

INDICADORES DE DESEMPENHO COMO SUBSÍDIO À IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE GESTÃO DOCUMENTAL: A EXPERIÊNCIA PAULISTA

Marcelo Henrique de Assisⁱ

Benedito Vanelli do Carmo Netoⁱⁱ

Marcelo Baneviciusⁱⁱⁱ

Carlos Corrêa Leite^{iv}

RESUMO

Esse artigo visa apresentar a metodologia para criação de indicadores de desempenho que permitam monitorar, fiscalizar e avaliar o grau de implementação da política pública de gestão documental no Estado de São Paulo, formulada e implementada pela Unidade do Arquivo Público do Estado (APE). A iniciativa vem ao encontro das transformações da relação do Estado e sociedade, em respeito aos princípios democráticos, do dever do poder público de gerir e proteger o patrimônio documental e direito de acesso à informação, preconizados pela Constituição Federal de 1988. O Arquivo Público do Estado, em face do ciclo das políticas públicas, dos princípios da eficiência e eficácia e da literatura especializada sobre indicadores de desempenho, desenvolveu uma metodologia própria que permite a criação de indicadores para subsidiar a tomada de decisão, bem como monitorar e fiscalizar a implementação da política de gestão documental.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão documental, indicadores, arquivos públicos, sistemas de arquivos, políticas públicas de arquivo, monitoria, fiscalização.

ABSTRACT

This article aims to present the methodology for creating performance indicators that make it possible to monitor, oversee and assess the implementation of public policy of records management in the State of São Paulo, formulated and implemented by the unit of the State public File (APE). The initiative comes to the transformations of the relationship of the State and society, in respect for democratic principles, the duty of the Government to manage and protect the documentary heritage and right of access to information provided by the Federal Constitution of 1988. The Public Archive of the São Paulo State, in the face of public policy cycle, the principles of efficiency and effectiveness and the specialized literature on performance indicators, developed a methodology that allows the creation of indicators to support decision making, as well as monitor and oversee the implementation of the records management policy.

KEYWORDS: records management, indicators, public files, files systems, public policies, monitoring, supervision

1. Introdução

Nos últimos anos nota-se a transformação das relações entre Estado e sociedade, a partir da emergência de uma cidadania cada vez mais ativa e participativa e da consolidação do processo democrático. Diferentes parcelas da sociedade têm-se articulado de modo mais

intenso e interativo em redes sociais com o uso de tecnologia da informação, para reivindicar seus direitos e exercer de forma mais direta o controle social sobre as ações de governo. Esse novo contexto tem exigido da administração pública um esforço contínuo de mudanças em seu relacionamento com o cidadão, a busca de mais eficiência, eficácia e efetividade na implementação das políticas públicas, o aprimoramento das suas práticas de gestão e também para proporcionar maior transparência e acesso a informações sobre as ações governamentais. Esta última atividade, especialmente, depende principalmente de arquivos institucionalizados, de documentos organizados tecnicamente, acessíveis e preservados (BERNARDES, 2014, p.17).

É dever do Estado proteger o patrimônio documental e promover o acesso às informações. Destaca-se, assim, o grande desafio da administração pública brasileira no sentido de garantir a efetividade das políticas públicas nessa área.

Nesse artigo vamos tratar especificamente da experiência paulista, em um segmento específico: a criação de indicadores de desempenho para subsidiar o monitoramento, a fiscalização, a tomada de decisões e viabilizar ações direcionadas para implementação e avaliação da política de gestão documental com vistas à proteção do patrimônio documental e acesso à informação.

A preocupação com a melhoria da qualidade na formulação e desenho de políticas, planos, programas e projetos, da capacidade de gestão e do seu monitoramento e avaliação vem se acentuando no Brasil e está definitivamente inserida na agenda dos gestores públicos. Essa preocupação decorreu da necessidade sentida por órgãos governamentais, principalmente na área social, em conhecer o resultado da aplicação dos recursos públicos e da demanda da sociedade por uma gestão pública mais efetiva e transparente, como se viu nas recentes manifestações sociais principalmente do ano de 2013 em diante.

No sentido de contribuir para a atuação dos arquivos e a efetiva prática de gestão documental, como um dos componentes do processo de viabilização da transparência e de acesso a informação, o Arquivo Público do Estado de São Paulo (APE) vem desenvolvendo um instrumental metodológico visando à criação de indicadores para subsidiar o Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo no monitoramento e na avaliação da implementação de processos de melhoria das práticas de gestão e preservação documental.

Assim, apresentamos além desta introdução, uma visão sobre a política pública de gestão documental, a abrangência dos processos de monitoramento e avaliação da gestão documental no âmbito estadual para acompanhar seus avanços e melhorias, explicitando critérios, tipos e momentos do processo de sua implementação, a metodologia adotada e a experiência do Arquivo Público de São Paulo.

2. Política Pública e a experiência paulista em Gestão Documental

A formulação e implementação de políticas públicas deve ser resultado da interação mútua entre interesses diversos, representado por vários atores, refletido na ação estatal visando representar os interesses sociais e proteção dos direitos estabelecidos. Diante da complexidade da relação Estado e sociedade é possível identificar que o processo de elaboração de uma política pública está diretamente ligado aos interesses de diversos setores e sua definição se completa no plano legal.

Então, o que seria uma política pública de arquivo e gestão documental? A partir de uma perspectiva operacional, Saravia (2006 p. 29) indica que política pública pode ser entendida como:

[...] sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

O ciclo de políticas públicas define um processo dinâmico que estabelece fases do processo político/administrativo que proporcionam entender o problema, os recursos disponíveis e os atores envolvidos nos diversos estágios. Segundo ainda Saravia (2006, p 32), cada política pública passa por diversos estágios e em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes. Numa visão sequenciada do processo é possível verificar várias etapas num processo de política pública: inclusão na agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação Saravia (2006, p 32).

A inclusão na agenda é o período em que determinado pleito ou necessidade social é incluído na lista de prioridades, do poder público e, frequentemente, induz e justifica uma intervenção legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas. A elaboração consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades. A formulação inclui a seleção e a especificação da alternativa considerada mais conveniente e a definição de seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro. A implementação consiste no planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos necessários para executar uma política. A execução compreende o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política. É a sua realização. O acompanhamento é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade, que tem como objetivo fornecer informações necessárias para introduzir eventuais correções, a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos. A última etapa do ciclo é a avaliação que consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas,

especialmente quanto às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas (SARAVIA, 2006,p.33-35).

