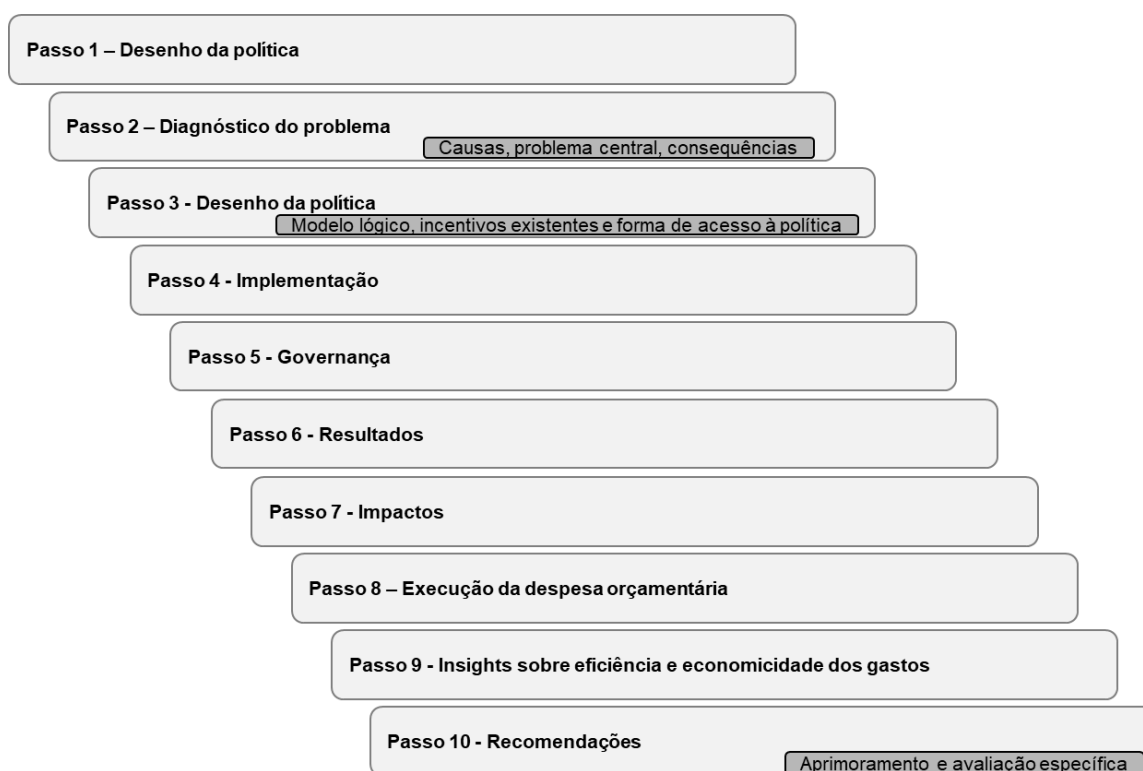
[...] estabelecer o panorama geral acerca de determinada política pública, o que possibilita que, ao final do processo, haja a identificação clara de pontos de aprimoramento na execução da política, bem como a necessidade de eventual avaliação mais aprofundada de tópicos específicos. Para incidir tempestivamente na implementação da política, a avaliação executiva é uma abordagem mais rápida, realizada em um período de quatro a seis meses (BRASIL, 2018, p. 55).

O *Guia Prático de Análise Ex Post do Poder Executivo Federal* define dez passos para a realização da avaliação executiva, os quais norteiam a elaboração do documento de avaliação.

O primeiro passo trata da descrição geral da política, ou seja, sua contextualização. O segundo corresponde ao diagnóstico do problema, no qual são analisadas suas causas e consequências. O terceiro se refere ao desenho da política, no qual são examinados o modelo lógico, os incentivos existentes e a forma de acesso à política. O quarto passo é a implementação, na qual são observados os processos envolvidos para concretizar as diretrizes, por meio de entregas efetivas de bens e serviços aos beneficiários da política, tendo em consideração, inclusive, a gestão de riscos. O quinto, por sua vez, dedica-se à governança. Nesse passo, é observado se a política possui meios estabelecidos de liderança, estratégia e controle, permitindo a cada um dos atores entender suas competências e responsabilidades para o alcance

dos objetivos propostos. O sexto passo é sobre os resultados, enquanto o sétimo trata dos impactos da política, sendo que ambos, nesta pesquisa, serão analisados numa mesma subseção. Os resultados se relacionam com a mensuração dos resultados obtidos, com vistas a analisar qualitativamente e quantitativamente a intervenção realizada pela ação da política. Já os impactos dizem respeito à verificação, por meio de evidências, do alcance dos objetivos da política. No oitavo passo, são considerados aspectos da execução das despesas orçamentárias. O nono passo é relacionado aos *insights* sobre eficiência e economicidade do gasto, analisando-os a partir dos resultados da política. Por fim, o décimo passo se refere às recomendações, que podem indicar aprimoramentos ou aprofundamentos para melhorar o desempenho da política analisada. A Figura 2 ilustra os dez passos da avaliação executiva *ex post*.

Figura 2 - Dez passos da avaliação executiva *ex post*



Fonte: Elaboração própria.

A avaliação executiva *ex post* pode ser utilizada para analisar uma política em diferentes âmbitos: nacional, regional, local ou, ainda, intraorganizacional, sendo este último caso o mote desta pesquisa. Nesse sentido, o instrumento metodológico foi adaptado para esse cenário mais

restrito de forma a possibilitar a avaliação da política arquivística do MPF⁷.

Nas subseções seguintes, a política arquivística do MPF será analisada, de acordo com cada um dos dez passos do roteiro de avaliação executiva *ex post* e com base nas informações obtidas pelo Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), responsável pelo Sistema de Atendimento ao Cidadão (SIC) do órgão, conforme preceito da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Essa avaliação permitirá a análise de seus componentes, para que, ao final, consubstancie os parâmetros para o seu aperfeiçoamento e da área arquivística do MPF.

5.1 RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO EXECUTIVA *EX POST*

5.1.1 Passo 1: Descrição geral

A política arquivística do MPF começou a ser delineada, a partir do momento em que a situação dos documentos e dos arquivos foi identificada como um problema a ser gerenciado. Para solucioná-lo, o órgão estabeleceu atos normativos, disciplinando processos internos relacionados à área arquivística, os quais, apesar de serem importantes, careciam de uma melhor estruturação normativa, técnica e científica que permitisse dirimir aquele problema. Em decorrência da situação descrita e buscando uma maior articulação arquivística, o MPF publicou a Portaria PGR nº 119, de 5 de abril de 2010, uma declaração formal de sua política arquivística, denominada de Política de Gestão do Patrimônio Documental.

Essa declaração foi um marco institucional, pois abarcou aspectos relevantes, como a contextualização da política arquivística em seu arcabouço constitucional e legal. Sua finalidade é conferir aos documentos, por seu valor de prova e informação, instrumentalidade de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico, a definição de instrumentos de gestão de documentos e a constituição de uma comissão permanente de avaliação de documentos, chamada de Comissão Permanente de Gestão do Patrimônio Documental (GPAD), responsável pela avaliação dos documentos arquivísticos (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010).

A política trouxe como avanço a proposição de uma maior interação entre as unidades administrativas do MPF. Desta forma, abrangendo todo o órgão que possui uma estrutura nacional, a Portaria PGR nº 119/2010 previu a instituição de Subcomissões Permanentes de Gestão do Patrimônio Documental (Sub-GPADs) em 32 unidades, as quais são responsáveis

⁷ O roteiro de avaliação executiva *ex post* utilizado para análise da política arquivística do MPF consta no Anexo B.

pela condução de forma descentralizada de processos de análise, classificação, avaliação e destinação de documentos (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010). Em 2011, a Portaria SG/MPF nº 568/2011 estabeleceu as diretrizes para formação dessas Subcomissões.

O processo de descentralização, no âmbito da gestão de documentos e arquivos, no MPF, permitiu às unidades administrativas, assentadas nas diretrizes nacionais, terem mais autonomia na implementação da política arquivística, de acordo com os contextos locais nos quais estão inseridas. Essa implementação ficou sob a coordenação da área jurídica e documentação de cada unidade administrativa, com apoio dos setores responsáveis pela gestão de documentos e arquivos (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015b).

Diante do exposto, a política arquivística do MPF, de forma global, justifica-se por enfrentar um problema público cuja solução, mais do que uma obrigação legal, é uma contribuição para a melhoria da eficiência do órgão, para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e, também, para a ampliação de sua própria função institucional, na defesa de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional (BRASIL, 1993).

Assim, a política arquivística do MPF pode ser entendida como uma macropolítica (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022), uma vez que ela abarca aspectos que estão imbricados: a gestão de documentos e a administração de arquivos. Desta forma, esses dois aspectos podem ser considerados como níveis intermediários dessa macropolítica. Ressalta-se que a materialização das decisões e ações do MPF e os dados fornecidos pelo órgão tratam basicamente da gestão de documentos, a qual terá destaque nesta avaliação executiva. Serão abordados, quando possível, aspectos dos arquivos permanentes.

5.1.2 Passo 2: Diagnóstico do problema

O MPF não possui os registros formais referentes aos estudos que embasaram a elaboração da declaração formal da sua política arquivística. Assim, não é possível fazer uma análise crítica do diagnóstico do problema identificado à época. Todavia, considerando as motivações explícitas na própria Portaria PGR nº 119/2010 e as contribuições oriundas do desenvolvimento da gestão de documentos, é possível, neste momento de avaliação executiva *ex post*, fazer uma proposição de diagnóstico do problema.

Quando da publicação da Portaria PGR nº 119/2010, o MPF entendia, por um lado, a necessidade de adequação à legislação arquivística brasileira, compreendendo o dever de

promover a gestão de documentos e franquear consulta a eles, bem como a necessidade de proteger seus arquivos e promover ações de difusão. Além disso, havia a necessidade de estabelecimento de parâmetros internos, no campo arquivístico, que norteassem e vinculassem todas as unidades administrativas, a fim de que a documentação arquivística produzida, recebida e acumulada por elas pudesse representar a unidade do órgão. Por outro lado, havia também o entendimento dos benefícios que a implementação da gestão de documentos poderia proporcionar ao MPF, como a eficiência e a melhoria do processo de tomada de decisão, da qualidade de prestação dos serviços à sociedade e da divulgação da memória institucional, por meio dos documentos permanentes (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010).

À época da declaração formal da política, a documentação arquivística do MPF era basicamente não digital, sendo a maior parte em suporte papel. Em 2017, após o início de um processo de inovação tecnológica, um dos principais sistemas organizacionais, o Sistema Único, permitiu ao MPF uma mudança de paradigma de documentos não digitais para documentos digitais. Esse processo foi acelerado, a partir de 2020, pela necessidade de trabalho não presencial, movimento provocado pelas medidas sanitárias para prevenção ao contágio pelo vírus SARS-CoV-2, em decorrência de uma pandemia.

Atualmente, o Sistema Único é entendido como o “meio eletrônico obrigatório e oficial, para o registro, a distribuição, a tramitação, a instrução, o controle e o armazenamento de documentos, manifestações, procedimentos extrajudiciais e administrativos e processos judiciais” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2021). Ainda, no âmbito do Sistema Único, é relevante pontuar que uma de suas diretrizes, segundo a Portaria PGR/MPF nº 590, de 24 de setembro de 2021, é a sua integração com outras soluções de tecnologia da informação, responsáveis para atender outras necessidades de negócio do MPF (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2021).

A Portaria PGR nº 119/2010 define que os documentos de arquivo são “todos os registros de informação, em qualquer suporte, inclusive magnético, óptico ou digital, produzidos e recebidos pelo Ministério Público Federal em decorrência do exercício de suas funções e atividades específicas ou administrativas” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010). Diante disso, estão, no âmbito da sua política arquivística, tanto os documentos não digitais quanto os digitais produzidos no Sistema Único, como também aqueles produzidos em sistemas de negócio⁸.

