

# REFLEXÕES SOBRE A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DA MASSA DOCUMENTAL ACUMULADA BASEADA NA EXPERIÊNCIA METODOLÓGICA DO ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Reflections on the importance of the assessment of the unprocessed collections based on the Public Archives of the State of São Paulo's methodological experience

Shanna Oliveira Rangel<sup>1</sup>

Eliana Martinelli Avagliano<sup>2</sup>

## Resumo:

O presente artigo objetiva debater o problema da Massa Documental Acumulada (MDA), realizando uma reflexão sobre os desafios da gestão documental e a importância da avaliação. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica e, com base no método qualitativo, utilizou-se a pesquisa documental e de cunho exploratório, tendo como metodologia o estudo de caso, por meio da experiência do Arquivo Público do Estado de São Paulo na execução das atividades de avaliação da MDA, sendo este tema central. O presente estudo resultou em potente metodologia de aplicação, destacando-se a pertinência desta e levando em consideração a sua emergência nos dias atuais. Espera-se que o estudo e os seus resultados possam servir de alcance a estudiosos e profissionais que debatem e atuam na área, não se esgotando a contribuições futuras, mas dando continuidade à reflexão.

**Palavras-chave:** Documento Arquivístico. Gestão Documental. Avaliação. Massa Documental Acumulada. Metodologia de MDA.

## Abstract:

This article aims to discuss the problem of unprocessed collections (UC), reflecting on the challenges of records management and the importance of appraisal. For this purpose, it carried out a literature review and documentary and exploratory research based on the qualitative method. The chosen methodology was a case study of the Public Archives of the State of São Paulo's experience in the execution of UC appraisal activities- being this the central theme of this study. The present research resulted in a high-level application methodology, highlighting its relevance and considering its current emergence. This article and its findings can be functional to scholars and professionals who debate and work in the area. It is not limited to future contributions but wishes to continue to investigate the issue.

**Keywords:** Archival Document. Records Management. Appraisal. Unprocessed collections. UC Methodology.

1 Graduada em Serviço Social (UFES-2014) e Arquivologia (UFES-2019). Mestre em Política Social (UFES-2018). Diretora Técnica I do Núcleo de Apoio Logístico (NAL) /CAA/ DGSAESP/APESP. E-mail: sorangel@sp.gov.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0994537245605658>.

2 Graduada em História (UNESP/Campus Assis - 1998). Mestre em Educação (PUC/SP - 2003). Diretora Técnica II do Centro de Arquivo Administrativo (CAA) /DGSAESP/APESP. E-mail: elmartinelli@sp.gov.br.

## 1 Introdução

Os conjuntos documentais que, ao longo do tempo, não receberam o devido tratamento técnico e a aplicação dos instrumentos oficiais de gestão, são conhecidos como Massa Documental Acumulada (MDA)<sup>3</sup>. A MDA é um problema recorrentemente encontrado nos órgãos/entidades e, para trazê-lo à tona, torna-se necessário recorrer à sua origem, pois é no momento de produção dos documentos que deve ocorrer o tratamento adequado, respeitando-se as normas e os procedimentos técnicos estabelecidos de acordo com a gestão de documentos<sup>4</sup>.

A ausência da gestão de documentos gera o acúmulo desordenado e descontrolado, comprometendo o tratamento da informação registrada e o acesso a ela. Por isso, quando se trata da MDA é necessário realizar a avaliação dos documentos de forma criteriosa, a fim de que eles possam ser identificados e classificados, garantindo-se a correta aplicação dos prazos de guarda e destinação final, bem como sua preservação<sup>5</sup> e conservação<sup>6</sup>.

Nesse cenário, permeado por interrogações que nos instigam sobre a temática na ordem prática e de maneira solucionável, é que algumas questões foram pontuadas: O que é necessário fazer diante da problemática? Como fazer e buscar soluções? A partir disso, buscou-se delimitar o objeto de estudo e, levantou-se o seguinte problema de pesquisa: Em que medida é possível pensar uma proposta de avaliação da MDA que garanta um trabalho de forma mais dinâmica e segura?

Em meio a tais questões que envolvem a temática e constituído por um campo profissional comprometido com as ações realizadas no dia-a-dia, aproximações e também de reflexões sobre a realidade que ora se apresenta é que organizou-se esta exposição em forma de artigo.

Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica e, com base no método qualitativo de cunho exploratório, utilizou-se a pesquisa documental<sup>7</sup>, buscando levantar alguns materiais referentes às leis e decretos no que diz respeito ao tema e também o estudo de caso<sup>8</sup>, por meio da experiência do Arquivo Público do Estado de São Paulo na execução das atividades de avaliação da MDA, sendo este o tema central.