Com o advento da Constituição Federal promulgada em 1988, ficou estabelecida a importância da gestão dos documentos públicos. A Constituição Federal define em seu artigo 23, inciso III, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na proteção aos documentos, às obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, aos monumentos, às paisagens naturais notáveis e aos sítios arqueológicos, e em seu artigo 216, parágrafo 2º, define que cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Também vale ressaltar a publicação da Lei 8.159, de 08 de janeiro de 1991, que regulamenta o artigo 216, parágrafo 2º da Constituição Federal e dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e das outras providências correlatas. Nesse sentido, destacamos que:

A Constituição Federal elevou os documentos (onde as informações estão contidas) à categoria de patrimônio cultural brasileiro ao lado de outros bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência a identidade, a ação, a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, determinando ao Poder Público a sua promoção e proteção. (MARTINELLI 2005, p.2).

Ainda, segundo Martinelli (2005, p.3), diante do dever do Estado em proteger e promover o acesso ao patrimônio documento, é necessário refletir: como é possível garantir a proteção e o acesso à informação se a mesma não está preservada e organizada?

Neste contexto, o governo do estado de São Paulo, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, desenvolveu ações para formular, implementar e avaliar uma política pública de gestão documental, criando, em 19 de outubro de 1984, o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP, pelo Decreto n. 22.789. Diante do exposto, nota-se que a administração estadual paulista já vislumbrava que controlar as informações produzidas, recebidas e acumuladas pelo estado era uma ação estratégica para a administração pública. Segundo Diagnóstico da Situação dos Arquivos do governo do Estado de São Paulo: órgãos da administração direta sediados na Capital (ARQUIVO DO ESTADO, 1987, p.6):

[...] representa o conjunto dos documentos públicos uma fonte importante de informações para o próprio administrador instruir seu processo decisório, apoiando-se nas experiências anteriores que nunca podem ser desprezadas, quando se pretende uma ação harmoniosa e coerente com o desenvolvimento histórico do Estado.

Desde a sua criação o sistema identificou a necessidade de obter dados precisos para

subsidiar o planejamento das ações do governo. Merece destaque o trabalho de diagnóstico da situação dos arquivos do governo do estado de São Paulo, iniciado em 1985 e publicado em 1987, que centrou seus esforços na aplicação de questionários, entrevistas e visitas de observação nos locais de trabalho sobre os documentos acumulados na administração estadual direta sediados na capital. Esse diagnóstico teve como objetivo:

[...] conhecer a situação das unidades orgânicas que desenvolvem atividades de protocolo e arquivo nas diversas secretarias de estado, bem como a realização e mapeamento dos depósitos da documentação custodiada pelos arquivos da administração direta [...] (ARQUIVO DO ESTADO, 1987, p.18).

Diante do problema identificado, verificou-se a necessidade da elaboração de instrumentos que permitissem o tratamento documental de maneira racional, objetiva e segura. No ano de 2004, os resultados se efetivaram, com a publicação do Decreto n. 48.897 de 27 de agosto de 2004, que dispõe sobre os Arquivos Públicos, os documentos de arquivo e sua gestão, os Planos de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo, além da definição de normas para a avaliação, guarda e eliminação de documentos de arquivo, bem como com o advento do Decreto n. 48.898, de 27 de agosto de 2004, que aprovou o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades-Meio.

Em 2007, foi constatada a necessidade de atualizar os dados do diagnóstico anterior, visando ampliar a coleta das informações na administração indireta (não contemplada no estudo anterior) e também como subsídio para justificar a edificação do novo prédio visando ampliar seus espaços de guarda de acervos. Dessa forma, a equipe do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – DGSAESP, contando com a colaboração de 72 Comissões de Avaliação de Documentos de Arquivo – CADA,¹ realizou um novo levantamento acerca dos acervos arquivísticos custodiados pela administração direta e indireta.

Em 2011, o Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - DGSAESP iniciou a realização do “Programa de Gestão Documental Itinerante” que teve como objetivo a realização de ações coordenadas em diversas Secretarias do Estado, para orientar a avaliação da massa documental acumulada e o recolhimento da documentação até 1940; orientar a elaboração de Planos de Classificação e de Tabelas de Temporalidade de

¹ Grupos permanentes e multidisciplinares instituídos nos órgãos da Administração Pública Estadual nos termos do artigo 2º do Decreto n. 29.838, de 18 de abril de 1989, responsáveis pela elaboração, aplicação e atualização de Planos de Classificação e de Tabelas de Temporalidade de Documentos (artigos 34 e 37 do Decreto n. 48.897/2004). O Decreto n. 58.052, de 18 de novembro de 2011, altera o nome da CADA para Comissão de Avaliação de Documentos e Acesso.

Documentos das atividades-fim e; orientar acerca da implementação do SPdoc. Mais uma vez o trabalho foi realizado em conjunto com a CADA de cada órgão.

Nesse sentido, o Arquivo Público do Estado de São Paulo, como órgão central do Sistema de Arquivo do Estado de São Paulo- SAESP, atua há mais de 30 anos com o objetivo de fomentar a política de gestão documental e criar mecanismos para sua implementação.

Mediante os resultados obtidos e importante atuação do Arquivo Público do Estado de São Paulo, em 27 de abril de 2009, foi publicado o Decreto n. 54.276 que reorganiza a instituição e dá outras providências. A publicação do referido decreto reafirmou a Unidade do Arquivo Público como órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo e trouxe algumas inovações como, por exemplo, a criação do Núcleo de Monitoria e Fiscalização, ligado ao Centro de Gestão Documental do Departamento de Gestão do SAESP – DGSAESP.

De acordo com pesquisas realizadas pela Unidade, o Arquivo Público do Estado é pioneiro nesse tipo de trabalho entre os órgãos públicos brasileiros especializados em gestão e/ou proteção do patrimônio documental. Porém, como dito anteriormente, o Estado de São Paulo sempre se mostrou preocupado em obter dados gerenciais para promover a melhoria contínua da política de gestão documental, embora não contasse com um órgão em sua estrutura especialmente dedicado a essa atividade de forma contínua. O referido ato normativo de 2009 prevê ainda atribuições de monitorar a implementação e realizar fiscalização periódica nos órgãos que fazem parte do Sistema. Além disso, demonstra que o Arquivo Público do Estado atua em todas as fases do ciclo das políticas públicas visando a eficiência e eficácia das metodologias de gestão documental.