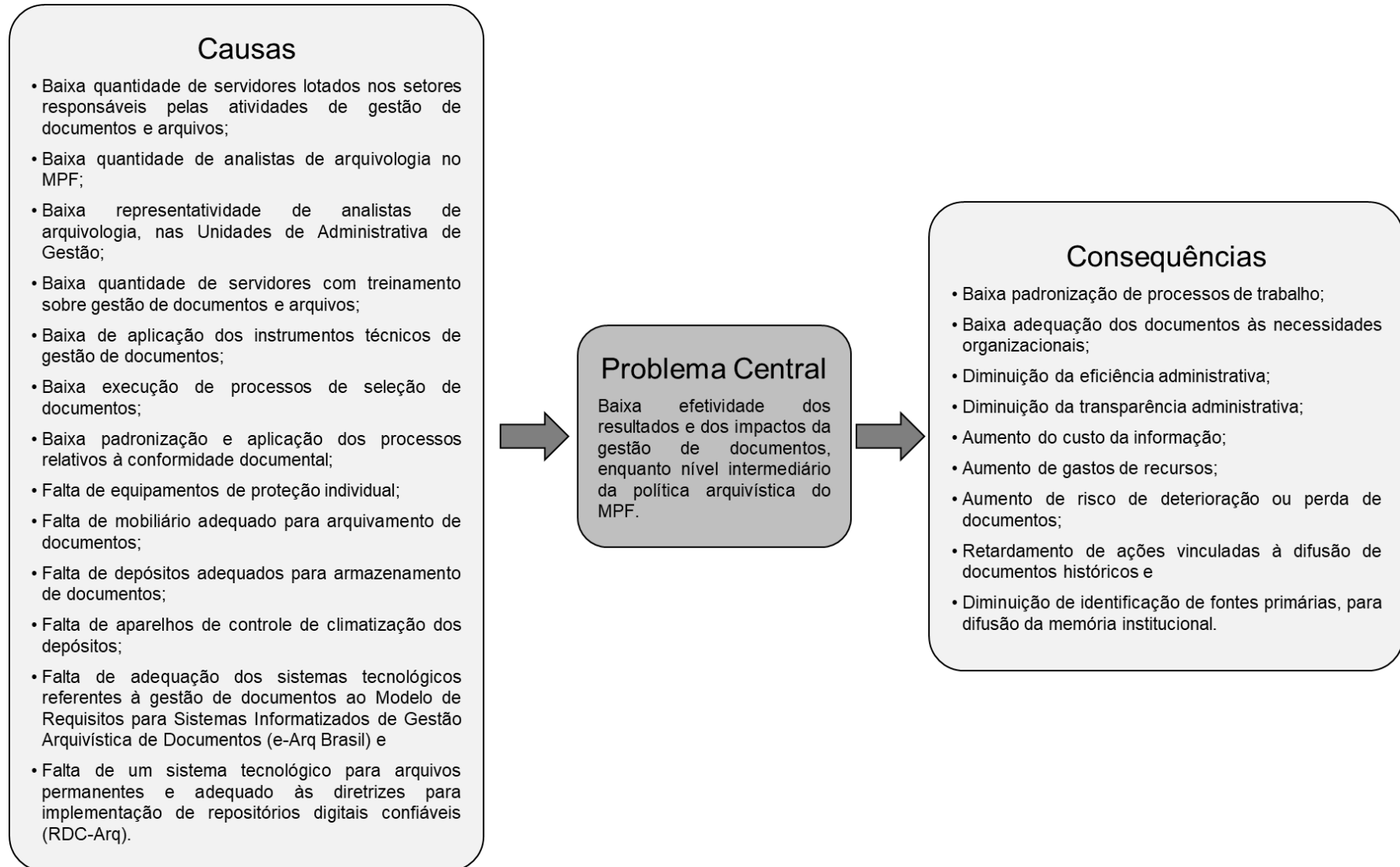
⁸ Conforme o e-ARQ Brasil, sistema de negócio “é um sistema informatizado cuja principal função é apoiar a realização de atividades específicas na organização e que produzem e mantêm dados, informações e documentos

O MPF não possui registros de acompanhamento de indicadores da implementação da sua política arquivística, sendo inviável a apresentação de hipóteses para a interpretação de sua evolução. De outra maneira, conforme abordado na Seção 4 deste trabalho, o *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* permitiu a identificação de descritores que demonstram as consequências do problema referente à gestão de documentos. Entretanto, é válido destacar que algumas outras ações relativas à implementação da política arquivística não foram consideradas naquele Diagnóstico. Além disso e de forma complementar, algumas outras informações sobre essas ações serão apresentadas na subseção Execução das Despesas Orçamentárias.

Em face do exposto e com base na coleta desse conjunto de informações, foi possível identificar o problema central e suas causas e consequências, conforme a Figura 3

sobre essas atividades. Alguns exemplos são sistemas de recursos humanos, atividades financeiras, acadêmicos, prontuários e informação geográfica. Tradicionalmente, esses sistemas mantêm o registro das atividades na forma de tabelas de banco de dados, podendo, em certos casos, manter documentos em forma manifestada compreensível para os indivíduos, nos formatos mais diversos, como, por exemplo: pdf, txt, jpg, dwg, shp” (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2022, p. 22).

Figura 3 - Esquemática do diagnóstico do problema da política arquivística do MPF



Fonte: Elaboração própria.

As causas e as consequências apresentadas, na figura acima, não têm a pretensão de exaurir todas as situações que circundam o entorno do problema que a política arquivística do MPF enfrenta, mas tão somente representar os principais pontos identificados na análise do *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* e da revisão de literatura, enquanto ponto de partida de análise para gestores dessa política.

Em razão desse diagnóstico, é possível concluir que o problema público enfrentado pela política arquivística do MPF é referente à produção, ao uso e à preservação da informação registrada em documentos arquivísticos, de forma garantir a esses documentos confiabilidade, autenticidade e acesso pelo tempo necessário.

5.1.3 Passo 3: Desenho da política

Durante o processo de formulação da política arquivística do MPF, não houve a elaboração de seu desenho. Segundo o *Guia Prático de Análise Ex Post do Poder Executivo Federal*, esse desenho é composto por três elementos: o modelo lógico, os incentivos existentes e a forma de acesso à política (BRASIL, 2018). Considerando o desenho como um aspecto relevante, a seguir, cada um desses três elementos será analisado, para a sistematização e a proposição de um desenho da política arquivística do MPF.

O modelo lógico é uma representação do encadeamento de uma racionalidade, por trás de uma política pública, para apoiar o alcance de seus objetivos. No caso da política arquivística do MPF, a eficiência e a eficácia administrativa, a preservação dos documentos arquivísticos e o acesso a esses documentos são os objetivos a serem perseguidos. Essa representação organiza os processos organizacionais necessários para o alcance dos resultados de curto, médio e longo prazos, que podem ser acompanhados, desde o início da implementação da política, por meio de indicadores, demonstrando, por meio de comparação, o que se pretendia alcançar e o que de fato foi alcançado com a implementação da política (BRASIL, 2018). Com referência àquela inexistência de indicadores relativos à política arquivística do MPF, cumpre frisar que esse modelo lógico se configura como uma fonte para auxiliar para auxiliar a sua elaboração, *a posteriori*, com os quais será possível realizar o acompanhamento e o monitoramento de dados, para análise do desempenho dessa política

Tendo em conta que o MPF tem uma baixa efetividade de resultados e de impactos relacionados à gestão de documentos, apresenta-se um encadeamento lógico como possibilidade para a alteração dessa realidade. Esse encadeamento tem como base a utilização de recursos, sendo a maioria de ordem intraorganizacional, os quais deverão ser suficientes para

a realização de ações que, ao produzirem bens e serviços, atuarão nas causas do problema, gerando resultados e impactos. Eles, por sua vez, conduzirão o órgão de uma situação atual para uma outra desejável e possível, alcançando os objetivos da sua política arquivística (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022).

Atentando aos cinco componentes do modelo lógico — os insumos, os processos, os produtos, os resultados e os impactos — e com base nas informações coletadas nesta pesquisa, segue a proposição do modelo lógico para a política arquivística do MPF, por meio de uma representação gráfica matricial na Figura 4.

Figura 4 - Representação matricial do modelo lógico da política arquivística do MPF



A representação do modelo lógico proposto possui a intenção de apoiar o estudo e a análise da política arquivística do MPF. Entretanto, é necessário pontuar que, para isso, deve-se considerar as relações existentes entre cada uma das especificações dentro de cada um dos cinco componentes, pois eles se influenciam mutuamente.

A política arquivística do MPF, com base no modelo lógico apresentado, pode ensejar comportamentos de seus diversos atores, tanto daqueles que atuam no próprio MPF como também daqueles com os quais ele se relaciona. Neste Relatório, são expostos os três principais incentivos identificados, sendo o primeiro uma consequência da transversalidade da política arquivística, abordada por Jardim (2008) e Sousa (2006). Ela se refere ao apoio arquivístico aos setores administrativos e aos gabinetes do MPF, em decorrência da implementação da política arquivística, que promove o melhoramento das atividades realizadas, reduzindo as possíveis disfunções da burocracia existentes nessas atividades.

O segundo incentivo é o maior controle sobre a produção e o recebimento de documentos e, também, sobre a alimentação dos dados nos sistemas tecnológicos do MPF. Esse controle traz benefícios, como o auxílio na elaboração de relatórios, que permite melhor tomada de decisão aos gestores, a colaboração com processos de inventário, de correições e de auditorias, com a incorporação de boas práticas emanadas pelas áreas e órgãos responsáveis por esses processos, e a diminuição da incidência de erros por parte dos usuários naqueles sistemas.

Por fim, o terceiro incentivo é promover uma maior interlocução com a sociedade em geral, por meio da difusão do acervo arquivístico do MPF, o qual registra a sua atuação, potencializando o alcance da sua visão, qual seja:

Ser reconhecido como instituição independente com atuação proativa e resolutiva na defesa do interesse público, no combate à corrupção e à criminalidade e na garantia dos direitos fundamentais e do desenvolvimento econômico e social sustentável (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2022).

No sentido oposto aos incentivos promovidos pela política arquivística do MPF, há comportamentos indesejados que podem prejudicar o alcance de seus objetivos. Os principais são a falta de disponibilização dos insumos necessários à sua efetivação plena e a resistência a mudanças decorrentes da implementação da política arquivística. A identificação desses dois comportamentos deve ensejar uma coordenação, em que haja disponibilização de informações suficientes, para que os atores, inclusive a alta administração, sejam sensibilizados e tomem conhecimento das vantagens da implementação da política arquivística do MPF.

Os beneficiários da política arquivística do MPF são o próprio órgão e a sociedade em

geral, sendo uma política universal. No entanto, é necessário pontuar a possibilidade de modulação, no âmbito do próprio MPF, da participação e do acesso de suas unidades administrativas às etapas do modelo lógico, pois, levando em conta sua estrutura organizacional e as especificações contidas nos regimentos internos, a participação dessas unidades na entrega de produtos e no acesso aos bens e aos serviços ofertados pela sua política arquivística pode ser mais geral ou mais restrita.

Em relação à demanda dos beneficiários pela política arquivística do MPF, é possível fazer essa análise considerando em separado cada um deles. No que concerne ao próprio órgão, os dados do *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* permitem inferir que a demanda é baixa, atentando a todo o potencial não utilizado que a gestão de documentos pode fornecer à administração do órgão. No que tange à sociedade, há o suporte por meio do SAC, responsável pelo SIC do MPF, conforme a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e da Ouvidoria do órgão. Contudo, não há informação sobre os beneficiários externos ao MPF, principalmente, referentes às demandas do arquivo permanente, uma vez que não há sistematização de descrição e difusão desse acervo. Assim, é possível concluir que as demandas de ambos não estão sendo efetivamente atendidas e que talvez os beneficiários não tenham conhecimento dos produtos e dos serviços que as ações decorrentes da política arquivística do MPF podem fornecer. Essa situação é passível de melhoramento com apoio do modelo lógico proposto.

5.1.4 Passo 4: Implementação

O desmembramento de políticas públicas em artefatos gerenciais, como planos, programas, projetos e processos, nos diferentes níveis da organização, contribui para o processo de implementação de uma política pública, definindo melhor os contornos de atuação de cada um dos envolvidos (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022). Apesar disso, conforme resposta enviada pelo SAC, esse desmembramento não ocorreu oficialmente no MPF, após a declaração formal de sua política arquivística. Entretanto, as áreas administrativas responsáveis pelas ações de gestão de documentos e arquivos, em muitas unidades administrativas, têm realizado iniciativas que visam implementar essa política.

Além desses artefatos gerenciais, o estabelecimento de um processo administrativo é um instrumento importante para apoiar a execução da política arquivística do MPF. O gerenciamento dela pode encontrar as suas bases na integração das funções da administração — planejamento, organização, direção e controle — o qual também pode ser escalonado nos diferentes níveis do órgão e em suas unidades administrativas (CHIAVENATO, 2020), desde

que alinhado ao planejamento estratégico do MPF.

Um outro aspecto do gerenciamento da implementação da política arquivística é a falta de mecanismos de supervisão da execução. Isso, inclusive, pode ser considerado uma das razões da falta de efetividade da entrega dos bens e dos serviços aos seus beneficiários. O *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* foi importante para fazer um recorte da situação arquivística do órgão, no qual essa falta de efetividade ficou explícita, trazendo à tona a necessidade de um acompanhamento sistemático da gestão dessa política intraorganizacional, com a implementação, também, da sua gestão de riscos⁹.

Os insumos da política arquivística do MPF foram definidos, anteriormente, na proposição de modelo lógico, sendo que eles devem ser adquiridos com base na legislação vigente, para a qual a publicidade e a transparência pública são requisitos. Em relação especificamente ao insumo denominado recurso orçamentário, as informações de exercícios financeiros anteriores, disponibilizadas pelo órgão, serão examinadas na subseção *Execução das despesas orçamentárias*.

Em relação à divulgação da política arquivística do MPF, é possível observar uma disponibilização de informações sobre rotinas a serem adotadas e executadas pelos usuários finais. Contudo, o órgão ainda não realiza divulgação de forma coordenada e direcionada para o público-alvo, no sentido de expor a importância, a necessidade de participação dos envolvidos e os objetivos dessa política. Em consideração a isso, mostra-se ser necessário o aprimoramento da gestão dessa política, a fim de que ela possa garantir a efetividade de atendimento dos seus beneficiários.