Buscou-se, no primeiro momento: explicar sobre o histórico dos documentos e da gestão documental, conforme eles se inseriram na dinâmica da sociedade e os desafios observados, bem como o processo de avaliação como uma das funções da gestão de documentos, sendo ela fundamental e, estritamente relacionada à problemática da MDA. Posteriormente, foi elucidada a experiência do Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP) quanto aos instrumentos da gestão documental, assim como o desenvolvimento de uma metodologia para avaliação da MDA na administração pública estadual, pontuando, por último, a aplicação metodológica empregada, traçando assim reflexões sobre esse processo e sua importância. Assim, espera-se que o tema abordado e a pesquisa apresentada possam servir de instrumento e fonte de reflexão para a área e instituições arquivísticas, subsidiando o avanço do conhecimento.

3 Cabe destacar que importantes contribuições e com peso relevante já foram produzidas, sendo inclusive, alvo de leitura na realização da revisão bibliográfica para este estudo. Entretanto, há uma produção muito escassa sobre o tema e devido à ausência de referenciais teóricos mais aprofundados que possam conceituar o termo e fundamentar mais o tema, sendo necessário avançar nas propostas que se referem à avaliação da MDA.

4 Conjunto de procedimentos técnicos referentes a produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento.

5 Tem como finalidade preservar as informações, assegurar a integridade física dos suportes, a qualidade do acesso às informações, bem como o seu contexto de produção.

6 Prevenção da deterioração e danos em documentos, por meio de adequado controle ambiental e/ou tratamento físico e/ou químico.

7 A pesquisa documental é “[...] um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 5).

8 De acordo com Yin (2005, p. 32), o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

## 2 Os documentos e o desafio da gestão documental arquivística

“O documento ou, ainda, a informação registrada, sempre foi o instrumento de base do registro das ações de todas as administrações, ao longo de sua produção e utilização, pelas mais diversas sociedades e civilizações, épocas e regimes. Entretanto basta reconhecer que os documentos serviram e servem tanto para a comprovação dos direitos e para o exercício do poder, como para o registro da memória.” (INDOLFO, 2007).

A gestão de documentos pressupõe desafios e possibilidades, entretanto existe uma delimitação sócio-histórica, que em certa medida permite entender melhor esse processo. Ou seja, existe, ainda hoje, em primeira instância, a dificuldade de reconhecimento dos documentos de arquivo como instrumentos de apoio, garantia de direitos e fontes de pesquisa, em se tratando da administração pública e no cenário brasileiro. Por isso, é importante problematizar a polissemia do termo arquivo, ainda pouco compreendida por uma grande parcela dos cidadãos que vinculam os arquivos a noção de papéis ou papéis velhos. Segundo Grigoletto, Aldabalde e Oliveira (2017, p. 3):

A interrogação alegórica “Arqui-o-quê?” pode ser analisada como um reflexo da hegemonia do senso comum sobre o termo “arquivo” ou mesmo a falta de conhecimentos a respeito dos saberes e fazeres concernentes. Os contextos da dita questão podem ser diversos e espelhar a carência da democratização dos arquivos enquanto acervos e instituições. Essas últimas deveriam, ao menos na tese do Estado Democrático de Direito, fazer-se conhecer aos públicos aonde quer que eles estejam.

Em segundo lugar, outro fator que se relaciona à questão e não pode deixar de ser considerado, refere-se à escassez de recursos, sejam eles humanos, materiais ou financeiros na quase totalidade das instituições arquivísticas brasileiras.

E, por último, mas não esgotando a análise, é imprescindível destacar que somente no ano de 1991 foi promulgada a Lei Nacional de Arquivos Públicos e Privados, objetivando enfrentar algumas questões que diziam respeito aos arquivos, à gestão dos documentos, bem como a preservação da memória e tratamento da informação, regulamentando assim os artigos da Constituição Federativa do Brasil que tratam sobre o assunto.

Na perspectiva de romper os limites levantados, considera-se aqui a possibilidade atual de superar os problemas históricos existentes em relação aos documentos de arquivo, reconhecendo a sua importância e sendo compreendidos e direcionados como o patrimônio documental arquivístico, não somente da instituição, mas da sociedade.

Conforme o art. 7º da Lei 8.159/1991, que dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, fica sinalizado:

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

Contudo, a produção dos documentos, o seu tratamento, ou seja, a gestão documental, conforme a Lei 8.159/1991, em seu art. 3º, que é “[...] o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente”, ainda encontra limites em sua efetivação, resultando em grandes volumes de documentos acumulados.