3. Abrangência dos processos de monitoramento e avaliação da gestão documental

De acordo com a preocupação do Arquivo Público do Estado em ter dados atualizados, monitorar e fiscalizar a implementação da política, a proposta de melhoria dos processos de monitoramento e avaliação das práticas de gestão documental, com a utilização de indicadores, insere-se na nova prática de gestão pública. A abrangência e interligação desses processos possibilitam a promoção de mudanças e melhor desempenho da gestão e preservação documental e, como consequência, favorecem a transparência e o controle social.

Aspectos importantes para o desenho de sistema de monitoramento e avaliação, bem como da definição de indicadores contribuem para compreensão e explicitação das causas do problema ou problemas que podem influenciá-lo e os seus efeitos, positivos e/ou negativos. Essa análise contribui para a decisão sobre a sua formulação e definição do público-alvo, dos objetivos e metas, dos recursos, dos efeitos e resultados esperados. Assim, destaca-se a necessidade de se ter uma visão estratégica da política pública em questão, o que confere

maior utilidade às práticas de monitoramento e avaliação e contribui para a efetividade da tomada de decisão.

Desde 2009, com a criação do Núcleo de Monitoria e Fiscalização, diferentes propostas e instrumentos para monitoramento, análise, elaboração e implementação da política foram desenvolvidos. Já neste projeto foi utilizado o método da Árvore de Problemas: causas-efeitos como instrumento de análise, proposto pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe e pela OEA - Organização dos Estados Americanos -CEPAL (2007).

A árvore de problema referido à política de gestão documental delinea-se com a explicitação do problema central (tronco), as causas desse problema (raízes) e dos efeitos gerados na sociedade (copa). A aplicação dessa metodologia de análise possibilitou a identificação e explicitação do problema central (ineficiência administrativa do Estado para controlar e disponibilizar as informações produzidas), as causas desse problema, bem como os efeitos gerados.

Dentre as causas identificadas podemos citar: perda, danos e deterioração de documentos; deficiência na organização, ordenação, aplicação dos instrumentos de gestão e armazenamento do acervo; falta de apoio institucional; deficiência na infraestrutura de acesso a informação; recursos humanos insuficientes e/ou desqualificado e morosidade administrativa.

Como efeitos do problema central foram identificados: perda de documentos com valor probatório, dificuldade no acesso à informação e conseqüente declínio no exercício de direitos e de pesquisa; deficiência administrativa, perda da memória documental, acúmulo de documentos correntes e dispersão de documentos permanentes, dificuldade na transferência e recolhimento de documentos aos arquivos.

Dessa forma, a aplicação desta metodologia possibilitou a criação de categorias de análise para medir o grau de conformidade dos órgãos com a política de gestão: infraestrutura do local, gestão documental, conservação preventiva, recursos humanos e apoio institucional.

3.1. Indicadores

Diante do exposto, foram elaborados indicadores de desempenho para mensurar a fragilidade e a potencialidade de cada órgão quanto ao grau de aderência à política de gestão documental. Indicadores são instrumentos usados para transformar conceitos abstratos ou temáticas de interesse social em algo que possa ser analisado e quantificado. Traduzem aspectos da realidade em números, taxas e razões, por exemplo, realidade dada (situação social), realidade posterior construída (decorrente da intervenção governamental) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG (2010 p.21).

Segundo Jannuzzi (2005, p. 138), os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse, definidos a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente.

Os indicadores são utilizados em diferentes momentos no fluxo de implementação dos programas, para verificar a execução do que foi planejado. Segundo Jannuzzi (2005, p 144), o acompanhamento de programas requer a estruturação de um sistema de indicadores que, além de específicos, sensíveis, periódicos, permitam monitorar a implementação processual do programa na lógica insumos-processo-resultado-impacto.

3.2. Monitoramento

Como consequência do acompanhamento da implementação da política por meio dos indicadores de desempenho, o Departamento de Gestão do SAESP desenvolve uma atividade de monitoramento.

Para Vaitsman, Rodrigues e Paes-Souza (2006, p.21), o monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. Segundo esses autores, monitoramento é uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização.

Portanto, o monitoramento é uma atividade que visa à melhoria do processo de tomada de decisão, permite gerenciar de forma mais adequada os recursos disponíveis, facilita o controle social sobre a condução das políticas, planos, programas e projetos, além de permitir solucionar problemas que surgem ao longo do processo de execução da política pública, plano, programa e projeto (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014 p. 09).

3.3. Avaliação e Fiscalização

A atividade de avaliação pode ser entendida como complementar à ação de monitoria, que desencadeia um processo de fiscalização da ação dos órgãos. Segundo Cohen (2002, p.108), a avaliação pode ser realizada em qualquer momento: antes, durante ou após a implementação do projeto.

De acordo com Costa; Castanhar (2003 p.972), trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos.

3.4. Critérios para Avaliação e Fiscalização

Segundo Costa; Castanhar (2003 p. 973), os critérios mais comuns para a avaliação do desempenho de um programa, são:

Eficiência: significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa.

Impacto (ou efetividade): indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais.

Sustentabilidade: mede a capacidade de continuidade dos efeitos e benefícios alcançados por intermédio do programa, após seu término.

Análise custo-efetividade: comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, selecionando-se aquela atividade/projeto que atenda aos objetivos com o menor custo.

Satisfação do beneficiário: avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa.

Equidade: avalia o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.

Para implementar este processo de avaliação e fiscalização do desempenho da política de gestão documental, foram considerados, dentre outros elementos, os critérios para a avaliação (o que se quer avaliar) e os momentos em que se quer realizar a avaliação (antes, durante ou após a sua implementação).

4. Criação de indicadores para monitoramento e fiscalização da capacidade de gestão documental do estado de São Paulo

Desenvolvido pelo Núcleo de Monitoria e Fiscalização do DGSAESP, o projeto “Indicadores para monitoramento e avaliação da capacidade de gestão documental” nasceu da necessidade de conhecer de forma mais aprofundada a situação atual das unidades de arquivo e o estágio da implementação da gestão documental pelos órgãos da administração pública estadual.

Somente entendendo a realidade é que se consegue planejar grandes mudanças, logo, foi necessário criar uma metodologia de coleta de dados e informações estratégicas por meio da aplicação de um instrumento de pesquisa específico para a área de arquivos, com questões objetivas, de fácil compreensão e passíveis de pontuação.