5.1.5 Passo 5: Governança

O termo governança pode se associar à capacidade de alcance dos objetivos de uma política pública, proporcionando que o Estado seja “dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão” (DINIZ, 1996, p. 13). Nesse sentido, os órgãos estatais implementam políticas menos pela imposição do poder de polícia e mais pelo apoio e ação de atores, os quais agem em torno do atingimento de

⁹ O Guia estabelece como parâmetro a Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016, elaborada pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

objetos congruentes (ROSENAU, 2000).

Esse processo de governança também ocorre no contexto organizacional, sendo aplicado às políticas intraorganizacionais. Em relação à política arquivística do MPF, as competências e as responsabilidades dos atores estão disciplinadas em dispositivos normativos. As da GPAD e da Sub-GPAD estão expressas, respectivamente, na Portaria PGR nº 119/2010 e na Portaria SG/MPF nº 568/2011, enquanto que as administrativas estão descritas na Portaria nº 382, de 5 de maio de 2015, que aprova o Regimento Interno Administrativo do MPF.

No âmbito do gerenciamento da política arquivística do MPF, esse Regimento prevê que compete à Sejud da PGR o planejamento, a organização, a direção e a supervisão das ações que lhe são afetas, entre elas a política arquivística, e, também, a orientação técnica às demais unidades administrativas. Além disso, estabelece que cabe à Divisão de Arquivo, na PGR, e às divisões, às seções e aos setores relativos à gestão documental, nas demais unidades administrativas, gerenciar sua implementação (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015b). Para além das competências dos setores responsáveis pelo gerenciamento do processo de implementação da política arquivística do MPF, há outros setores responsáveis por processos e que atuam diretamente nas atividades de gestão de documentos e arquivos, como os responsáveis pelos protocolos e arquivos de algumas unidades administrativas cujas competências e responsabilidades também estão no seu Regimento Interno Administrativo (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015b).

De acordo com o abordado acima, a governança é uma espécie de atributo que vincula os atores ao atingimento de certos objetivos definidos. No caso da política arquivística do MPF, os objetivos, conforme dito anteriormente, são a eficiência e eficácia administrativa, a preservação dos documentos arquivísticos e o acesso a esses documentos. Entretanto, com base nas informações do *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF*, o mote das unidades tem sido a aplicação de instrumentos técnicos de gestão de documentos, sendo necessária a internalização daqueles objetivos gerais e o estabelecimento de processos administrativos nas Unidades Administrativas de Gestão, para que elas exerçam de forma mais assertiva a governança em âmbito local, sendo essa governança articulada com os parâmetros nacionais.

A articulação entre as unidades administrativas, principalmente, aquelas de gestão, é um fator preponderante para a sistematização da governança da política arquivística do MPF. Uma maior capacidade de articulação entre essas unidades desenvolveria uma melhor coordenação de esforços e a ampliação de interlocução, propiciando o compartilhamento de experiências, de dificuldades e de processos de inovação. Permitiria, inclusive, a realização de ajustes que visassem à atuação conjunta para o atingimento de metas comuns, apoiando a GPAD e a Sejud

quanto à formulação das diretrizes nacionais da área arquivística.

Para além da força dos atos normativos do órgão, o ajustamento do processo administrativo e de um canal formal de comunicação podem permitir ao MPF as condições mínimas para o exercício de uma boa governança da sua política arquivística que reflita a liderança esperada daqueles gestores¹⁰, melhorando aspectos que, atualmente, dificultam a efetivação dos resultados e impactos dessa política, como a falta de acompanhamento e de monitoramento de sua implementação.

O MPF possui mecanismos para recepcionar as demandas do público em geral. Apesar disso, no caso específico da governança de sua política arquivística, o órgão ainda precisa realizar melhorias para que se possa ampliar a participação social nas etapas de execução. Atualmente, não há essa previsão. A título exemplificativo dessa situação, é possível citar as informações sobre a área arquivística que constam, apenas, na intranet do órgão e nos atos publicados. Neste sentido, uma maior participação da sociedade, além de conferir a legitimação pública das decisões e das ações da sua política arquivística, permitiria uma maior interlocução do MPF com a comunidade.

5.1.6 Passos 6 e 7: Resultados e impactos

O MPF estabeleceu a finalidade da sua política arquivística, mas não definiu expressamente os resultados e os impactos esperados. Desta forma, espera-se que o modelo lógico proposto, na subseção Desenho da Política, forneça os parâmetros para sua definição, bem como de indicadores quantitativos e qualitativos, possibilitando a identificação da relação de causalidade da política arquivística do MPF com os resultados e impactos esperados e alcançados.

Em relação aos resultados, é possível entender que eles geram “mudanças incidentes sobre as causas do problema, que decorrem de um ou mais produtos” (BRASIL, 2018). Assim, os usuários finais da política arquivística do MPF têm de perceber as mudanças ocasionadas pela execução da sua política intraorganizacional e, ainda, ter um canal para fornecer um retorno sobre os produtos recebidos, de forma que este seja mais um mecanismo utilizado para sua avaliação e aperfeiçoamento.

Os impactos são alinhados aos objetivos da política e promovem uma mudança de longo

¹⁰ O Guia indica a estruturação da governança com base nos princípios previstos nos artigos 3º e 5º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

prazo (BRASIL, 2018). Não há avaliações de impacto referentes à política arquivística do MPF, sendo essa uma demanda necessária, principalmente após um processo de aperfeiçoamento e da realização de outras avaliações específicas.

5.1.7 Passo 8: Execução das despesas orçamentárias

As informações sobre o orçamento e a execução de despesas do MPF foram solicitadas por meio do SAC. Em resposta, o órgão forneceu informações vinculadas à PGR. Desta forma, essas informações serão consideradas como o orçamento da política arquivística do MPF, destacando-se que outras 32 Unidades Administrativas de Gestão podem ter realizado atos de gestão orçamentária referentes a esse escopo.

O acompanhamento do planejamento orçamentário e da execução de despesas relacionadas à gestão de documentos é realizado, no âmbito da PGR, pela Sejud. As informações relativas aos anos de 2017 a 2021 constam na Tabela 1.

Tabela 1 - Planejamento e execução orçamentária da gestão de documentos do MPF

Ano	Planejamento	Execução
2017	R\$ 8.556.769,00	R\$ 8.389.272,00
2018	R\$ 8.387.662,00	R\$ 7.864.751,00
2019	R\$ 7.031.939,00	R\$ 6.352.570,00
2020	R\$ 4.796.189,00	R\$ 3.830.153,00
2021	R\$ 6.288.793,00	R\$ 4.261.697,00

Fonte: Elaboração própria com base nas informações fornecidas pelo MPF, por meio do SAC.

Os dados da Tabela 1 permitem inferir que, nos últimos cinco anos, tem havido uma redução tanto do planejamento quanto da execução orçamentária relativas às atividades de gestão de documentos no MPF. Destaca-se o ano de 2020, no qual a redução de valores foi mais considerável.

Na Tabela 2, apresentada abaixo, há o detalhamento das despesas para um entendimento desse desenvolvimento orçamentário do MPF. Quando houver alguma especificação de unidades administrativas, a informação será destacada.

Tabela 2 - Detalhamento orçamentário da gestão de documentos no MPF

Serviço		Exercício financeiro				
		2017	2018	2019	2020	2021
Venda de produtos postais	Planejamento	R\$ 6.860.432,00	R\$ 6.362.462,00	R\$ 5.641.980,00	R\$ 3.986.827,00	R\$ 3.738.489,00
	Execução	R\$ 6.678.522,00	R\$ 6.267.644,00	R\$ 5.259.011,00	R\$ 3.714.766,00	R\$ 3.429.028,00
Publicação de matérias no Diário Oficial da União	Planejamento	R\$ 1.129.197,00	R\$ 1.250.000,00	R\$ 688.938,00	-	-
	Execução	R\$ 1.075.682,00	R\$ 1.050.053,00	R\$ 664.567,00	-	R\$ 152,00 ¹¹
Distribuição da publicidade legal	Planejamento	R\$ 543.035,00	R\$ 750.000,00	R\$ 475.441,00	R\$ 185.134,00	R\$ 71.439,00
	Execução	R\$ 610.963,00	R\$ 521.854,00	R\$ 361.130,00	R\$ 100.579,00	R\$ 58.304,00
Locação de contêineres ¹²	Planejamento	R\$ 24.105,00	R\$ 25.200,00	R\$ 25.200,00	R\$ 15.608,00	R\$ 10.400,00
	Execução	R\$ 24.105,00	R\$ 25.200,00	R\$ 25.200,00	R\$ 14.808,00	R\$ 10.400,00
Tratamento do passivo arquivístico	Planejamento	-	-	R\$ 200.380,00 ¹³	R\$ 608.620,00 ¹⁴	R\$ 2.468.465,00 ¹⁵
	Execução	-	-	R\$ 42.662,00 ¹⁶	-	R\$ 763.813,00 ¹⁷

Fonte: Elaborado própria com base nas informações fornecidas pelo MPF, por meio do Serviço de Atendimento ao Cidadão (2022).

¹¹ Reconhecimento de dívida.

¹² Para depósito arquivístico da PGR.

¹³ Para tratamento técnico dos documentos arquivísticos da PGR.

¹⁴ Para tratamento técnico dos documentos arquivísticos da PGR.

¹⁵ Para tratamento técnico dos documentos arquivísticos de unidades administrativas do MPF.

¹⁶ Para tratamento técnico dos documentos arquivísticos da PGR.

¹⁷ Para tratamento técnico dos documentos arquivísticos das seguintes unidades administrativas: PR-AP, PR-CE, PR-ES, PR-MT, PR-MS, PR-MG, PR-PA, PR-PB, PR-PR, PR-RJ, PR-RN, PR-RO, PR-SP, PRR1 e PGR.

Em relação aos serviços de vendas de produtos postais, os valores de planejamento e execução demonstram uma redução contínua. Dois fatores contribuíram para a diminuição. O primeiro foi a centralização pela PGR dos serviços de vendas de produtos postais, por meio de uma contratação de âmbito nacional, promovendo a eficiência da utilização dos recursos organizacionais. O segundo fator foi a utilização de recursos de tecnologia de informação e comunicação, iniciados em 2017, e com seu desenvolvimento mais acelerado para a continuidade de prestação de serviços no contexto da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2. Esses fatores demonstram como a gestão de documentos, em alinhamento com outras áreas, pode contribuir para a eficiência e eficácia administrativa.

O serviço de publicação de matérias no Diário Oficial da União (DOU), nos três últimos anos em que figurou no orçamento, estava também em processo de redução, mas representava, aproximadamente, de 10% a 13% do valor total executado pela área. A sua saída da programação orçamentária ocorreu devido à isenção de cobrança das publicações no DOU, a partir do Decreto nº 10.031, de 30 de setembro de 2019.

Outro serviço afetado por uma mudança legislativa foi o de distribuição da publicidade legal, por meio do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, prevendo que a licitação, na modalidade pregão, seria por meio de publicação no DOU e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação. Os dados expostos, na Tabela 2, indicam uma queda contínua na execução financeira deste serviço, de forma que, em 2021, abarca pouco mais de 1% do valor da execução total do orçamento.

Conforme os dados apresentados, a locação de contêineres sempre se configurou como um serviço de baixo custo, estando, em todos os exercícios analisados, abaixo de 1% do valor total executado. Entretanto, é relevante pontuar que este serviço ocorreu em apenas uma das unidades administrativas do MPF, o que pode explicar a baixa execução financeira.

Enquanto esses serviços citados seguem um processo de redução orçamentária, os valores respectivos aos serviços de tratamento do passivo arquivístico do MPF crescem a cada exercício financeiro, a partir do ano de 2019. Ainda assim é possível perceber uma grande diferença entre os valores planejados e os de fato executados. Essa diferença aponta para uma necessidade de maior acompanhamento da execução orçamentária desse serviço, não somente pelo impacto orçamentário em si, mas também porque a execução do serviço diminuiu os gastos com acondicionamento, armazenamento e climatização de documentos elimináveis, conforme parâmetros da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos do MPF.

O montante da dotação orçamentária da política arquivística do MPF cobre despesas de manutenção de serviços fundamentais do órgão. Contudo, é necessário considerar as conclusões

do *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF*, que aponta situações precárias referentes à gestão de documentos e a inexistência da administração dos arquivos permanentes, de forma que parece acertado concluir que aquele montante é insuficiente para a implementação da política.

Em relação especificamente aos serviços de contratação de empresa para tratamento do passivo de documentos ou de locação de contêineres, é importante mencionar que ambos os serviços são necessários devido ao acúmulo de massa documental em decorrência da falta de um processamento técnico interno sistematizado. Isso significa que esses serviços atuam sobre as consequências, e não nas causas do problema que a política arquivística do MPF enfrenta.

A gestão da implementação da política arquivística do MPF, conforme dados orçamentários, busca o menor custo possível. A redução desse custo com serviços de vendas de produtos postais em quase 50% permite fazer essa inferência. Assim, o estabelecimento de outras iniciativas, necessárias para a plena efetividade da sua política arquivística, precisam continuar observando a economicidade na utilização de recursos como princípio.