É importante ponderar que “no século XX, ocorreu o aumento da quantidade da informação produzida, o incremento das atividades de racionalização da sua utilização e a valorização para a ampliação de sua acessibilidade, além de questões que envolvem o tratamento” (INDOLFO, 2007, p. 29). A explosão da informação, ocorrida durante a segunda Guerra Mundial, levou à expansão dos documentos acumulados, tornando-se urgente e necessária a prática da avaliação ainda nos dias atuais.

A gestão documental foi se reconfigurando ao longo dos anos e, com a adoção da teoria das três idades (corrente, intermediário e permanente), ocorreram transformações conceituais e práticas que, conforme Moreno (2008, p. 82), “dessa forma, surge um modelo sistêmico de organização de arquivos, em que o documento passa a ser controlado desde o momento em que é produzido até a sua destinação final, ou seja, eliminação criteriosa ou guarda permanente [...]”.

A gestão documental deve permear todo o ciclo de vida do documento, da primeira à última fase, da produção à destinação final. E, em se tratando da última, quando ela não acontece, forma-se, ao longo do tempo, grandes volumes documentais acumulados, por isso, o papel da gestão de documentos para o controle do ciclo de vida “[...] torna-se primordial para garantir cada vez mais eficiência, eficácia e qualidade nos negócios, nas decisões e na preservação da memória” (INDOLFO, 2007, p. 41).

E, “[...] para que a gestão de documentos seja efetiva, devem-se integrar as atividades de classificar, avaliar e descrever, pois são procedimentos complementares e inseparáveis no tratamento dispensado aos documentos” (MORENO, 2008, p.84). Assim sendo, no próximo item será explanado o processo de avaliação, como uma das funções da gestão documental e sua importância na aplicação sobre os documentos acumulados.

## 2.1 O processo de avaliação de documentos e a massa documental acumulada

O processo de avaliação pode ser considerado algo recente, dadas as mudanças e transformações conjunturais, que levaram à necessidade de colocá-la em prática a partir da segunda guerra mundial, ganhando assim notoriedade. Dito isso, é importante pontuar, também, que podem haver consensos e divergências teóricas, conceituais e/ou definições distintas, a depender do olhar e da perspectiva sobre como se fazer.

Ressalta-se que, de maneira geral, este processo não se reduz a um procedimento mecânico, tampouco subjetivo, isto é, levando-se em consideração a intuição ou apenas critérios de valor do avaliador, mas sim critérios consistentes, porém, não absolutos ou finais (LOUSADA, 2012).

Um dos principais pesquisadores e também precursor, ao analisar o processo de avaliação documental com mais cautela, foi [Theodore Roosevelt Schellenberg](#), propiciando uma inovação ao categorizar o valor dos documentos em dois níveis, sendo eles: valor primário<sup>9</sup> e secundário<sup>10</sup> (LOUSADA, 2012). Diante disso, Lousada (2012, p.69), enfatiza que houve mudança no paradigma da avaliação em que “[...] inicialmente, a avaliação era função dos administradores, depois passou à responsabilidade dos arquivistas. Isto refletiu no entendimento do seu próprio conceito e prática”.

Nesse caso, entende-se que a avaliação consiste “[...] fundamentalmente em identificar valores e definir prazos de guarda para os documentos de arquivo, independentemente de seu suporte” (BERNARDES, 1998 p. 14), tornando-se imprescindível como uma das funções da gestão documental.

A avaliação é um processo de análise e seleção de documentos que visa estabelecer prazos de guarda e destinação final dos documentos, definindo quais documentos serão preservados para fins administrativos ou de pesquisa e em que momento poderão ser eliminados ou recolhidos ao arquivo permanente, segundo o valor e o potencial de uso que apresentam para a administração que os gerou e para a sociedade (INDOLFO, 2007, p.42).

Portanto, torna-se fundamental o uso dos instrumentos de gestão, aplicando-se critérios de classificação, contemplados nos planos de classificação de documentos, e de avaliação nas tabelas de temporalidade de documentos. O uso dos instrumentos de gestão permite a aplicabilidade e “[...] determina o ciclo de vida do documento buscando diminuir a influência, relativismo e a subjetividade profissional no processo avaliativo” (LOUSADA, 2012, p. 73).

A avaliação deve ser realizada dentro de parâmetros técnicos e jurídicos, a fim de assegurar ao processo de análise a objetividade possível. Por isso, observa-se, de um lado, a legalidade (a conformidade dos prazos de guarda com legislação vigente) e, por outro lado, a

<sup>9</sup> Valor administrativo, probatório.

<sup>10</sup> Valor histórico, cultural, informacional.

legitimidade (a elaboração multidisciplinar e coletiva de critérios). Além disso, o trabalho almeja um estatuto científico, pois deve ser conduzido por técnicas, princípios e conceitos consagrados pela Arquivística. Importante registrar que se a objetividade total não é alcançável, não apenas na Arquivística, mas em qualquer área do conhecimento humano, ao menos, se observados esses parâmetros, a subjetividade será reduzida a níveis toleráveis (BERNADES, DELATORRE, 2008, p.35).