O objetivo da pontuação é atribuir valor para medir, acompanhar a evolução ou o grau de conformidade do item com a política de gestão documental do estado. Cada unidade de arquivo é avaliada por meio da coleta de dados específicos e o resultado desse diagnóstico

poderá servir ao órgão para uma eventual certificação ou mesmo como um alerta, orientando o gestor público e direcionando investimentos para as áreas mais deficientes no que tange aos arquivos e à gestão documental.

O ineditismo do projeto se dá pela atuação proativa do Núcleo de Monitoria e Fiscalização, pela obtenção de informações gerenciais e pela medição quantitativa de quesitos analisados nas unidades de arquivo da administração estadual, de forma sistemática e contínua por instituições arquivísticas públicas.

O projeto busca inovar não só no âmbito das ideias, mas também no campo das ações. A iniciativa busca promover e fortalecer a política pública de arquivos, disseminando as boas práticas de gestão documental e alertando sobre a importância de arquivos bem estruturados, organizados e acessíveis. É importante ressaltar que diversos servidores da administração direta e indireta irão colaborar para a coleta de dados e a produção de indicadores, contribuindo para a confiabilidade dos dados e favorecendo a disseminação desse conhecimento.

5. Experiências anteriores

Uma das atribuições do Núcleo de Monitoria e Fiscalização é elaborar dados gerenciais e recomendar providências para apuração e reparação de atos lesivos à política estadual de arquivos. Para desempenhar essa função, é importante que o núcleo estabeleça uma rotina de coleta de dados e informações que possam servir como fundamentação para suas orientações técnicas.

Isso vem sendo realizado desde 2009 mediante a fiscalização do cumprimento da política de arquivos e também pela elaboração e execução de diversos projetos desenvolvidos pelo Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - DGS/AESP. Podemos citar grandes iniciativas como o "Projeto de identificação de documentos arquivísticos produzidos e/ou acumulados pelo DEOPS nas delegacias da Polícia Civil", o "Projeto de identificação de acervos arquivísticos custodiados em Museus" e o "Projeto de identificação e recolhimento de documentos produzidos e acumulados pelos órgãos e entidades da Administração Pública até 1940".

Como resultado desse trabalho, foram gerados diversos indicadores que revelaram qual a situação dos arquivos na atualidade, a capacidade de gestão documental, as práticas operacionais e o grau de desempenho dos órgãos e entidade integrantes do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP.

O conhecimento adquirido por meio da prática e vivência na área de arquivos, somado à experiência do Núcleo de Monitoria e Fiscalização, contribui para o aprimoramento de sua

metodologia de trabalho e fortalece ainda mais sua atuação na administração pública, estreitando o relacionamento com as Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso - CADA e subsidiando o planejamento das ações do DGSAESP. Dessa forma, o conhecimento produzido pelas ações do Núcleo contribui de forma decisiva para construção da metodologia que será utilizada a partir do ano de 2016.

6. Projeto: Indicadores para monitoramento e fiscalização da capacidade de gestão documental

O escopo do projeto “Indicadores para monitoramento e fiscalização da capacidade de gestão documental” prevê a criação de indicadores de capacidade de gestão e de desempenho das unidades com atribuições de arquivo para subsidiar o planejamento da atuação do DGSAESP e alinhar seus esforços com os dos demais órgãos estaduais, de modo que se produzam os melhores efeitos para a governança do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo e para a disseminação das melhores práticas em gestão documental.

Assim, a execução do projeto iniciou-se em fevereiro de 2016 com a definição da proposta, cronograma e consequente aprovação pela Diretoria do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo-DGSAESP. O cronograma estabeleceu três fases de implementação. A primeira, denominada pré-teste, teve como objetivo a elaboração e aprovação do formulário; a segunda, denominada levantamento amostral, consistiu na aplicação do formulário em larga escala e estabelecimento de critérios de valoração dos itens pesquisados, para identificar o grau de conformidade; e a terceira, denominada disseminação, previu a automatização e aplicação do formulário por meio da internet.

Em março, partiu-se para o aprimoramento do instrumento de pesquisa que permitiria a coleta dos dados de interesse do DGSAESP. Elaborou-se, então, proposta de formulário intitulado “Instrumento de Pesquisa sobre a Implementação da Política de Arquivos e Gestão Documental”. Nesse formulário constam itens de identificação do responsável pelo arquivo, quanto tempo ele se encontra nessa posição, seu cargo e escolaridade, bem como itens para identificar o acervo, como, por exemplo, o gênero dos documentos lá custodiados, sua data-limite e se são correntes, intermediários ou permanentes.

Além dos itens citados acima, foram respeitadas as cinco categorias, indicadas anteriormente, de aferição do grau de implementação da Política Estadual de Arquivos e Gestão Documental, que passamos a descrever a seguir:

Infraestrutura: Coleta dado sobre as condições físicas da edificação e do mobiliário disponível e se o local apresenta algum risco à guarda de documentos, como a presença de mofo, infiltração, entre outros.

Conservação do acervo: Coleta dados que refletem as condições de acondicionamento de

armazenamento de documentos, bem como as técnicas aplicadas visando garantir a devida preservação da documentação.

Gestão Documental: Coleta dados que possibilitam medir a aplicação e a eficiência da gestão documental praticada no arquivo visitado, por meio de questões que envolvem a aplicação dos instrumentos de gestão (planos de classificação e tabelas, etc.) métodos de organização do acervo e nível de interlocução com o protocolo, Comissão de Avaliação de Documentos de Arquivo e Acesso - CADA e Serviço de Informações ao Cidadão - SIC.

Recursos Humanos: Coleta dados como a quantidade de funcionários que executam as atividades de arquivo, bem como a escolaridade e as atividades que desenvolvem.

Apoio institucional: Coleta dados sobre o apoio que a instituição proporciona a sua unidade de arquivo. Questiona-se a abertura que o arquivo possui para expor suas necessidades de melhoria, bem como o apoio da execução de suas atividades de rotina.

Após a elaboração do instrumento de pesquisa, foi realizado o pré-teste em quatro visitas técnicas para o pré-teste. Quatro órgãos foram escolhidos para as visitas técnicas, sendo que dois indicavam alto grau de conformidade na sua implementação da política de arquivos e gestão documental e outros dois que ainda não tinham uma implementação muito eficaz.

Em abril, o instrumento de pesquisa foi aprimorado levando-se em consideração a experiência proporcionada por sua aplicação durante o pré-teste e a sua avaliação, que contou com a colaboração do Centro de Assistência aos Municípios e da Diretoria do Departamento de Gestão do SAESP.

Os dados foram inseridos em planilhas eletrônicas, tabulados e analisados.