Levando em conta a situação explicitada no *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF*, atualmente, é inviável a redução dos gastos com a sua política arquivística, uma vez que são necessárias ações importantes em direção à melhoria da gestão de documentos e arquivos. Isso ocorre, principalmente, pelo fato de não haver desenvolvimento de atividades relacionadas ao arquivo permanente, pela necessidade de adequação dos sistemas tecnológicos aos requisitos arquivísticos e pela necessidade de estabelecimento de um repositório digital que também atenda àqueles requisitos, garantindo a gestão, a preservação e o acesso a documentos autênticos e confiáveis. Entretanto, é necessário pontuar que as despesas com a implementação da política arquivística tendem a gerar a eficiência e economicidade de gastos.

Por fim, é importante ressaltar a existência de impactos cruzados causados pela despesa com a implementação da política arquivística do MPF, pois sendo ela transversal e tendo como preceito básico da gestão de documentos a eficiência e a eficácia administrativa, espera-se que ela permita a redução de custos com locais de armazenamento de documentos, como a aquisição ou o aluguel de imóveis, a redução de custos de aquisição e de manutenção de mobiliários e de aparelhos de climatização ambiental e, também, redução dos custos de manutenção de documentos digitais passíveis de eliminação.

5.1.8 Passo 9: *Insights* sobre eficiência e economicidade do gasto

A política arquivística do MPF está inserida num contexto muito específico, de forma que não há uma base para comparação com outras. Todavia, em relação aos custos dos produtos,

no tocante à gestão de documentos, entende-se que eles são resultados de produtos e processos internos, realizados por meio de ações que observam princípios administrativos como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (BRASIL, 1988). Considerando que esses princípios e essas ações promoveram redução de valores de execução orçamentária pelo órgão, é possível inferir que há eficiência de gasto no custo dos produtos.

Apesar de não haver possibilidade de comparação da política arquivística do MPF com as de outros órgãos, é possível, a partir da definição de instrumentos para o gerenciamento de sua implementação, de critérios, de indicadores e de padrões de desempenho, analisar a relação de insumos e produtos, buscando aumentar a eficiência e a economicidade dos recursos públicos.

Conforme analisado na subseção Execução das despesas, a maioria dos serviços possuem equivalência entre o planejamento e a execução da despesa, exceto os serviços de tratamento do passivo arquivístico, que apresentaram continuamente diferença entre o planejamento e a execução orçamentária.

Em relação ao problema que a política arquivística do MPF enfrenta, não existem políticas alternativas, havendo, porém, complementares, como aquelas que estão no escopo das políticas de informação da qual a arquivística é uma dimensão (JARDIM, 2008). Apesar de não estar expressa numa declaração oficial, a política de informação do MPF é uma diretriz importante para concatenar ações de diferentes áreas da informação, inclusive as relacionadas aos documentos digitais, com interface direta com a área de tecnologia da informação e comunicação.

5.1.9 Passo 10: Recomendações

A política arquivística do MPF tem contribuído para o desenvolvimento de ações relativas às atividades de gestão de documentos e, devido aos processos de avaliação de documentos pela GPAD, definido parâmetros para a identificação de documentos permanentes, os quais compõem seu patrimônio arquivístico.

As diretrizes estabelecidas, na sua declaração formal, foram importantes para moldar os preceitos necessários para que os documentos arquivísticos refletissem a unidade deste órgão de estrutura nacional, sendo um referencial para a concretização de ações integradas entre as diversas unidades administrativas do MPF, para o alcance dos objetivos da sua política arquivística.

Nesse sentido e considerando a necessidade da avaliação contínua das políticas públicas,

visando ao seu próprio aperfeiçoamento, esta avaliação executiva *ex post* estabelece, neste Passo 10, as recomendações de aprimoramento e de avaliações específicas. As recomendações de aprimoramento dizem respeito às melhorias pontuais que podem contribuir para o desenvolvimento da política, enquanto que as de avaliações específicas são aquelas nas quais é preciso uma análise mais aprofundada.

As recomendações serão apresentadas, na sequência em que foram identificadas, em cada um dos nove primeiros passos. Esse formato foi estabelecido com o intuito de apoiar a análise e possíveis comparações de informações desta Subseção com as anteriores. É importante mencionar que a maioria das recomendações são do tipo aprimoramento, de forma que, quando houver algum caso de avaliações específicas, estas serão particularizadas de forma expressa.

No Passo 1, observou-se que a política arquivística do MPF é global, ou seja, compreende os aspectos tanto da gestão de documentos quanto dos arquivos, considerados como seus níveis intermediários. Assim, para que haja uma conformidade terminológica, sugere-se a alteração do seu nome de Política de Gestão do Patrimônio Documental para Política Arquivística. Destacando a importância desses dois níveis intermediários, entende-se relevante a definição de dois programas permanentes: o Programa de Gestão de Documentos e o Programa de Gestão do Patrimônio Arquivístico, os quais deverão ser implementados e gerenciados por todas as unidades do MPF, sendo que as PRMs devem fazer os ajustes necessários com a respectiva PR para atuação conjunta.

Em relação ao Passo 2, diagnóstico do problema, detectou-se a falta de documentos sobre os processos que embasaram a elaboração da declaração formal da política arquivística do MPF. Desta forma, assinala-se como importante o registro de estudos e demais ações referentes a essa política. No que tange aos estudos, espera-se que este trabalho possa suprir, em alguma medida, com informações consistentes, a falta de registros formais da época daquela elaboração. Com esse intuito, espera-se que tanto o diagnóstico do problema quanto o desenho da política, abordados, respectivamente, nos Passos 2 e 3, possam ser utilizados como um modelo inicial para a análise da política arquivística do MPF.

Ainda durante a formulação do diagnóstico do problema, verificou-se que, na Portaria PGR nº 119/2010, há uma definição ampla de documentos de arquivo, estabelecendo que eles são tanto os não digitais como os digitais. Essa situação pode ser considerada um quesito positivo (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2010). Entretanto, visando fornecer uma maior elucidação, mostra-se relevante explicitar, na declaração formal, que os sistemas de negócio do MPF estão inclusos no seu escopo.

A mudança de paradigma de documentos não digitais para digitais, em implementação

no MPF, deve ser sustentada por sistemas tecnológicos capazes de garantir aos documentos arquivísticos confiabilidade, autenticidade e acesso pelo tempo que for necessário, e também “parâmetros para repositórios arquivísticos digitais confiáveis [...] tendo em vista a perspectiva da necessidade de manutenção dos acervos documentais por longos períodos de tempo ou, até mesmo, permanentemente” (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2015, p. 5). Portanto, mostra-se relevante que esse aspecto seja incluído na declaração formal da política arquivística do MPF como guia da sua implementação.

O Passo 4 discorreu sobre a implementação, tratando da gestão da política arquivística do MPF. Durante a análise da implementação averiguou-se que não houve a definição formal de sua execução. Assim, é necessário que as funções de planejamento, organização, direção e controle sejam deliberadas de forma explícita. Além disso, é preciso também a definição e o acompanhamento de critérios, indicadores e padrões de desenvolvimento, o gerenciamento dos riscos envolvidos nessa implementação, bem como o estabelecimento de mecanismos de divulgação de informações sobre essa política. Diante do exposto e da necessidade de aprofundamento sobre o Passo 4, recomenda-se a avaliação específica da implementação pelos gestores da política arquivística do MPF.

Durante a análise do Passo 5, foi possível entender que as atuais limitações da gestão da política arquivística impactaram na sua governança, pois, apesar de haver regimentos internos que declaram e categorizam competências e responsabilidades dos diversos atores, percebe-se a falta de articulação para que os líderes, nas diversas unidades administrativas, contribuam para o alcance dos objetivos gerais da política. Além disso, o entendimento da política arquivística do MPF como política pública impõe que a governança defina os mecanismos mínimos de participação social nas fases de sua execução.

No que concerne especificamente à articulação dos diversos atores, é possível fomentar uma maior interação entre eles, principalmente entre aqueles responsáveis pela gestão da política arquivística do MPF, por meio do estabelecimento de um calendário que permita encontros periódicos que contribuam para a coordenação de esforços e o compartilhamento de experiências, de dificuldades e de processos de inovação entre as unidades administrativas. Entretanto, apesar de sugerir um aprimoramento, neste quesito em particular, indica-se a avaliação específica da governança, para que haja possibilidade de um estudo mais detalhado e que permita a participação dos atores envolvidos na execução e no aperfeiçoamento da política arquivística do MPF.

Os resultados e os impactos se referem, respectivamente, aos Passos 6 e 7. Quanto a eles, espera-se que o desenho da política, proposto no Passo 3, forneça os parâmetros para sua

definição. Em relação especificamente aos resultados, recomenda-se como aprimoramento o estabelecimento de um mecanismo de retorno dos usuários finais sobre os bens e serviços recebidos e resultantes da ação da política. Quanto aos impactos, sugere-se a adoção de uma base de dados que permita a compilação de informações dos beneficiários da política arquivística do MPF, antes e depois de sua intervenção. Além disso, fica identificada como importante a realização futura da avaliação específica de impacto. Ela não foi recomendada, neste Relatório de Avaliação Executiva *Ex Post*, devido à falta de informações sobre impacto, mas deve ser efetuada quando esses dados estiverem disponíveis.

O Passo 8 abordou o orçamento e, por meio da análise desse tema, foi possível concluir que, apesar de um controle do planejamento e da execução orçamentária, há possibilidade de melhoramentos sobre esse aspecto. Recomenda-se como primeira melhoria a consolidação do orçamento de todas as Unidades Administrativas de Gestão relativas à implementação da política arquivística do MPF, visando ao acompanhamento global dos custos dessa política. A segunda proposta é uma melhor verificação da execução orçamentária, para que ela seja feita conforme o planejado. E, por fim, a terceira melhoria diz respeito a um estudo sobre a viabilidade de aumento de recursos orçamentários para ações que visem à redução das causas do problema que essa política enfrenta.

O Passo 9 buscou a análise da eficiência e da economicidade do gasto da política arquivística do MPF. Este órgão atua com base no princípio da eficiência e a maioria dos processos da sua política arquivística são internos à própria instituição, de forma que é possível concluir que os parâmetros de eficiência e economicidade são atendidos. Entretanto, conforme sugerido nas recomendações do Passo 4, a definição e acompanhamento de critérios, indicadores e padrões de desempenho poderão trazer informações que promovam ainda maior economicidade.

Realizadas as proposições de aperfeiçoamentos para a política arquivística do MPF, com base no Roteiro de Avaliação Executiva *Ex Post*, passa-se, a seguir, à análise e discussão dos resultados alcançados, durante a pesquisa.

5.2 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise da política arquivística do MPF foi realizada com base em pesquisa bibliográfica, documental e pela aplicação de um instrumento de pesquisa. Em relação à pesquisa bibliográfica, buscou-se textos de autores de referência tanto no que concerne às políticas arquivísticas quanto à gestão de documentos, perpassando, também, por áreas com as

quais esses assuntos se relacionam, como as Ciências Políticas, as Jurídicas e a Administração, de modo que essas fontes permitissem a parametrização de aspectos e a identificação de elementos-chave relacionados às políticas arquivísticas intraorganizacionais e aos programas de gestão de documentos.

No tocante à pesquisa documental, foram realizados estudos sobre o contexto legal e administrativo no qual o MPF se insere, sendo esta a base para análise da sua política arquivística. Para tanto, foram solicitadas ao órgão informações sobre essa política intraorganizacional, por meio do SAC, com o intento de embasar o estudo com fontes consistentes e fidedignas. Esses documentos permitiram a análise de um registro fundamental da pesquisa — o *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* — o qual explicitou, de forma quantitativa, os principais resultados alcançados pela política arquivística do MPF.

No que diz respeito ao instrumento de pesquisa, foi identificada, no Poder Executivo brasileiro, uma ferramenta de análise de políticas públicas implementadas, o *Guia Prático de Análise Ex Post*, o qual estabelece um tipo de análise mais panorâmica de uma política pública: a avaliação executiva. Essa análise mostrou-se passível de aplicação, durante o período do mestrado, sendo adaptada à realidade de uma política arquivística intraorganizacional, permitindo uma análise qualitativa.

Esse percurso metodológico, definido a partir dos objetivos específicos, permitiu uma análise mais aprofundada do problema de pesquisa. Viabilizou, assim, a condução deste estudo para uma resposta que indicou pontos de aperfeiçoamento da política arquivística do MPF em relação à gestão de documentos, área dessa política na qual o órgão tem dado mais enfoque. De forma complementar, pois não está no escopo desta pesquisa, também apontou aspectos relacionados à administração de arquivos permanentes. Os principais pontos são analisados a seguir.

O estudo sobre as políticas públicas arquivísticas, na Seção 2, evidenciou que o enfrentamento de um problema público vai além da ação para resolvê-lo, abarcando, também, a análise dessas ações (SOUZA, 2006). Enquanto o problema arquivístico persistir, a política pública que o enfrenta deve estar sob um processo constante de avaliação. Assim, a análise de uma política deve englobar etapas do ciclo, seja ele entendido de forma mais geral ou mais particularizada, como neste estudo, que contou com sete fases: a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e a extinção (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022).

A compreensão de que as políticas de informação possuem dimensões e que a de arquivo é uma delas trouxe a perspectiva de que essas dimensões se atravessam. Dessa forma, os

problemas identificados, bem como as possíveis soluções para eles, devem considerar essa integração (JARDIM, 2008). Outro entendimento associado a essa compreensão é o fato de as políticas arquivísticas serem transversais ou matriciais às políticas de outras áreas, fazendo com que os resultados e impactos da primeira tenham repercussão sobre os das demais (SOUSA, 2006).