Além disso, “A fixação da temporalidade é essencial para se alcançar a racionalização do ciclo documental, para reduzir, ao essencial, a massa documental dos arquivos e para ampliar o espaço físico de armazenamento [...] (INDOLFO, 2007, p. 43)”.

O que se entende como Massa Documental Acumulada (MDA) são os conjuntos documentais que foram armazenados ao longo do tempo, sem aplicação de planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos e, demais critérios oficiais da gestão documental arquivística para avaliação e classificação. Sendo assim, pressupõe-se que uma das causas do acúmulo desses documentos é permeada pela ausência da gestão documental.

Colocar em prática a gestão documental, historicamente, sempre foi um desafio para os órgãos/entidades. São inúmeros os problemas identificados, como por exemplo, a falta de recursos humanos, os espaços inadequados para a gestão e armazenamento dos documentos, e a inexistência das atividades técnicas de avaliação, preservação e conservação preventiva dos documentos. O resultado de tudo isso, deu origem a situações que podem ser representadas na imagem a seguir:

Documentos acumulados em caixas de papel e pastas.



Fonte: Disponível em: <<https://encrypted-tbn0.gstatic.com/images?q=tbn:ANd9GcScYypgxR5OiygpCF0PyveQTe4yhWx-wVfwTg&usqp=CAU>>

Acesso em: 10 set. 2021.

Os documentos referentes à MDA são aqueles que nunca foram avaliados, portanto, não se sabe, por vezes, quais tipologias e espécies documentais poderão ser encontradas. No contexto de MDA, a avaliação é central e permite a identificação dos documentos para garantir a verificação do cumprimento de seus respectivos prazos de guarda e destinação final, ou seja, quais os documentos a serem eliminados e quais serão preservados permanentemente. Quando não executada traz impactos profundos (acúmulo, desorganização, perda da informação, entre outros), dificultando o avanço da concretização da gestão de documentos.

Vale ressaltar que, o momento atual vem caminhando para uma era digital mediante os avanços tecnológicos. Conseqüentemente, transformações tecnológicas impactam no âmbito da produção e gestão de documentos. Porém, o processo histórico da produção de documentos<sup>11</sup>, em grande parte, é basicamente em suporte papel e, por vezes, estes não são avaliados e nem classificados com o tempo em conformidade

11 Historicamente, grande parte da produção de documentos foi em suporte papel e, na conjuntura atual, verifica-se mudanças na produção com o avanço tecnológico. Entretanto, ressalta-se que isso não implica em afirmar que não existe MDA em suporte digital. Enfatiza-se aqui um estudo, a partir da experiência com Massa Documental Acumulada em suporte papel em meio às transformações sofridas na contemporaneidade.

com os instrumentos oficiais da gestão documental, por isso, se aglomeram e formam grandes conjuntos documentais.

Contudo, a interface entre as políticas públicas de arquivo, a consolidação da democracia e a modernização da gestão pública ainda é ignorada, propagando-se a ideia de “acabar com os papéis velhos”, na mesma medida em que se promove o avanço tecnológico da informação como solução imediata para resolver a questão dos documentos acumulados sem qualquer tratamento.

Na contemporaneidade, é importante que a proposta da aplicação da gestão documental esteja associada ao avanço tecnológico, mas também é tarefa fundamental e urgente que os documentos acumulados em suporte papel sejam avaliados para poder avançar nessa nova era, sendo que uma proposta não anula a outra, ambas são necessárias. Isso se coloca, pois deve-se considerar ainda que os documentos acumulados geram elevados gastos à administração pública, ocupam desnecessariamente espaços físicos que poderiam ter outra utilização na instituição e dificultam o acesso rápido à informação.

Nesse cenário, entende-se que a gestão documental ou gestão de documentos é o trabalho de assegurar que a informação arquivística seja administrada com economia e eficácia; que seja recuperada, de forma ágil e eficaz, subsidiando as ações das organizações e tornando mais confiável o processo de tomada de decisão e a preservação da história e da memória (MORENO, 2008, p. 84).

Muitas mudanças foram verificadas ao longo de todo o processo histórico nos arquivos, marcadas por inúmeras transformações sociais e políticas que deixaram um legado de problemas que persistem nos dias atuais e que precisam ser resolvidas.