Aprovou-se então um instrumento de pesquisa composto por 88 itens, divididos em sete categorias conforme mostra o gráfico da figura 1:

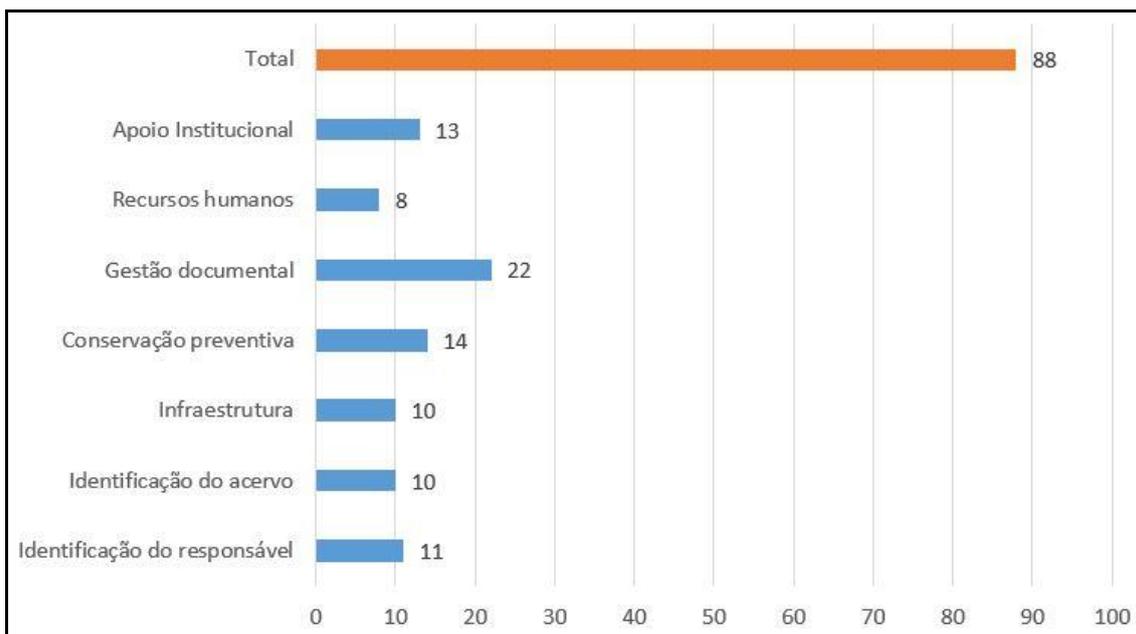


Figura 1: Quantidade de itens por categoria e total de itens do instrumento de pesquisa.

Com o instrumento de pesquisa aprovado, partiu-se para validar a sua eficácia. A equipe do Núcleo de Monitoria e Fiscalização ainda precisava levantar dados necessários à definição de uma metodologia capaz de avaliar o grau de conformidade das práticas com os requisitos de gestão e preservação documental. Sendo assim, definiu-se a aplicação do instrumento em uma nova amostra constituída pelos arquivos centrais das 24 Secretarias do Estado de São Paulo.

As visitas ocorreram entre a 2ª quinzena de abril e a 1ª quinzena de junho de 2016 e, a partir dos dados coletados, foi possível atribuir para cada item do instrumento de pesquisa uma pontuação específica de acordo com a relevância do quesito investigado. Foram pontuados os itens que evidenciam o não cumprimento da política pública de arquivos do Estado de São Paulo, e que potencialmente compromete a gestão e preservação documental e o acesso à informação no órgão/entidade; as categorias identificação do acervo e identificação do responsável não receberam pontuação.

Dessa forma, foram estabelecidos quatro tipos possíveis de pontuação, 0, -5, -10 e -15, para medir o impacto do item avaliado na implementação da política de gestão documental no órgão/entidade.

Exemplo: a secretaria X possui mofo nas paredes do arquivo e recebeu -5 para este item. Já a Secretaria Y não apresentou mofo nas paredes do arquivo e recebeu 0.

Assim, a nota negativa indica um potencial problema que pode comprometer a conservação dos documentos da Secretaria X.

Pode-se observar na tabela 1 a pontuação máxima que o órgão/entidade poderá

atingir para cada grupo de questões pontuáveis:

Tabela 1 – Pontuação máxima possível por categoria

Pontuação máxima	Infraestrutura	Conservação preventiva	Gestão Documental	Recursos Humanos	Apoio Institucional
	-120	-130	-135	-20	-45

Para melhor demonstrar a pontuação por categoria atingida pelo órgão, calculamos sua porcentagem em relação à pontuação máxima.

Exemplo: A Secretaria X pontuou -80 na categoria “conservação preventiva” sendo que o máximo possível é de -130 pontos. Qual o grau de conformidade da referida Secretaria nessa categoria? A figura 2 demonstra o cálculo realizado.

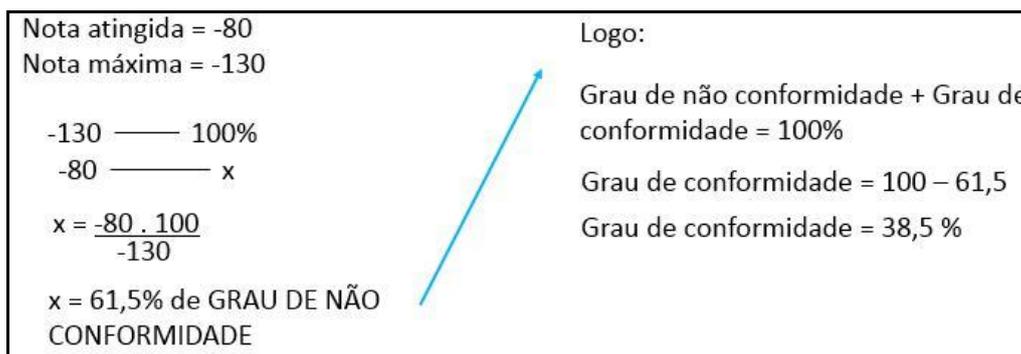


Figura 2 – Demonstração do cálculo para obtenção do grau de conformidade por categoria.

Assim, para verificar se o grau de conformidade por categoria obtido por meio do cálculo refletia, de fato, a realidade que observamos nas visitas técnicas, selecionamos quatro Secretarias que apresentavam graus de conformidade alto, baixo e médio, e plotamos o gráfico apresentado na figura 3 com seus graus obtidos. Para representar no gráfico, nomeamos as Secretarias de 1, 2, 3 e 4.