O entendimento que o estabelecimento de normas, independentemente da sua hierarquia jurídica, não se confunde com uma política arquivística foi outro ponto de destaque, sendo necessário que as suas premissas passem por um processo de decisão e ação, para que os resultados e os impactos sejam alcançados e tenham efetividade (JARDIM, 2008). Sendo um processo que envolve a tomada decisões, o apoio de atores com poder para tal é um fator preponderante para que as diretrizes se materializem em ações.

Nesse sentido, é possível elencar algumas características das políticas arquivísticas intraorganizacionais, no âmbito de órgãos e de entidades estatais:

- deve ser diretriz para a resolução ou mitigação de problemas públicos relacionados à produção, uso e preservação de documentos arquivísticos;
- deve integrar as demais políticas de informação da organização;
- deve compreender os níveis estratégico, tático e operacional da organização;
- depende de uma estrutura administrativa de implementação, incluindo os recursos necessários para execução e
- deve ser avaliada, visando seu aperfeiçoamento.

A outra frente de estudo do referencial teórico foi a gestão de documentos. Na Seção 3, o exame dessa metodologia corroborou com a percepção de que a finalidade identificada em sua origem, a melhoria da gestão administrativa, auxiliando na promoção de eficiência e de eficácia de uma organização, ainda persiste, sendo o processamento arquivístico um meio de alcançá-la. Nesse sentido, a análise de Jardim (2015) sobre conceitos de gestão de documentos destacou a existência de três âmbitos relacionados ao termo gestão de documentos: objetos, ações e objetivos, sendo que o âmbito de ação foi o que obteve menos uniformidade na área arquivística, consistindo como o tópico pesquisado com maior profundidade.

Em relação às ações, demonstrou-se que elas são baseadas nas funções da administração — planejamento, organização, direção e controle — funções que, quando integradas, formam um processo administrativo capaz de conduzir os diversos níveis de uma organização a atingir os objetivos estabelecidos (CHIAVENATO, 2020). Diante disso, um programa de gestão de

documentos que pretenda perseguir a melhoria administrativa, isto é, ser efetivo, deve dispor de um gerenciamento que abarque todas essas funções. Ressalte-se que essa efetividade depende, também, de uma integração ao programa de gestão de arquivos permanentes, completando a totalidade do ciclo vital de documentos.

A capacidade de acompanhamento das mudanças sociais, inclusive daquelas relacionadas ao desenvolvimento científico, comprovou que a gestão de documentos ainda pode ser considerada uma metodologia aplicável na atualidade, ocorrendo em simultaneidade aos demais processos da gestão administrativa (BUSTELO RUESTA, 2017; RODRÍGUEZ, 2010). Essa comprovação, mais uma vez, reafirmou a necessidade de o programa de gestão de documentos abarcar a organização como um todo, desde o nível mais geral e alto da administração até às unidades organizacionais, de forma que o resultado de cada um participe do resultado geral desse programa (CHIAVENATO, 2020; OLIVEIRA, 2009).

Com base nos aspectos da gestão de documentos, é necessário que este tenha alguns elementos como:

- especificação e estabelecimento de objetos, ações e objetivos;
- implementação e gerenciamento de um programa de gestão de documentos forjado nas quatro funções da administração;
- participação de todos dos níveis estratégico, tático e operacional da organização e
- integração a um programa de gestão de arquivo permanente.

Na Seção 4, foi apresentado o contexto no qual o MPF está inserido, apontando a omissão da Lei nº 8.159/1991 quanto aos arquivos do Ministério Público, a qual foi transposta pela hermenêutica jurídica e pelo registro, em documentos oficiais, nos quais o próprio órgão atesta a vinculação de seus documentos e arquivos aos arquivos públicos do Brasil. Entre as normas, a Portaria PGR nº 119/2010 foi destacada por dispor da política arquivística do MPF, estabelecendo parâmetros para a gestão de documentos e arquivos em toda estrutura organizacional de abrangência nacional.

A realização do *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* possibilitou conhecer o estágio de implementação dessa diretriz da área arquivística, até o ano de 2019, por meio de informações referentes a: equipe, acervo documental, conformidade documental, gestão arquivística e conservação e preservação. Os dados quantitativos de cunho mais operacional permitiram constatar o seguinte: falta de homogeneidade de distribuição de recursos e de resultados, falta de sistematização de ações arquivísticas e baixa capacitação e especialização em relação à área

arquivística.

A avaliação executiva *ex post* da política arquivística do MPF, na Seção 5, possibilitou avançar sobre seus aspectos táticos e estratégicos, por meio de uma análise qualitativa. A elaboração do Relatório de Avaliação Executiva *Ex Post* consubstanciou alguns elementos que puderam ser aperfeiçoados como o diagnóstico do problema e o desenho da política, por exemplo. Entretanto, foram identificados dois elementos da política arquivística que dependem de uma avaliação mais específica e aprofundada, os quais podem permitir a efetivação de seus resultados e impactos e geração de bens e serviços aos seus beneficiários. São elas: a avaliação de implementação e de governança.

A comparação entre as informações contidas no *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF* e no Relatório de Avaliação Executiva *Ex Post* da política arquivística do MPF permitem inferir sobre a existência de uma relação entre eles. Enquanto o Diagnóstico aponta resultados da implementação dessa política, mostrando certo grau de independência entre as ações das diversas unidades e uma baixa simetria entre a distribuição dos diversos recursos intraorganizacionais e os resultados alcançados, o Relatório apontou para necessidade de aperfeiçoamento, precisamente, nessa fase de implementação, com a melhoria também de aspectos de governança.

Diante disso, é possível concluir que o melhoramento do gerenciamento da política arquivística do MPF deve ser considerado como o principal mecanismo para a mitigação do problema da falta de sua efetividade. A pesquisa bibliográfica também foi ao encontro dessa conclusão. Dessa forma, esse melhoramento perpassa pela adoção integral das funções de planejamento, de organização, direção e controle, as quais permitirão a definição e o acompanhamento dos indicadores desempenho, da definição de mecanismos de supervisão da execução da política arquivística, da gestão de riscos e da definição de melhores canais de comunicação com os seus usuários finais e beneficiários.

A integração de todos esses recursos — pesquisa bibliográfica, análise documental e aplicação de instrumento de pesquisa — permitiu construir um percurso em que foi possível confirmar o pressuposto do projeto de pesquisa: apesar da existência de uma política arquivística, a realidade do MPF ainda não apresentava os efeitos da sua implementação. Esse pressuposto foi confirmado pela análise do *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF*, contida na Seção 4.

Além disso, e uma vez validado esse pressuposto, ainda era preciso avançar sobre as causas que geraram os resultados apresentados naquele Diagnóstico. Assim, a avaliação executiva *ex post* da política arquivística do MPF foi o instrumento que possibilitou o

entendimento dessas causas e que permitiu chegar à resposta para o problema de pesquisa, qual seja: como efetivar a implementação da política arquivística do MPF, enquanto conjunto de diretrizes e práticas em benefício do funcionamento do MPF, e com o objetivo de favorecer a gestão de documentos no órgão? Com base em todos esses recursos de pesquisa, a resposta encontrada foi a de que a sua efetivação perpassa, principalmente, pelo seu aperfeiçoamento, o qual pode ser alcançado a partir do estabelecimento de instrumentos gerenciais e da realização das análises específicas de implementação e de governança, contidas no *Guia Prático de Análise Ex Post do Poder Executivo Federal*, a serem empreendidas pelos gestores da política arquivística do MPF *a posteriori*.

Assim, com base nos estudos realizados, é pertinente concluir que o objetivo desta pesquisa foi alcançado e que a proposta de atualização da declaração oficial da política arquivística do MPF foi passível de ser realizada, conforme consta no Apêndice B deste trabalho. No entanto, é preciso salientar que o processo de aperfeiçoamento da política arquivística do MPF, assim como o de outras políticas, é contínuo. Desse modo, são necessárias novas avaliações para que tanto o MPF quanto a sociedade em geral recebam e avaliem os bens e os serviços que lhes são ofertados, por meio de uma gestão de documentos e arquivos efetiva.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ponto de partida desta pesquisa foi a constatação de quase dez anos da existência da atual política arquivística do MPF, sem que ela apresentasse os resultados e os impactos efetivos de sua implementação. Por isso, a análise dessa política mostrou-se relevante, a fim de que houvesse a possibilidade de identificar os elementos que obstam aquela efetivação, permitindo o seu aprimoramento.

Diante disso, a pesquisa teve como objetivo geral elaborar uma proposta de atualização da declaração oficial da política arquivística do MPF, para o seu aperfeiçoamento, a partir do processo de avaliação executiva *ex post* de políticas públicas. Este objetivo foi atendido, pois, com base nos dez passos da avaliação executiva do *Guia Prático de Análise Ex Post do Poder Executivo Federal*, foi possível identificar os elementos que careciam de melhoramento e estabelecer mecanismos para efetivação da implementação da política arquivística do MPF, o que embasou aquela proposta.

O atendimento desse objetivo geral se deu pelo alcance dos resultados dos objetivos específicos. O primeiro deles era caracterizar, conceitualmente, política arquivística intraorganizacional e seus desdobramentos em programas de gestão de documentos, o qual foi alcançado pela pesquisa bibliográfica que sustentou a fundamentação teórica presente nas seções 2 e 3 deste trabalho.

O segundo objetivo específico foi analisar a atual Política de Gestão do Patrimônio Documental do MPF, o qual foi atingido pelo exame do contexto legal e administrativo do órgão público, no qual essa política está inserida. A análise documental, realizada no *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF*, também forneceu informações sobre os resultados auferidos até o ano de 2019 pela política, conforme exposto na Seção 4.

Por fim, o terceiro objetivo específico foi o de propor aperfeiçoamentos para a política arquivística do MPF. Esse objetivo foi cumprido, ao final do Relatório de Avaliação Executiva *Ex Post*. Depois da análise qualitativa dessa política por todos os seus nove primeiros passos, o último deles, o de recomendações, consolidou tanto os pontos de otimização, como também indicou a realização de avaliações específicas sobre as quais o órgão deve se debruçar, em um segundo momento.

A pesquisa partiu do pressuposto de que a política arquivística do MPF não era efetiva, porque o órgão não apresentava os efeitos da sua implementação. Ao final, foi possível concluir pela confirmação desse pressuposto, devido à análise das informações contidas no *1º Diagnóstico Arquivístico do MPF*, que foi complementada, posteriormente, pelo levantamento

de informações do Relatório de Avaliação Executiva *Ex Post*.

O problema da pesquisa foi o de como efetivar a implementação da política arquivística do MPF enquanto conjunto de diretrizes e práticas em benefício do funcionamento do órgão e com o objetivo de favorecer a sua gestão de documentos. A resposta encontrada foi a necessidade de estabelecimento e de adoção de instrumentos gerenciais capazes de sistematizar a gestão de documentos, de forma a integrar as ações promovidas em cada uma de suas unidades. Também se verificou a necessidade de aprofundamento dessa sistematização, com avaliações específicas sobre implementação e governança.

A metodologia adotada na pesquisa previu um estudo bibliográfico referente aos temas centrais do trabalho: política arquivística intraorganizacional e gestão de documentos. Esse estudo forneceu os parâmetros para análise dos documentos fornecidos pelo MPF, por meio do SAC, durante o transcorrer de toda a pesquisa. Assim, essa base metodológica permitiu o levantamento das informações que possibilitaram a elaboração do Relatório de Avaliação Executiva *Ex Post*.

Diante da metodologia estabelecida, percebeu-se que a falta de registros oficiais sobre a política arquivística do MPF limitou o aprofundamento da análise. Essa situação ficou manifesta na pesquisa quando se verificou: a falta de documentos formais sobre os estudos que conduziram a elaboração da política arquivística do MPF; a falta de formalização do desmembramento dessa política em planos e programas, por exemplo, e a falta de indicadores, os quais poderiam fornecer parâmetros para uma melhor análise de sua implementação, resultados e impactos.

Vale ressaltar que o processo de análise de uma política é contínuo, ou seja, enquanto ela não for extinta, haverá possibilidade de constante melhoria. A política arquivística do MPF percorreu um caminho de institucionalização importante e, ainda, há muito por fazer. Assim, a continuidade de estudos sobre ela mostra-se como uma situação de relevância social, dada a importância desse órgão para o país e dos seus documentos arquivísticos que registram a sua atuação. Uma análise futura, relacionada aos resultados e impactos da política arquivística para os seus beneficiários, para o MPF e para a sociedade em geral, poderá indicar a contribuição desse órgão para a proteção do patrimônio arquivístico sob sua tutela e para a promoção do exercício do direito de acesso à informação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATHERTON, Jay. From life cycle to continuum: some thoughts on the records management - archives relationship. **Archivaria**, Ottawa, n. 18, p. 43-51, 1985.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº. 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de maio de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº. 6.546, de 4 de julho de 1978. Dispõe sobre a regulamentação das profissões de Arquivista e de Técnico de Arquivo, e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=6546&ano=1978&ato=c2dMTRU1UerRVTf00>. Acesso em: 8 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 de janeiro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18159.htm. Acesso em: 1 mar. 2021.