As ações de gestão documental ou gestão de documentos objetiva, entre outros, assegurar uma documentação adequada, garantir a preservação e o acesso aos documentos, permitindo a recuperação das informações ágil e eficaz, proporcionar o cuidado adequado e o armazenamento a baixo custo, reduzir ao essencial a massa documental produzida, otimizar recursos humanos, físicos e materiais (MORENO, 2008, p. 85).

Sendo assim, tendo como referência o art. 1º da Lei nº 8.159/1991, que determina ser “[...] dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivo, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação”, que o APESP se manifestou em relação à necessidade da avaliação da MDA na esfera da administração estadual de São Paulo.

### **3 A experiência do Arquivo Público do Estado de São Paulo**

Conforme prevê o art. 2º, inciso I do Decreto nº 54.276, de 27 de abril de 2009, cabe ao APESP, na condição de órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP), formular e implementar a política estadual de gestão, preservação e acesso a documentos e informações produzidos, recebidos e acumulados pelos órgãos/entidades da administração pública estadual.

Dessa forma, essa instituição buscou, por meio de suas experiências práticas e conduções técnicas, formular e aplicar a metodologia de avaliação da MDA, compreendendo que ela faz parte das ações integrantes da gestão documental, visando soluções que contribuam com a questão evidenciada.

#### **3.1 Instrumentos de gestão documental na administração pública estadual paulista**

Para garantir a efetiva implementação das normas e procedimentos técnicos de gestão de documentos, foram instituídas nos órgãos/entidades do governo do estado de São Paulo, as Comissão de Avaliação de Documentos e Acesso (CADA), nos termos dos Decretos estaduais nº 29.838/1989, nº 48.897/2004 e nº 58.052/2012. Trata-se de grupos permanentes e multidisciplinares, vinculados ao Gabinete da autoridade

máxima do órgão/entidade, responsáveis por disseminar internamente as normas emanadas do APESP, órgão central do SAESP.

Além disso, por meio de normas legais, instituíram-se os instrumentos oficiais de gestão documental para a administração estadual, imprescindíveis na aplicação, funcionamento e gerenciamento dos documentos, conforme descritos abaixo:

- **Plano de Classificação de Documentos:** instrumento utilizado para classificar todo e qualquer documento de arquivo.<sup>12</sup> A aplicação do plano de classificação garante a padronização da denominação dos documentos em toda a administração pública estadual, bem como a recuperação do seu contexto original de produção, ou seja, a identificação da função, subfunção e atividade que determinaram a sua produção ou acumulação.
- **Tabela de Temporalidade de Documentos:** instrumento resultante da avaliação documental, aprovado por autoridade competente, que define os prazos de guarda e a destinação final de cada série documental.<sup>13</sup> A aplicação da tabela de temporalidade de documentos, garante a gestão e separação dos documentos: destinados à eliminação, à guarda permanente e à guarda intermediária (com prazos de guarda a cumprir).
- **Manual de Normas e Procedimentos de Protocolo para a Administração Pública do Estado de São Paulo:** publicação que reúne um conjunto de normas e procedimentos referentes ao recebimento, registro, abertura de expediente, autuação de processo, encerramento e abertura de volume, tramitação, expedição, juntada, desentranhamento, apensamento, desapensamento, incorporação, encerramento de documentos, reconstituição, regularização de cadastro, consulta, pedido de vista e reativação.<sup>14</sup>
- **Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações – SPdoc:** solução web desenvolvida em conformidade com a política estadual de arquivos que permite o controle de documentos em suporte papel, desde a sua produção, durante sua tramitação, até sua destinação final, que poderá ser a eliminação ou guarda permanente.<sup>15</sup>
- **Programa SP Sem Papel:** programa estadual que visa à produção, gestão, tramitação, armazenamento, preservação, segurança e acesso a documentos e informações arquivísticas em ambiente digital de gestão documental.<sup>16</sup>

Desde o ano de 2004, a administração pública estadual conta com o Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades-Meio, oficializados pelo Decreto Estadual nº 48.898/2004, atualizados pelo Decreto Estadual nº 63.382/2018.

A orientação técnica fornecida pelo Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (DGSAESP) aos órgãos/entidades integrantes do SAESP resultou em 47 (quarenta e sete) planos de classificação e tabelas de temporalidade de documento das atividades-fim aprovados pelo Arquivo Público do Estado e devidamente oficializados; 11 (onze) planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos em elaboração e com o planejamento para conclusão e oficialização em 2021; 10 (dez) planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos previstos para 2022, e 12 (doze) planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos para 2023.

O sistema SPdoc, atualmente, é utilizado para a gestão de documentos em papel em 28 órgãos/entidades, e o Sistema SP Sem Papel, para a produção e gestão de documentos digitais já foi implementado em 76 órgãos/entidades.