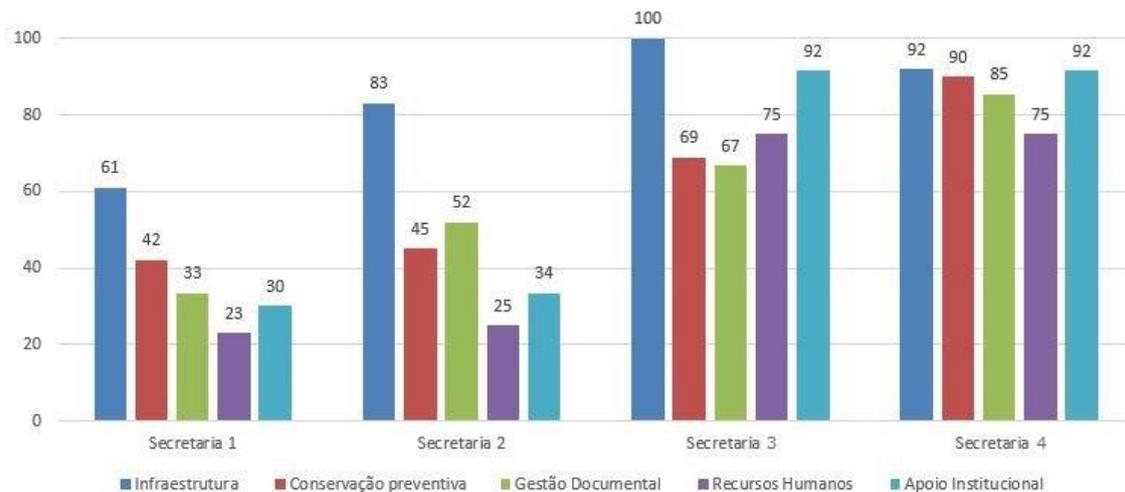


Figura 3 – Pontuação das Secretarias 1, 2, 3 e 4 obtida para cada categoria.

Pode se observar que a Secretaria 1 apresentou os graus de conformidade mais baixos dentre as quatro secretarias selecionadas, indicando que providências devem ser tomadas, especialmente no que foi aferido pelas categorias “Gestão documental”, “Recursos humanos” e “Apoio institucional” que ficaram com pontuação muito baixa.

Para melhor visualizar essas deficiências, o Núcleo de Monitoria e Fiscalização definiu quatro grupos de pontuação que alertam para a necessidade de intervenção. Observe a figura 4:

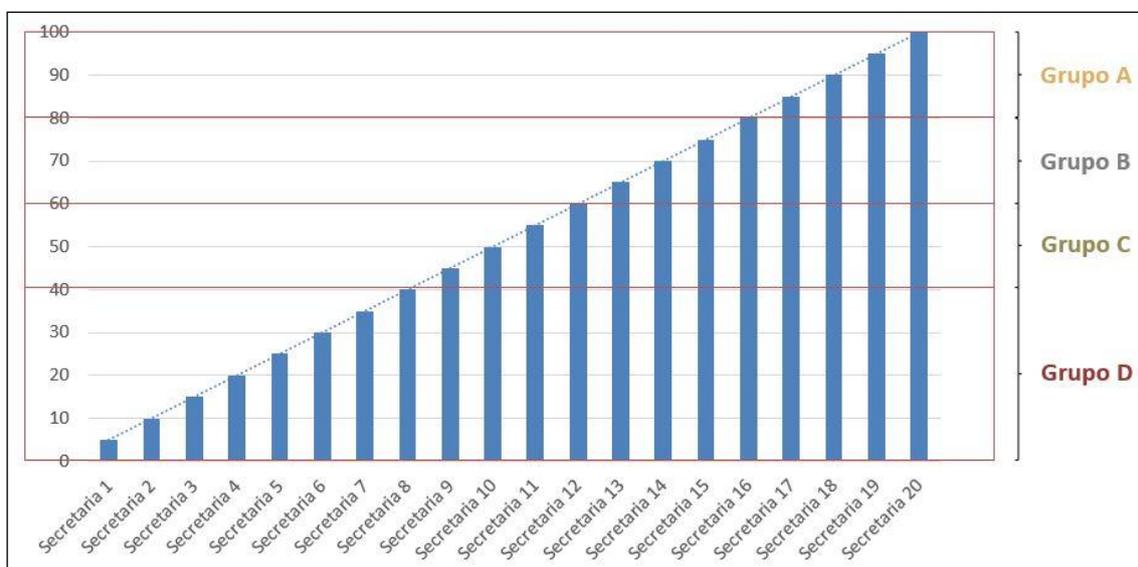


Figura 4 – Grupos de pontuação.

O Grupo A (de 81 % a 100%) indica que parte substancial dos itens observados está em conformidade com os critérios do formulário. O Grupo B (de 61 % a 80%) sinaliza que a maior parte dos itens observados está em conformidade com os critérios do formulário. O Grupo C

(de 41 % a 60%) aponta que parte dos itens observados não está em conformidade com os critérios do formulário. O Grupo D (de 0% a 40%) revela que a maior parte dos itens observados não está em conformidade com os critérios do formulário. Assim, quanto mais próxima as pontuações estiverem dos Grupos D e C, maior deve ser a atenção do Núcleo de Monitoria e Fiscalização em relação à implementação da política de gestão documental desses órgãos.

Cabe salientar que obter 100% significa que todos os itens observados estão em conformidade com os critérios do formulário. Isso, porém, não significa que o DGSAESP não possa recomendar ações para sua melhoria contínua.

Além de pontuar por categoria o órgão visitado, estabeleceu-se também uma pontuação geral que agrega, em uma só nota, o grau da conformidade com a política estadual de arquivos e gestão documental aferido pelo Núcleo de Monitoria e Fiscalização. Para tanto, calculou-se a média ponderada das pontuações por categoria, utilizando a seguinte lógica na atribuição dos pesos:

Peso 3: Categoria Gestão Documental. Entende-se como sendo o item central para garantir o bom funcionamento de todas as outras categorias analisadas no questionário. Contribui decisivamente para atender às ações do governo, transparência, acesso à informação e direito essencial ao exercício da cidadania. Proporciona melhor uso da infraestrutura, define práticas para garantir a preservação documental e otimiza os recursos humanos;

Peso 2: Categoria Apoio Institucional. Entende-se como elemento essencial para viabilizar mudanças, investimentos, adequações em todas as outras categorias analisadas;

Peso 1: Categoria Infraestrutura, Conservação Preventiva e Recursos Humanos. São importantes, porém, dependem das condições proporcionadas pelas categorias anteriores.