BUSTELO RUESTA, Carlota. La transformación digital y las normas internacionales para gestionar documentos. **TRIA**, [s.l.], n. 21, p. 17-29, 2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração - Uma Visão Abrangente da Moderna Administração das Organizações**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2020. 9788597024234. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024234/>. Acesso em: 26 jul. 2022.

CONRADO, Flavia Helena; FLORES, Daniel. O documento arquivístico: reflexões acerca do patrimônio cultural. **ScientiaTec**, Porto Alegre, v.2 n.3, p. 35-47, jul./dez. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. **RDC-Arq: Diretrizes para a implementação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/conarq_diretrizes_rdc_arq_resolucao_43.pdf. Acesso em: 9 ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. **e-ARQ Brasil: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/EARQV203MAI2022.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 158**, de 31 de janeiro

de 2017. Institui o Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público – PLANAME e seus instrumentos. Disponível em:
<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-158.pdf>.
Acesso em: 16 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 225**, de 24 de março de 2021. Institui o Plano de Classificação de Documentos do Ministério Público (PCD) e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos do Ministério Público (TTD), altera a Resolução CNMP nº 158, de 31 de janeiro de 2017, e dá outras providências. Disponível em:
<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-158.pdf>.
Acesso em: 20 jul. 2021.

COSTA FILHO, Cássio Murilo Alves. O ciclo vital ante o documento digital: o modelo records continuum como recurso de elucidação. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 155-167, jul. 2016.

COUGO JUNIOR, Francisco Alcides. A arte da destruição controlada: reflexões sobre avaliação arquivística e memória. **Inf. Inf.**, Londrina, v. 24, n. 1, p. 403 – 423, jan./abr. 2019.

CRIVELLI, Renato; BIZELLO, Maria Leandra Bizello. Arquivos Pessoais e Patrimônio Documental: Análise dos Critérios de Seleção dos Registros Memória do Mundo do Brasil – UNESCO. Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (XVI ENANCIB). Disponível em:
<http://www.ufpb.br/evento/index.php/enancib2015/enancib2015/paper/viewFile/2831/1248>.
Acesso em: 20. jul. 2022.

CRUZ MUNDET, José Ramón. **Administración de documentos y archivos: textos fundamentales**. Madrid: Coordinadora de Asociaciones de Archiveros, 2011.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 2, maio/ago. 1996.

DURCE, Caroline Lopes. **Requisitos para implementação de políticas arquivísticas institucionais: estudo do caso da Universidade de Brasília**. Brasília. Dissertação (Mestrado): FCI/UnB, 2013.

DURCE, Caroline Lopes; SOUSA, Renato Tarciso Barbosa. Políticas arquivísticas institucionais. **Arquivo e Administração**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 29-42, 2013.

FONSECA, Maria Odila Kahl. **Arquivologia e Ciência da Informação: (re) construção de marcos interdisciplinares**. 2004. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia / Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, p. 212-259, jun. 2000.

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.

JARDIM, J.M. O conceito e a prática de gestão de documentos. **Acervo**, Rio de Janeiro, v.2, n.2, p. 35-42, jul./dez. 1987.

JARDIM, José Maria. "De que falamos quando falamos em políticas arquivísticas? Percepções sobre políticas arquivísticas no Poder Executivo federal." **Ciência da Informação** 42.1 (2013).

JARDIM, José Maria. Caminhos e perspectivas da gestão de documentos em cenários de transformações. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 19-50, jul./dez. 2015.

JARDIM, José Maria. Em torno de uma política nacional de arquivos: arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática. In: II Reunião Brasileira de Ensino Pesquisa em Arquivologia, Rio de Janeiro, 2011.

JARDIM, José Maria. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. **Arquivo & Administração**, v. 5, n. 2, p. 5-16, 2006.

JARDIM, José Maria. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006)". In: IX Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, São Paulo, 2008.

JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de Políticas Públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 14, n. 1, p. 2-22, mar. 2009. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/743/535>. Acesso em: 10 mar. 2021.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LOPES, L. C. Arquivópolis: uma utopia pós-moderna. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 41-43, jan./abr. 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.18225/ci.inf.v22i1.515>. Acesso em: 25 ago. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Portaria nº 184, de 21 de março de 2016. Aprova o Regimento Interno Administrativo do Ministério Público Federal. **Boletim de Serviço do Ministério Público Federal**, 13 mai. 2015. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/27762/DMPF_ADM_14052015.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Portaria nº 357, de 5 de maio de 2015a. Aprova o Regimento Interno Diretivo do Ministério Público Federal. **Boletim de Serviço do Ministério Público Federal**, 13 mai. 2015. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/27762/DMPF_ADM_14052015.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Portaria nº 382, de 5 de maio de 2015b. Aprova o Regimento Interno Administrativo do Ministério Público Federal. **Boletim de Serviço do Ministério Público Federal**, 13 mai. 2015. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/27762/DMPF_ADM_14052

015.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Portaria PGR n° 119, de 5 de abril de 2010. Dispõe sobre a Política de Gestão do Patrimônio Documental do Ministério Público Federal. **Boletim de Serviço do Ministério Público Federal**, 16 abr. 2010. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/7219/BSMPF_2010_07_04.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 1 mar. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Portaria PGR/MPF n° 3, de 11 de fevereiro de 2022. Institui o Planejamento Estratégico do Ministério Público Federal para o período 2022-2027. **Diário do Ministério Público Federal Eletrônico**, Brasília, DF, 14 fev. 2022. N° 30/2022. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/235937/PT_PGR_MPF_2022_3.1.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 18 ago. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Portaria PGR/MPF n° 590, de 24 de setembro de 2021. Dispõe sobre o Sistema Único do Ministério Público Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 set. 2021. Seção 1, p. 161. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/229483/PT_PGR_MPF_2021_590.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 9 ago. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Portaria PGR/MPF n° 860, de 20 de setembro de 2018. Aprova os instrumentos arquivísticos de gestão documental da área-meio do Ministério Público Federal e dá outras providências. **Boletim de Serviço do Ministério Público Federal**, 26 set. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/160505?show=full>. Acesso em: 16 jul. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Portaria SG/MPF n° 568, de 6 de maio de 2011. Estabelece diretrizes para formação das Subcomissões Permanentes de Gestão do Patrimônio Documental e dá outras providências. **Boletim de Serviço do Ministério Público Federal**, 15 mai. 2011. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/20490/PORTARIA%20SG-MPF%20N_568%20DE%2006%20DE%20MAIO%20DE%202011.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 16 jul. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Secretaria Jurídica e de Documentação. **Manual de procedimentos arquivísticos**. Brasília: MPF, 2020.

MOTTA, Fernando C P.; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia D. **Teoria Geral da Administração**. [Digite o Local da Editora]: Cengage Learning Brasil, 2016. 9788522108770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522108770/>. Acesso em: 01 ago. 2022.

MULSER, Pierre; SUREL, Ives. *A Análise de Políticas Públicas*. Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Introdução à administração**: edição compacta. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2009. 9788522473069. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522473069/>. Acesso em: 25 jul. 2022.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. São Paulo: Atlas, 2022.

RHOADS, James B. **La función de la gestión de documentos y archivos en los sistemas nacionales de información: un estudio del RAMP**. Paris: UNESCO, 1989.

RODRÍGUEZ, Alfonso Díaz. La clasificación como proceso de gestión de documentos. **Tabula**, Salamanca, n.13, p. 79-93, 2010.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. Unb; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

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

SCHMIDT, Clarissa Moreira dos Santos. **Arquivologia e a construção do seu objeto científico: concepções, trajetórias, contextualizações**. São Paulo. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-02072013-170328/publico/ClarissaMSSchmidt_revisada.pdf. Acesso em: 7 mar. 2021.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza, PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. São Paulo: Cengage, 2022.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. O arquivista e as políticas públicas de arquivo. In: II CONGRESSO NACIONAL DE ARQUIVOLOGIA, Porto Alegre, jul. 2006.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2021.

SOUZA, Yalle Hugo de; SECCHI, Leonardo. Extinção de Políticas Públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 20, n. 66, jan.-jun. 2015.

APÊNDICE A - COMPETÊNCIAS DA GPAD E SUB-GPADS

GPAD	Sub-GPADs
<p>I -Estabelecer as diretrizes necessárias à implementação e ao aperfeiçoamento da Política de Gestão do Patrimônio Documental do Ministério Público Federal, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo, em consonância com as decisões e resoluções do Conselho Superior do MPF e do Conselho Institucional do MPF</p> <p>II - Desenvolver os instrumentos arquivísticos de gestão documental do Ministério Público Federal, bem como revisá-los, atualizá-los e adaptá-los quando se fizer necessário;</p> <p>III - Orientar e promover a identificação, a avaliação e a definição da destinação e dos prazos de guarda dos documentos de arquivo, tendo em vista a preservação daqueles selecionados para guarda permanente e a eliminação dos destituídos de valor;</p> <p>IV – Validar as diretrizes para elaboração de Listagem de Eliminação de Documentos e Termo de Eliminação de Documentos das Unidades do Ministério Público Federal;</p> <p>V – Estabelecer diretrizes para formação das Subcomissões Permanentes de Gestão do Patrimônio Documental – SUB-GPAD e os procedimentos de avaliação e destinação dos documentos de arquivo da Procuradoria Geral da República, das Procuradorias Regionais da República, das Procuradorias da República nos Estados e das Procuradorias da República nos Municípios.</p> <p>VI – Promover e estimular a realização de estudos técnicos sobre a situação dos acervos arquivísticos localizados nas unidades do Ministério Público Federal e sobre a estrutura organizacional existente, no tocante à racionalização das atividades arquivísticas, bem como oferecer assistência e subsídios técnicos às unidades, sugerindo as providências necessárias;</p> <p>VII - Incentivar a capacitação técnica, aperfeiçoamento e reciclagem dos recursos humanos que desenvolvam atividades de arquivo no âmbito do Ministério Público Federal;</p> <p>VIII – Fomentar, em âmbito nacional, a integração, a padronização de procedimentos e a modernização dos serviços de arquivo do Ministério Público Federal;</p>	<p>I - Cooperar com a GPAD nos estudos e coleta de dados necessários à elaboração dos instrumentos arquivísticos de gestão documental do MPF, bem como propiciar subsídios para sua revisão e atualização, quando se fizer necessário;</p> <p>II - Disseminar, em sua área de atuação, as diretrizes e normas estabelecidas pela GPAD: planejando e coordenando sua implantação, bem como acompanhando sua efetiva aplicação;</p> <p>III - Conduzir o procedimento de avaliação e destinação dos documentos arquivísticos, em seu âmbito de atuação, coordenando a identificação e seleção da documentação destinada à eliminação ou a ser recolhida para guarda permanente;</p> <p>IV - Observar e cumprir as normas estabelecidas pela GPAD para operacionalização do procedimento de eliminação dos documentos de arquivo, em seu âmbito de atuação.</p> <p>V - Realizar e apresentar, quando solicitado pela GPAD, estudos e diagnósticos sobre a situação dos acervos arquivísticos localizados em seu âmbito de atuação;</p> <p>VI - Orientar o processo de classificação e arquivamento dos documentos produzidos e recebidos pela unidade gestora;</p> <p>VII - Fomentar e promover, em sua área de atuação, ações visando o treinamento e reciclagem dos usuários na utilização dos instrumentos arquivísticos de gestão documental do MPF;</p> <p>VIII - Propor alterações no Plano de Classificação e na Tabela de Temporalidade e Destinação, quando identificada a existência de documentos produzidos em decorrência do exercício das atividades do MPF, não contemplado na elaboração destes instrumentos arquivísticos.</p>

<p>IX – Zelar pelo cumprimento da Política de Gestão do Patrimônio Documental do Ministério Público Federal e pelos dispositivos constitucionais e legais que norteiam as políticas arquivísticas públicas brasileiras, em sua área de atuação;</p> <p>X - Manter intercâmbio com outras comissões, grupos de trabalho ou instituições, cujas finalidades sejam relacionadas ou complementares às suas, para prover e receber elementos de informação e juízo, conjugar esforços e encadear ações;</p> <p>XI - Elaborar e rever, sempre que necessário, seu regimento interno;</p> <p>XII - Implementar as diretrizes do Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público – PLANAME, no âmbito de sua atuação, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo</p> <p>XIII - Propor ao Comitê Gestor do Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público – COPLANAME alterações nos instrumentos arquivísticos de gestão documental, previstos no art. 4º, II, da Resolução CNMP nº 158 de 31/01/2017.</p>	
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fonte: Elaboração própria com base em MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2010; 2011).

**APÊNDICE B – PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DA DECLARAÇÃO OFICIAL DA
POLÍTICA ARQUIVÍSTICA DO MPF**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

PORTARIA N° XXX, DE X DE XXXXXX DE 202X.

Dispõe sobre a Política Arquivística do MPF.