Em decorrência da elaboração desses instrumentos de gestão, os órgãos/entidades integrantes do SAESP estão aptos a avaliarem a massa documental acumulada de maneira segura e criteriosa. Entretanto, para o

12 Decreto estadual n. 48.897/2004, artigo 10.

13 Decreto estadual n. 48.897/2004, artigo 19.

14 Decreto estadual n. 60.334/2014.

15 Decreto estadual n. 63.936/2018.

16 Instituído pelo Decreto estadual n. 64.355/2019.

pleno funcionamento do SAESP, ainda será necessário buscar maior apoio da administração superior, qualificar novos recursos humanos e contar com CADA mais atuantes.

### 3.2 A avaliação da massa documental acumulada

O tratamento técnico dos documentos é uma solução a ser implementada na origem da produção documental e, quando isso não ocorrer, certamente ocorrerá o fenômeno da massa documental acumulada. Por isso, mais do que tratar e organizar os documentos acumulados, é necessário extinguir as condições que implicam na sua formação.

A avaliação da MDA se diferencia da avaliação conhecida tradicionalmente pela arquivística, pois requer processos específicos diante das suas características.

Na maioria dos casos a MDA é composta por: documentos em suporte papel, das áreas meio e/ou fim e que exigem um olhar muito criterioso, por se tratar de documentos, geralmente, mais antigos. Em suma, o foco da avaliação da MDA direciona-se à eliminação para racionalização dos espaços e gastos com materiais, assim como, à identificação dos documentos que devem ser preservados permanentemente. Desta forma e, levando em consideração esses aspectos, apresenta-se a seguir a metodologia para avaliação da MDA.

#### 3.2.1 Metodologia para avaliação da massa documental acumulada na administração pública estadual

A *Metodologia para a avaliação dinâmica da Massa Documental Acumulada* tem como foco a eliminação de maneira célere e segura dos documentos acumulados, produzidos em suporte papel, que cumpriram seus prazos de guarda. Além disso, e, conseqüentemente, há o intuito também de assegurar o cumprimento dos prazos de guarda dos documentos intermediários e garantir a preservação e acesso à informação daqueles destinados à guarda permanente.

O trabalho de avaliação da MDA, conforme a metodologia sugerida consiste na identificação dos documentos, sua classificação e respectiva temporalidade, em conformidade com os planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos. Cabe ressaltar que, caso o plano de classificação e a tabela de temporalidade de documentos não estiverem disponíveis será necessário um esforço adicional para compreender o contexto em que os documentos acumulados foram produzidos, por meio da identificação tipológica e seus respectivos prazos de guarda e destinação final, que tornarão o processo de avaliação mais lento.

É relevante esclarecer que a avaliação da Massa Documental Acumulada é complexa e requer estratégias adequadas para sua consecução, podendo ser um pouco mais morosa e com resultados nem sempre esperados. O que ora se apresenta é uma metodologia que se pretende segura, ágil e dentro das normas e procedimentos da gestão de documentos arquivísticos formulados e implementados pelo Arquivo Público do Estado.

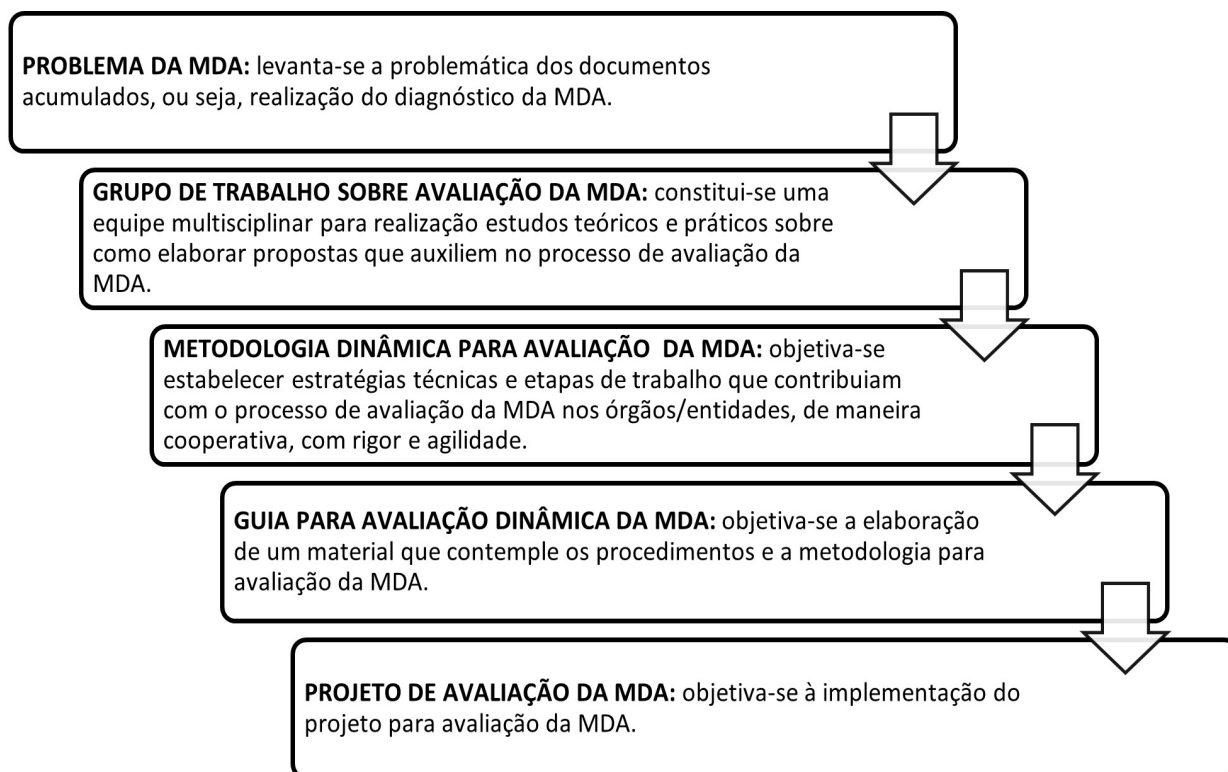
Foi elaborado um conjunto de estratégias e definidas etapas de trabalho metodológicas, incluindo o desenvolvimento de uma ferramenta complementar denominada “Régua para eliminação de documentos”, cujo objetivo é estabelecer um processo de trabalho mais dinâmico, com maior ênfase à avaliação de conjuntos documentais do que de documentos individualizados.