Ainda utilizando como exemplo as Secretarias 1, 2, 3 e 4, a tabela 2 apresenta suas pontuações com pesos já atribuídos e sua pontuação final.

Secretaria	Pontuação					Pontuação final
	Infraestrutura (peso 1)	Conservação preventiva (peso 1)	Gestão Documental (peso 3)	Recursos Humanos (peso 1)	Apoio Institucional (peso2)	
1	61	42	100	23	60	36
2	83	45	156	25	67	47

3	100	69	200	75	183	78
4	92	90	256	75	183	87

Tabela 2 – Pontuação por categoria com pesos atribuídos e pontuação final.

A figura 5 contém a demonstração do cálculo da pontuação final para a secretaria 2.

Pontuação Infraestrutura (PI): 83	→	Peso 1
Pontuação Conservação Preventiva (PCp): 45	→	Peso 1
Pontuação Gestão Documental (PGd): 52	→	Peso 3
Pontuação Recursos Humanos (PRh): 25	→	Peso 1
Pontuação Apoio Institucional (PAi): 33	→	Peso 2
$\text{Pontuação final} = \frac{PI + PCp + 3PGd + PRh + 2PAi}{8}$		
$\text{Pontuação final} = \frac{83 + 45 + 3(52) + 25 + 2(33)}{8}$		
$\text{Pontuação final} = 47$		

Figura 5 – Demonstração do cálculo da pontuação final obtida pela secretaria 2.

Assim, pode-se observar no gráfico da figura 6 que as pontuações finais obtidas pelas Secretarias 1, 2, 3 e 4 refletem o que o Núcleo de Monitoria e Fiscalização identificou durante as visitas técnicas quanto à conformidade da gestão e preservação documental encontrada nos órgãos visitados.

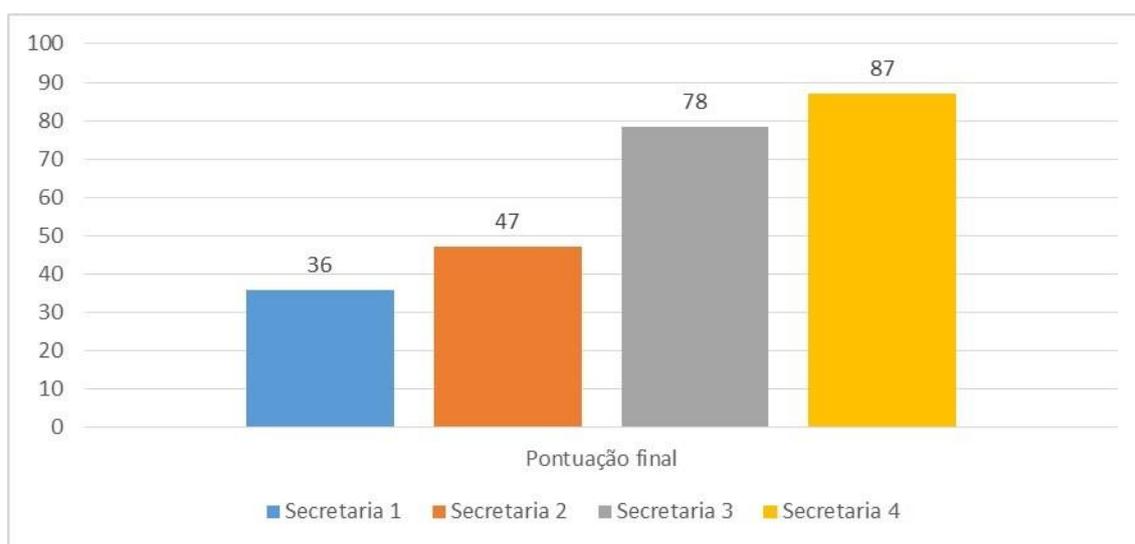


Figura 6 – Pontuação final obtida pelas secretarias 1, 2, 3 e 4.

Dessa forma, utilizando os grupos de pontuação apresentados na figura 4, propõe-se que o órgão ou entidade que possuir pontuação final entre os intervalos do Grupo A, B e C sejam certificados quanto à conformidade de suas práticas com os requisitos da política estadual de arquivos e gestão documental. Já aqueles que ficaram no intervalo estabelecido pelo Grupo D, não serão certificados, recebendo do Núcleo de Monitoria e Fiscalização as recomendações técnicas para ações corretivas que deverão ser consideradas em futuras avaliações.

Resultados

A pontuação obtida pela unidade de arquivo do órgão verificado indicará o seu grau de conformidade em relação à política pública de gestão e preservação documental e, conseqüentemente, subsidiará o planejamento de ações do DGSAESP. Será possível, então, proporcionar um tratamento diferenciado à atuação do Núcleo de Monitoria e Fiscalização, em face da situação encontrada no diagnóstico e nas respectivas pontuações. De acordo com as deficiências indicadas os órgãos podem ser objeto de estudo com o objetivo de identificar as práticas adotadas que levaram ao grau de conformidade verificada e as ações necessárias para reverter essa situação.

Além disso, como próximos passos do projeto, propõe-se inicialmente expandir a pesquisa para abranger os órgãos da administração indireta do estado, mediante a utilização de um formulário eletrônico e criar uma metodologia para certificação dos locais verificados de acordo com as suas pontuações finais. A princípio, pensa-se em três níveis de certificações, sendo que a de nível mais baixo possui validade de um ano, dois anos para a certificação de nível intermediário e três anos para o nível mais alto.

A certificação pode contribuir para a rotina dos trabalhos do Núcleo de Monitoria e Fiscalização, que passaria a visitar os locais com maior frequência para revalidar as certificações, bem como poderia trazer benefícios ao arquivo verificado e, conseqüentemente, aos órgãos da Administração Pública do Estado de São Paulo. Abaixo estão elencados alguns dos principais benefícios:

- Melhorar o desempenho das atividades de arquivo e, conseqüentemente, aumento da qualidade da gestão e da preservação documental;
- Auxiliar no aprimoramento das rotinas de trabalho (indicação de melhores práticas), eliminando retrabalho e dando mais agilidade aos processos;
- Reduzir custos relacionados à guarda de documentos, já que a prática da gestão documental autoriza a eliminação, recolhimento e transferência de documentos;

- Melhorar a comunicação, a motivação e a satisfação dos servidores;
- Melhorar a imagem institucional do órgão/entidade;
- Reduzir riscos de sinistro de documental.