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições que lhe conferem o art. 49, inciso XX, da Lei Complementar n° 75, de 20 de maio de 1993, e,

Considerando caber à administração pública a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem, conforme preceitua o art. 216, § 2º, da Constituição Federal de 1988;

Considerando que a administração pública deve observar, entre outros, o princípio da eficiência, nos termos do art. 37 da Constituição Federal de 1988;

Considerando ser dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação, conforme previsto no art. 1º, da Lei n° 8.159, de 8 de janeiro de 1991;

Considerando o direito de acesso às informações, regulado pela Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011;

Considerando a proteção de dados pessoais, de acordo com a Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018;

Considerando a previsão de criação de Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos, nos órgãos da administração pública, com responsabilidade de orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção da documentação produzida e acumulada no seu âmbito de atuação, visando à identificação dos documentos para guarda permanente e a eliminação dos destituídos de valor, conforme previsto no art. 18 do Decreto n° 4.073, de 3 de

janeiro de 2002;

Considerando o Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público, instituído pela Resolução nº 158, de 31 de janeiro de 2017;

Considerando a necessidade de se estabelecer uma política arquivística integrada a todas as unidades administrativas do Ministério Público Federal, que padronize, discipline e oriente as práticas e metodologias de tratamento dos documentos e informações arquivísticas, fundamentais ao processo de tomada de decisões, à melhoria da qualidade de prestação dos serviços à sociedade e à formação da memória institucional, resolve:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I Das definições

Art. 1º Instituir a Política Arquivística do Ministério Público Federal (MPF), visando à eficiência, à eficácia administrativa, à preservação dos documentos arquivísticos e ao seu acesso como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Parágrafo único. As diretrizes previstas nesta declaração oficial da Política Arquivística do MPF poderão ser desdobradas em instrumentos gerenciais, como planos, programas, projetos e processos.

Art. 2º Para os fins previstos nesta portaria, entende-se por:

I - arquivo: são os conjuntos de documentos arquivísticos produzidos, recebidos e retidos pelo MPF, em decorrência do exercício de suas funções e atividades finalísticas ou administrativas;

II - documento arquivístico: é um documento produzido e recebido, no curso de uma atividade prática do MPF, como instrumento ou resultado de tal atividade, e retido para ação ou referência, seja ele digital ou não digital;

III - gestão de documentos: é o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos arquivísticos em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente;

IV - gestão do patrimônio documental arquivístico: é o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes ao recolhimento, organização, descrição, difusão e preservação de documentos arquivísticos permanentes, visando a seu pleno acesso pela sociedade e à

formação da memória institucional.

V - instrumentos arquivísticos: ferramentas técnico-científicas aplicadas ao ciclo de vida dos documentos arquivísticos, para fins de gestão, preservação e acesso;

VI - instrumentos de gestão de documentos: ferramentas técnico-científicas aplicadas aos documentos arquivísticos das fases corrente e intermediária;

VII - instrumentos de gestão do patrimônio documental arquivístico: ferramentas técnico-científicas aplicadas aos documentos arquivísticos da fase permanente.

VIII - instrumento de pesquisa: meio que identifica, localiza, resume ou transcreve conjuntos ou peças documentais, com a finalidade de promover o controle e o acesso ao acervo;

IX - sistema de negócio: é um sistema informatizado, projetado e construído para atender a processo específico do MPF e que produz e mantém dados, informações e documentos sobre essas atividades.

X - sistema informatizado de gestão arquivística de documentos: é uma solução informatizada que visa ao controle do ciclo de vida dos documentos, desde a produção até a destinação final.

XI - repositório digital confiável: é um repositório digital capaz de manter autênticos os materiais digitais, preservá-los e lhes prover acesso pelo tempo necessário.

Seção II Do Escopo

Art. 3º Estão no escopo da Política Arquivística do MPF os documentos arquivísticos produzidos, recebidos e retidos pelo MPF e os arquivos formados em cada uma das unidades administrativas do MPF.

§ 1º O sistema informatizado de gestão arquivística de documentos, os sistemas de negócio e o repositório digital estão incluídos no escopo da Política Arquivística do MPF.

§ 2º As soluções tecnológicas do MPF que produzam, recebam e retenham documentos arquivísticos devem garantir a eles confiabilidade, autenticidade e acesso, pelo tempo que for necessário, inclusive aos documentos permanentes.

Seção III Dos Objetivos

Art.4º São objetivos da Política Arquivística do MPF:

I - a eficiência e a eficácia administrativa;

II - a preservação dos documentos arquivísticos e

III - o acesso aos documentos arquivísticos.

CAPÍTULO II
DA COMISSÃO PERMANENTE DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO
DOCUMENTAL ARQUIVÍSTICO

Seção I
Da Finalidade

Art. 5º - Fica instituída a Comissão Permanente de Gestão do Patrimônio Documental Arquivístico do MPF (GPAD), vinculada à Secretaria-Geral do MPF, com a finalidade de estabelecer as diretrizes da Política Arquivística do MPF e de seu aperfeiçoamento, e de orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção dos documentos arquivísticos produzidos, recebidos e retidos pelo MPF.

Seção II
Da Composição

Art. 6º - A GPAD compõe-se de:

I - nível decisório: composto por membros do MPF, responsável pela análise, aprovação e validação dos trabalhos da GPAD e

II - nível técnico: composto por servidores do MPF, responsável pelo desenvolvimento dos estudos da Comissão e por propiciar conhecimento sobre as rotinas de procedimentos em seu âmbito de atuação.

§ 1º Os membros terão mandato de dois anos, renovável por igual período.

§ 2º O Procurador-Geral da República designará, entre os membros, a presidência da Comissão.

§ 2º A participação de membros e de servidores, titulares e suplentes, na GPAD, é considerada atividade relevante e não remunerada.

Art. 7º Integram o nível decisório da GPAD:

I - um Subprocurador-Geral da República;

II - um Procurador Regional da República;

III - um Procurador da República.

Art. 8º Integram o nível técnico da GPAD os servidores do MPF escolhidos,

preferencialmente, entre os que tenham formação em Arquivologia, História, Direito, Administração e da Área de Tecnologia da Informação.

Parágrafo único. O Procurador-Geral da República designará os servidores titulares e suplentes.

Art. 9º Quando se fizer necessário, serão convocados pela Presidência da GPAD colaboradores eventuais, em nível de assessoramento, para oferecer subsídios ao melhor desenvolvimento dos trabalhos, estudos e pesquisas técnicas.

Seção III

Das Competências

Art. 10. Compete à GPAD:

I - estabelecer as diretrizes da Política Arquivística do MPF, inclusive as relativas à sua implementação e ao seu aperfeiçoamento, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos arquivísticos, em consonância com as decisões e resoluções do Conselho Superior do MPF, do Conselho Institucional do MPF e do Conselho Nacional do Ministério Público;

II - desenvolver os instrumentos arquivísticos de gestão de documentos e de gestão do patrimônio documental arquivístico do MPF, bem como revisá-los, atualizá-los e adaptá-los quando se fizer necessário;

III - orientar e promover a identificação, a avaliação e a definição da destinação e dos prazos de guarda dos documentos arquivísticos, tendo em vista a preservação daqueles selecionados para guarda permanente e a eliminação dos destituídos de valor;

IV - validar as diretrizes dos processos de eliminação e de recolhimento de documentos arquivístico do MPF;

V - estabelecer diretrizes para formação das Subcomissões Permanentes de Gestão do Patrimônio Documental (Sub-GPAD);

VI - promover e estimular a realização de estudos técnicos periódicos sobre a situação dos acervos arquivísticos localizados nas unidades do MPF e sobre a estrutura organizacional existente, no tocante à racionalização das atividades arquivísticas, bem como oferecer assistência e subsídios técnicos às unidades, sugerindo as providências necessárias;

VII - incentivar a capacitação técnica, aperfeiçoamento e reciclagem dos recursos humanos que desenvolvam atividades de arquivísticas no âmbito do MPF;

VIII - fomentar, em âmbito nacional, a integração, a padronização de procedimentos e a modernização dos serviços arquivísticos do MPF;

IX - zelar pelo cumprimento da Política Arquivística do MPF e pelos dispositivos constitucionais e legais que norteiam as políticas arquivísticas públicas brasileiras, em sua área de atuação;

X - manter intercâmbio com outras comissões, grupos de trabalho ou instituições, cujas finalidades sejam relacionadas ou complementares às suas, para prover e receber elementos de informação e juízo, conjugar esforços e encadear ações;

XI - implementar as diretrizes do Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público (Planame), no âmbito de sua atuação, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos arquivísticos;

XII - propor ao Comitê Gestor do Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público (Coplaname) alterações nos instrumentos arquivísticos, previstos no art. 4º, II, da Resolução CNMP nº 158 de 31 de janeiro de 2017 e

XIII - elaborar e rever, sempre que necessário, seu regimento interno.

CAPÍTULO III DAS SUBCOMISSÕES PERMANENTES DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO DOCUMENTAL ARQUIVÍSTICO

Art. 11. Serão instituídas Subcomissões Permanentes de Gestão do Patrimônio Documental Arquivístico (Sub-GPADs) pelas Procuradorias Regionais da República e pelas Procuradorias da República nos Estados e no Distrito Federal, responsáveis pelo processo de análise, seleção e destinação dos documentos arquivísticos produzidos, recebidos e retidos, em seu âmbito de atuação.

§ 1º As Sub-GPADs das Procuradorias da República nos Estados serão responsáveis por orientar a realização do processo de análise, seleção e destinação dos documentos produzidos, recebidos e retidos pelas respectivas Procuradorias da República nos Municípios.

§ 2º A participação de membros e servidores nas Sub-GPADs é considerada atividade relevante e não remunerada.

Art. 12. O nível técnico da GPAD atuará com as mesmas atribuições das Sub-GPADs, no âmbito da Procuradoria-Geral da República.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput deste artigo, equipara-se a função de Secretário-Executivo da GPAD ao de Presidente das Sub-GPADs.

CAPÍTULO IV DOS INSTRUMENTOS ARQUIVÍSTICOS

Art. 13. Os instrumentos arquivísticos de gestão de documentos e de gestão do patrimônio documental arquivístico do MPF serão validados pela GPAD e submetidos à homologação do Procurador-Geral da República, por intermédio do Secretário-Geral do MPF, que providenciará a publicação.

§ 1º Os instrumentos de pesquisa serão elaborados pelas unidades administrativas do MPF, segundo o seu contexto local.

§ 2º A elaboração dos instrumentos de pesquisa pelas unidades administrativas do MPF considerará os parâmetros definidos nacionalmente, visando à uniformidade da descrição e à ampliação do uso dos documentos arquivísticos pela sociedade.

CAPÍTULO V DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA DO MPF

Art. 14. A Política Arquivística do MPF será implementada em todas as suas unidades administrativas com base nas diretrizes estabelecidas pela GPAD.

§ 1º A implementação da Política Arquivística do MPF ocorrerá, conforme estrutura e organização previstas, nos regimentos internos do MPF.

§ 2º A implementação da Política Arquivística do MPF priorizará a integração e a coordenação entre as unidades administrativas do MPF, por meio de uma estrutura de governança que permita o alcance dos objetivos definidos na Seção III desta Portaria.

Art. 15. Os setores administrativos de cada unidade administrativa do MPF, responsáveis pelo gerenciamento da implantação da sua Política Arquivística, realizarão ações de planejamento, organização, direção e monitoramento.

Parágrafo único. As ações definidas, no caput deste artigo, serão acompanhadas, por meio de critérios, indicadores e padrões de desempenho.

Art. 16. A Secretaria Jurídica e de Documentação definirá mecanismos de supervisão da implementação da Política Arquivística do MPF.

Art. 17. A GPAD realizará o acompanhamento da implementação da Política Arquivística do MPF, visando ao aperfeiçoamento da Política.

CAPÍTULO VI DOS PROGRAMAS

Art. 18. Serão instituídos programas relativos à implementação da Política Arquivística, em todas as unidades administrativas do MPF.

§ 1º Os parâmetros dos programas referidos no caput deste artigo serão definidos pela Divisão de Arquivo da Procuradoria-Geral da República.

§ 2º As Procuradorias da República nos Municípios e as respectivas Procuradorias da República nos Estados ajustarão entre si a vinculação dos programas de implementação da Política Arquivística do MPF.

Art. 19. Ficam instituídos dois programas permanentes para implementação da Política Arquivística do MPF: o Programa de Gestão de Documentos e o Programa de Gestão do Patrimônio Documental Arquivístico.

CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20. A GPAD se reunirá para deliberações ordinárias e extraordinárias, conforme dispuser seu regimento interno.

Art. 21. As decisões e ações decorrentes da Política Arquivística do MPF buscarão alinhamento com as demais políticas intraorganizacionais.

Art. 22. Os casos omissos e as dúvidas suscitadas na aplicação do disposto nesta Portaria serão resolvidos pela GPAD.

Art. 23. Revoga-se a Portaria PGR nº 119, de 5 de abril de 2010.

Art. 24. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

NOME DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

ANEXO A – ATUAL PORTARIA DA POLÍTICA ARQUIVÍSTICA DO MPF

PORTARIA PGR Nº 119, DE 5 DE ABRIL DE 2010

Dispõe sobre a Política de Gestão do Patrimônio Documental do Ministério Público Federal.