A *Metodologia para a avaliação dinâmica da Massa Documental Acumulada* é um produto do “Projeto para Avaliação da MDA”<sup>17</sup> e foi elaborada com vistas a orientar o processo de avaliação dos documentos acumulados que se encontra no denominado “Guia para Avaliação Dinâmica da Massa Documental Acumulada”.

<sup>17</sup> Ressalta-se que, o “Projeto de Avaliação da MDA” pretende promover a avaliação célere de grandes volumes documentais, garantindo a verificação de seus prazos de guarda e destinação final (eliminação ou guarda permanente).



Para fins de compreensão, fica demonstrado abaixo o processo pelo qual se constituiu essa proposta metodológica:



Processo constitutivo da metodologia. Fonte: Elaboração e sistematização do Centro de Arquivo Administrativo (CAA) / Departamento de Gestão e Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (DGSAESP) / Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP)- 2021.

### 3.2.1.1 Aplicação da metodologia empregada

Foram realizados estudos e aplicações práticas, a fim de compreender a pertinência da *Metodologia para a avaliação dinâmica da Massa Documental Acumulada*. Ela foi elaborada por meio de uma pesquisa aplicada, optando-se pelos métodos qualitativo e quantitativo<sup>18</sup>. Por meio da experiência prática acumulada, planejamento estratégico, visitas técnicas, diagnósticos e aproximações com diversas realidades em comum, mas respeitando-se cada uma das particularidades, chegou-se aos resultados ora apresentados, não se esgotando as possibilidades de estudos teóricos e práticos, mas demonstrando o quanto é imprescindível avançar na problemática apontada.

Com o intuito de auxiliar os órgãos/entidades no processo de avaliação dos documentos acumulados em suporte papel, o DGSAESP, em 2019, instituiu Grupo de Trabalho para o desenvolvimento de uma metodologia dinâmica de avaliação da MDA nos órgãos/entidades integrantes do sistema. Além de representantes do próprio APESP foram convidados membros das CADA das Secretarias estaduais de Justiça e Cidadania, Agricultura e Abastecimento, Fazenda e Planejamento e do Departamento de Estradas de Rodagem, com experiência na condução do trabalho de avaliação de documentos.

Dentre as principais ações do grupo destacam-se: realização de 16 reuniões de trabalho; aplicação de teste da metodologia nos conjuntos documentais das Secretarias da Educação e Cultura e Economia Criativa, sob

<sup>18</sup> A pesquisa quantitativa utiliza uma metodologia baseada em números, métricas e cálculos matemáticos. A pesquisa qualitativa, por sua vez, baseia-se no caráter subjetivo. Ou seja, seu resultado não mostra números concretos, e sim narrativas, ideias e experiências individuais dos participantes.

a custódia do Centro de Arquivo Administrativo que integra o DGSAESP; levantamento de referenciais teóricos sobre o tema para estudo e debate; elaboração de Guia para avaliação da MDA composta pela presente metodologia apresentada.