A equipe do Núcleo de Monitoria e Fiscalização está finalizando a metodologia de pontuação dos itens dos formulários e de certificação e já pensa em aumentar a abrangência da captação de dados de interesse por meio de envio de formulário eletrônico às unidades de arquivo de todos os órgãos da Administração Pública Estadual. Até o final de 2016, pretende-se retornar a todos os arquivos verificados durante a execução deste projeto, recomendando providências, caso seja necessário.

Conclusão

Com base na experiência de mais de 30 anos do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, na atuação do Núcleo de Monitoria e Fiscalização, nos referenciais teóricos sobre metodologias e os instrumentais de trabalho para monitoramento, avaliação e suas aplicações, o DGSAESP desenvolveu uma metodologia que permite aferir o grau de implementação da política de gestão documental nos órgãos da Administração Pública.

A aferição de indicadores de desempenho é utilizada como instrumento de gestão, e serve como apoio tanto para alta direção, como para os setores que executam os trabalhos. A análise de tais dados serve para compreender se os esforços realizados atingem determinados objetivos, verificar se o andamento dos processos de execução está adequado, identificar melhorias e subsidiar o planejamento estratégico da ação governamental.

No DGSAESP estamos convictos da importância e da necessidade de se avançar no processo de melhoria da gestão e da preservação documental. Assim, estamos buscando o desenvolvimento e aprimoramento contínuo dessa metodologia de aferição de indicadores de desempenho e a sua aplicação em um segmento específico de política pública, a gestão e preservação documental, pois consideramos que um melhor desempenho da administração pública estadual nessa área acarreta para a sociedade os benefícios da ampliação da transparência governamental, do controle social sobre as ações governamentais e da preservação da memória e do patrimônio documental.

Em face da complexidade do problema definido, da amplitude de suas causas, da importância de seus efeitos, e da inter-relação entre esses elementos, uma ação mais efetiva será a construção de um sistema ou painel de indicadores para o monitoramento e a avaliação das práticas de gestão e preservação documental.

Ao mesmo tempo, espera-se que esse esforço traga mais efetividade para a atuação do Centro de Gestão Documental/DGSAESP, possibilitando concentrar suas ações de acordo com

a fragilidade identificada e, mais especificamente, do Núcleo de Monitoria e Fiscalização no desempenho de sua atribuição legal de monitorar a implementação de programas de gestão e preservação documental, visando ao contínuo aperfeiçoamento das atividades de arquivo e protocolo.

Referências Bibliográficas

ARQUIVO DO ESTADO (SÃO PAULO). Diagnóstico da Situação dos Arquivos do Governo do Estado de São Paulo: órgãos da Administração Direta sediados na Capital. São Paulo: O Arquivo, 1987.

BERNARDES, Ieda Pimenta. Política de Arquivo, Democracia e Modernização da Gestão Pública. In: Política pública de arquivos e gestão documental do Estado de São Paulo. São Paulo: Arquivo Público do Estado, 2014, 2ª ed., rev. e ampl. Acompanha CD-ROM. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/publicacoes/tecnica>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Indicadores de programas: Guia Metodológico*. Brasília: MP, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Caderno de Estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI-MDS), 2014.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. Manual de Formulação e Avaliação de Projetos Sociais - *Curso de Formulação, Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais* - CEPAL/OEA/CENDEC, 1997.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. 5ª edição. Petrópolis: Vozes, 2002.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, RJ 37 (5), p.969-992, set/Out 2003.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília, n. 56, vol 2, Abr/Jun 2005.

MARTINELLI, Jaqueline Mara Lorenzetti. Os arquivos, o Ministério Público e a Democracia. Tese apresentada no XIV Congresso Nacional do Ministério Público realizado em Recife-PE, de 17 a 20 de outubro de 2001. Retirada em 15/09/2005. Disponível em <http://www.mp.sp.gov.br/caouma/doutrina/Amb/Teses/Arquivos%20P%C3%BAblicos%20-%20Jaqueline.htm>.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In *Políticas Públicas*; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W.S; PAES-SOUZA, Rômulo. *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas Públicas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Policy Papers 17*. Brasília: UNESCO, 2006. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001485/148514por.pdf>. Acesso em 01 set.2016.

Legislação Federal

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 04 fev. 2015.

BRASIL. Lei n. 8.159, de 09 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências (1991). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 04 fev. 2015.

Legislação Estadual

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 22.789, de 19 de outubro de 1984. Institui o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP. Diário Oficial do Estado, 20/10/1984, Seç. I, p. 01-02.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 29.838, de 18 de abril de 1989. Dispõe sobre a constituição de Comissão de Avaliação de Documentos de Arquivo nas Secretarias de Governo e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 19/04/1989, Seç. I, p. 01.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 48.897, de 27 de agosto de 2004. Dispõem sobre os Arquivos Públicos, os documentos de arquivo e sua gestão, os Planos de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo, definem normas para a avaliação, guarda e eliminação de documentos de arquivo e dá providências correlatas (2004a). Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 48.898, de 27 de agosto 2004. Aprova o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades – Meio e dá providências correlatas (2004b). Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 54.276, de 27 de abril de 2009. Reorganiza a Unidade do Arquivo Público do Estado, da Casa Civil, e dá providências correlatas (2009). Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 58.052, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei federal n.

12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, e dá providências correlatas (2012). Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

ⁱ Graduado em Arquivologia, pela UNESP. MBA em Gestão de Projetos pela Faculdade Pitágoras. Especialização em Gestão de Processos pela PUC-SP. Diretor Técnico do Centro de Gestão Documental- CGD-SAESP.

ⁱⁱ Graduado em Química Industrial pela Universidade São Francisco. Formado no Curso de Extensão Introdução à Política e ao Tratamento dos Arquivos pela PUC - São Paulo. Diretor Técnico do Núcleo de Monitoria e Fiscalização do Centro de Gestão Documental do Departamento de Gestão do SAESP do Arquivo Público do Estado.

ⁱⁱⁱ Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Executivo Público. Atua no Núcleo de Monitoria e Fiscalização do Centro de Gestão Documental do Departamento de Gestão do SAESP do Arquivo Público do Estado.

^{iv} Graduado em Administração e Economia. MBA em Controladoria da Gestão Pública, pela FIPECAFI - Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras. Atua como Técnico no Núcleo de Monitoria e Fiscalização do Centro de Gestão Documental do Departamento de Gestão do SAESP, do Arquivo Público do Estado