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista a necessidade de implementar planos de gestão de documentos que viabilizem o desenvolvimento das políticas arquivísticas, das normas de salvaguarda do patrimônio documental e dos procedimentos de revisão dos instrumentos arquivísticos do Ministério Público Federal,

CONSIDERANDO caber à Administração Pública a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem, conforme preceitua o art. 216, § 2º, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO ser dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação, conforme previsto no art. 1º, da Lei Federal de Arquivos nº 8.159/91;

CONSIDERANDO a previsão pelo artigo 18 do Decreto nº 4.073/02 de criação de Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos nos órgãos da Administração Pública, com responsabilidade de orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção da documentação produzida e acumulada no seu âmbito de atuação, visando a identificação dos documentos para guarda permanente e a eliminação dos destituídos de valor;

CONSIDERANDO contribuir para a eficiência da Instituição a organização dos arquivos e o gerenciamento de suas informações;

CONSIDERANDO a necessidade de se estabelecer uma política de gestão do patrimônio documental integrada a todas as unidades do Ministério Público Federal, que padronize, discipline e oriente as práticas e metodologias de tratamento dos documentos e informações arquivísticas, fundamentais no processo de tomada de decisões, na melhoria da qualidade de prestação dos serviços à sociedade e na formação da memória institucional,

RESOLVE: Art. 1º - Estabelecer a Política de Gestão do Patrimônio Documental do Ministério Público Federal, visando a salvaguarda do patrimônio documental, por seu valor

de prova e informação e de instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico.

Art. 2º - Para os fins previstos nesta portaria, entende-se por:

I – gestão do patrimônio documental: o conjunto de procedimentos e operações técnicas referente à produção, tramitação, classificação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

II – documentos de arquivo: todos os registros de informação, em qualquer suporte, inclusive magnético, óptico ou digital, produzidos e recebidos pelo Ministério Público Federal em decorrência do exercício de suas funções e atividades específicas ou administrativas.

Art. 3º - São instrumentos arquivísticos de gestão documental do Ministério Público Federal:

I – o Plano de Classificação de Documentos;

II – a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos;

III – o Manual de Procedimentos Arquivísticos.

Parágrafo único - Os instrumentos arquivísticos de gestão documental serão validados pela Comissão Permanente de Gestão do Patrimônio Documental do Ministério Público Federal – GPAD e submetidos à homologação do Procurador-Geral da República, pelo Secretário-Geral do MPF, que providenciará a publicação.

Art. 4º – Fica instituída a Comissão Permanente de Gestão do Patrimônio Documental – GPAD, vinculada à Secretaria Geral do MPF, com a finalidade de orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção da documentação produzida e acumulada, visando estabelecer prazos de guarda e destinação final do acervo de documentos arquivísticos do Ministério Público Federal.

Art. 5º – A Comissão Permanente de Gestão do Patrimônio Documental do Ministério Público Federal – GPAD compõe-se de:

I – Nível Decisório, responsável pela análise, aprovação e validação dos trabalhos da GPAD;

II – Nível Técnico, responsável pelo desenvolvimento dos estudos da comissão e por propiciar conhecimento sobre as rotinas de procedimentos em seu âmbito de atuação.

Art. 6º – Integram o Nível Decisório da GPAD

a - um Subprocurador-Geral da República;

b - um Procurador Regional da República;

c - um Procurador da República.

§ 1º – Os membros terão mandato de dois anos, renovável por igual período.

§ 2º – O Procurador-Geral da República designará os respectivos titulares, suplentes e a presidência da Comissão.

Art. 7º – Integram o Nível Técnico da GPAD:

I - um servidor representante da Secretaria Geral da PGR;

II - um servidor representante da Divisão de Arquivo/SUBGED/SEJUD;

III - um servidor representante da Subsecretaria de Gestão Documental/SEJUD;

IV - um servidor representante da Divisão de Documentação de Pessoal/SGP;

V - um servidor representante da Coordenadoria de Biblioteca e Pesquisa/SEJUD

VI - quatro servidores representantes das Câmaras de Coordenação e Revisão e Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

§ 1º Os servidores titulares e suplentes serão escolhidos preferencialmente entre os que tenham formação em Arquivologia, Biblioteconomia, História, Direito, Administração e da Área de Tecnologia da Informação

§ 2º O Procurador-Geral da República designará os servidores titulares e suplentes.

§ 3º Os representantes referidos no inciso VI terão mandato de 2 (dois) anos, e a indicação de titulares e suplentes se dará de forma rotativa entre as Câmaras de Coordenação e Revisão e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

§ 4º – O Procurador-Geral da República designará os respectivos titulares e suplentes.

Art. 8º – Serão constituídas Subcomissões Permanentes de Gestão do Patrimônio Documental – SUB-GPAD pelas Procuradorias Regionais da República e pelas Procuradorias da República nos Estados, responsáveis pelo processo de seleção, classificação, avaliação e destinação dos documentos de arquivo produzidos e recebidos em seu âmbito de atuação.

Parágrafo único – As Subcomissões Permanentes de Gestão do Patrimônio Documental – SUB-GPAD das Procuradorias da República nos Estados serão responsáveis por orientar a realização do processo de análise, seleção e destinação dos documentos produzidos e recebidos pelas Procuradorias da República nos Municípios.

Art. 9º – À Comissão Permanente de Gestão do Patrimônio Documental do Ministério Público Federal – GPAD, compete:

I – estabelecer as diretrizes necessárias à implementação e ao aperfeiçoamento da Política de Gestão do Patrimônio Documental do Ministério Público Federal, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo, em consonância com as decisões e resoluções do Conselho Superior do MPF e do Conselho Institucional do MPF.

II – desenvolver os instrumentos arquivísticos de gestão documental do Ministério Público Federal, bem como revisá-los, atualizá-los e adaptá-los quando se fizer necessário;

III – orientar e promover a identificação, a avaliação e a definição da destinação e dos prazos de guarda dos documentos de arquivo, tendo em vista a preservação daqueles selecionados para guarda permanente e a eliminação dos destituídos de valor;

IV – validar as diretrizes para elaboração de Listagem de Eliminação de Documentos e Termo de Eliminação de Documentos das Unidades do Ministério Público Federal;

V – estabelecer diretrizes para formação das Subcomissões Permanentes de Gestão do Patrimônio Documental – SUB-GPAD e os procedimentos de avaliação e destinação dos documentos de arquivo da Procuradoria Geral da República, das Procuradorias Regionais da República, das Procuradorias da República nos Estados e das Procuradorias da República nos Municípios.

VI – promover e estimular a realização de estudos técnicos sobre a situação dos acervos arquivísticos localizados nas unidades do Ministério Público Federal e sobre a estrutura organizacional existente, no tocante à racionalização das atividades arquivísticas, bem como oferecer assistência e subsídios técnicos às unidades, sugerindo as providências necessárias;

VII – incentivar a capacitação técnica, aperfeiçoamento e reciclagem dos recursos humanos que desenvolvam atividades de arquivo no âmbito do Ministério Público Federal;

VIII – fomentar, em âmbito nacional, a integração, a padronização de procedimentos e a modernização dos serviços de arquivo do Ministério Público Federal;

IX – zelar pelo cumprimento da Política de Gestão do Patrimônio Documental do Ministério Público Federal e pelos dispositivos constitucionais e legais que norteiam as políticas arquivísticas públicas brasileiras, em sua área de atuação;

X – manter intercâmbio com outras comissões, grupos de trabalho ou instituições, cujas finalidades sejam relacionadas ou complementares às suas, para prover e receber elementos de informação e juízo, conjugar esforços e encadear ações;

XI – elaborar e rever, sempre que necessário, seu regimento interno;

XII - implementar as diretrizes do Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público – PLANAME, no âmbito de sua atuação, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo;

XIII - propor ao Comitê Gestor do Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público – COPLANAME alterações nos instrumentos arquivísticos de gestão documental, previstos no art. 4º, II, da Resolução CNMP nº 158 de 31/01/2017.

Art. 10 – Quando se fizer necessário, serão convocados pelo Presidente da GPAD colaboradores eventuais, em nível de assessoramento, para oferecerem subsídios ao melhor desenvolvimento dos trabalhos, estudos e pesquisas técnicas.

Art. 11 – A GPAD se reunirá para deliberações ordinárias e extraordinárias, conforme dispuser seu regimento interno.

Art. 12 – A participação como membro – titular e suplente - da GPAD e SUB-GPAD é considerada atividade relevante e não remunerada.

Art. 13 – (Revogado pela Portaria PGR/MPF nº 684, de 7 de agosto de 2017)

Art. 14 – Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 15 – Revoga-se a Portaria SG nº 858, de 30 de dezembro de 2002, publicada no BSMPF nº 24, da 2ª quinzena de dezembro de 2002.

ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS

ANEXO B - ROTEIRO DE AVALIAÇÃO EXECUTIVA EX POST

Passo 1: Descrição geral

1. Nome e finalidade da política.
2. Quando a política foi instituída?
3. A política é a sucessão ou a consolidação de políticas anteriores? Em caso afirmativo, informar de quais políticas ela é derivada.
4. Quais são as normas que definem a política?
5. Qual a abrangência territorial da política?

Passo 2: Diagnóstico do problema

6. Quando da criação da política, houve a elaboração de um estudo sobre o problema-alvo da intervenção? Se não, em quais documentos e registros pode-se encontrar a menção a esse problema?
7. Identifique o problema e as causas em que a política que está sendo avaliada visa interferir.
8. Apresente a evolução dos indicadores, se possível desde a sua criação, relacionados ao problema e às causas escolhidas para serem atacadas por meio da política que está sendo avaliada.
9. Apresente hipóteses para a interpretação acerca da evolução dos indicadores relacionados ao problema e às suas causas, que pode ou não estar relacionada aos efeitos da política.

Passo 3: Desenho da política

10. Há modelo lógico elaborado para a política? Se sim, quando ele foi elaborado?
11. Apresente modelo lógico da política caso já tenha sido elaborado, ou desenvolva modelo lógico.
12. Existe cronograma para realização de medição dos indicadores no âmbito da política? Como isso ocorre?
13. Quais são os indicadores acompanhados no âmbito da política?
14. Os indicadores encontrados corroboram as hipóteses anteriormente estabelecidas ou sinalizam fraquezas em alguma(s) das hipóteses referentes aos componentes do modelo lógico?

15. Os incentivos existentes levam a comportamentos esperados por parte dos envolvidos na política?
16. Há medidas que levam a comportamentos indesejados por parte dos envolvidos na política?
17. A política é universal ou focalizada? Se for focalizada, quais são os critérios de elegibilidade?
18. Como é a demanda pela política? Os bens e serviços ofertados pela política atendem a demanda da sociedade?

Passo 4: Implementação

19. Os bens ou serviços são efetivamente entregues aos beneficiários? Como isso tem sido acompanhado pela gestão da política?
20. Quais são os instrumentos normativos e os procedimentos usados para a compra dos insumos utilizados na execução da política? Há transparência sobre esses procedimentos?
21. Existem mecanismos de supervisão da execução da política para garantir o alcance de sua finalidade?
22. Esses mecanismos são efetivos?
23. Na divulgação da política, as informações são efetivamente direcionadas ao público-alvo? Como?
24. Há gestão de riscos na execução da política?

Passo 5: Governança

25. Os princípios previstos no art. 3º do Decreto no 9.203/2017 são observados na governança da política pública?
26. A estrutura de governança contribui para a atuação dos atores envolvidos com a política pública por meio da definição clara de suas competências e responsabilidades, e da articulação das **unidades administrativas** e dos processos, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público?
27. A liderança exercida pelos gestores da política é capaz de assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança?
28. A estrutura de governança permite participação social em algumas das etapas da sua execução?

Passo 6: Resultados

29. São acompanhados indicadores qualitativos sobre a política? Se sim, quais são eles e como evoluíram nos últimos anos?
30. Os resultados previstos foram alcançados? Por quê?
31. Há alguma forma de o usuário final da política enviar retorno sobre o bem ou serviço recebido? Se sim, que forma é essa?

Passo 7: Impactos

32. Há estudos acadêmicos ou avaliações de impacto contratados pelo MPF sobre a política?
 - Se não houver:
33. Há bases de dados disponíveis sobre a política? Existem informações sobre os beneficiários antes e depois da intervenção da política?
34. Há informações nas bases de dados de candidatos a beneficiários da política que não foram atendidos, de modo que essas informações poderiam ser utilizadas como grupo de controle para comparação com os atendidos pela política?
35. Há viabilidade de realizar avaliação de impacto da política?

Passo 8: Execução das despesas orçamentárias

36. Qual é o orçamento da política?
37. A execução orçamentária foi realizada conforme o planejado?
38. O montante da dotação orçamentária é suficiente para os objetivos pretendidos?
39. A política pública é realizada a custos razoáveis (economicidade)?
40. É possível reduzir gastos na política sem afetar o nível de bens e serviços ofertados?
41. Há “impactos cruzados” em outras rubricas, afetando positiva ou negativamente despesas e/ou receitas?

Passo 9: *Insights* sobre eficiência e economicidade do gasto

42. O custo por produto na política está muito diferente daquele observado nas políticas consideradas de excelência?
43. A despesa planejada por beneficiário está muito diferente da realizada?
44. Há políticas similares com relação produto-insumo muito diferente?

45. Se possível, ou se já houver estimativas, comparar indicador de retorno econômico da política (custo-benefício ou custo-efetividade, por exemplo) com o de políticas alternativas que atuam sobre o mesmo problema.

Passo 10: Recomendações¹⁸

46. Qual o desempenho global da política?
47. Que recomendações podem ser feitas para o seu aprimoramento?
48. Que avaliações específicas devem ser realizadas para esta política?

¹⁸ As perguntas referentes ao Passo 10 de Recomendações são decorrentes do material do curso Avaliação *Ex Post* de Políticas Públicas, realizado em 2021, pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).