A avaliação da MDA ocorreu a partir da aplicação dos planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos das atividades-meio devidamente aprovados pelo APESP e, no caso das atividades-fim, oficializados pelos dirigentes dos órgãos/entidades. A aplicação das tabelas de temporalidade de documentos na MDA permite a eliminação segura de grandes volumes de documentos que já cumpriram seus prazos legais de guarda, o que garante a liberação de espaços físicos e expressiva economia de recursos com a guarda racional dos documentos públicos.

Inicialmente, foram elaboradas as estratégias priorizadas pela equipe durante a execução da avaliação da MDA, separando-se:

- Documentos mais antigos anteriores ao marco temporal que são considerados de guarda permanente<sup>19</sup>;
- Séries destinadas à eliminação nas tabelas de temporalidade de documentos;
- Documentos com prazos de guarda reduzidos (de 1 a 10 anos, por exemplo);
- Documentos avulsos das áreas-meio com produção volumosa e instrumental (ofícios, memorandos, relações de remessa, entre outros);
- Documentos pouco consultados;
- Documentos sem pendências administrativas e/ou jurídicas.

Posteriormente, foram aplicadas 09 (nove) etapas de trabalho para avaliação da MDA. As etapas descritas abaixo referem-se às técnicas utilizadas, ou seja, a *Metodologia para a avaliação dinâmica da Massa Documental Acumulada* que foi testada e analisada, para então resultar em um produto que objetiva contribuir e auxiliar no processo de avaliação da MDA.

- 1. Disponibilização dos Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade de Documentos:** a equipe gerencial deverá fornecer os instrumentos de gestão documental para orientar o trabalho da equipe de execução na análise dos documentos, identificação, classificação e respectiva temporalidade e destinação. A partir do entendimento dos documentos em seu contexto de produção será possível o agrupamento mais célere das séries documentais.
- 2. Disponibilização do Índice Alfabético, Remissivo e Permutado:** o Índice registra entradas com os diversos nomes utilizados pelos produtores para um mesmo documento e faz a remissiva para uma denominação padronizada, conforme os planos de classificação. O Índice possibilita ainda, a identificação de itens documentais, que integram documentos compostos a serem classificados.
- 3. Identificação dos documentos anteriores ao ano de 1940:** iniciar o trabalho com a identificação e separação de documentos anteriores à data de 31/12/1940, pois são todos de guarda permanente<sup>20</sup>.
- 4. Seleção de documentos relativos ao enfrentamento da pandemia do COVID-19:** recomenda-se que sejam preservados, independentemente da destinação prevista nas tabelas de temporalidade, os documentos, informações e dados produzidos, recebidos e acumulados no enfrentamento à pandemia do COVID-19, visando à pesquisa científica e produção de conhecimento.

<sup>19</sup> No caso do estado de São Paulo, são considerados de guarda permanente todos os processos, expedientes e demais documentos produzidos, recebidos ou acumulados pelos órgãos/entidades da administração pública estadual produzidos e/ou acumulados até 31/12/1940 e, portanto, estes documentos não serão submetidos à avaliação.

<sup>20</sup> Neste caso, o ano de referência orienta órgãos/entidades da administração pública estadual de São Paulo.

5. **Identificação das funções ou áreas de produção:** os documentos deverão ser separados por função conforme estabelecido nos planos de classificação das atividades-meio e fim ou por áreas de produção: orçamentária e financeira, recursos humanos etc. É comum que os documentos acumulados pelos órgãos/entidades estejam arquivados em ordem sequencial numérica por ano. Neste caso, dentro da mesma caixa ou de outra unidade de acondicionamento poderão ser encontrados documentos de funções ou áreas de produção diferentes, o que exigirá um esforço adicional na identificação e classificação destes documentos. Para realizar a separação dos documentos por função ou área de produção é importante reconhecer os documentos das áreas-meio e diferenciá-los dos documentos das áreas-fim.
6. **Utilização da “linguagem natural” na identificação tipológica de documentos:** a “linguagem natural” refere-se à forma espontânea como o produtor nomeou os documentos e o usuário utiliza para a sua recuperação. Já o vocabulário controlado refere-se à forma padronizada de nomeação de documentos decorrente de trabalho técnico de profissionais que atuam na gestão documental e que será utilizado nos planos de classificação e nas tabelas de temporalidade de documentos. A “linguagem natural” servirá para fazer a correspondência entre os nomes usuais dos documentos aos nomes padrões estabelecidos no vocabulário controlado.
7. **Operacionalização da Régua para eliminação da MDA:** A “Régua para eliminação da MDA” é uma ferramenta que permite agilização da análise e tomada de decisão quanto à destinação de documentos, a partir das condições estabelecidas nas tabelas de temporalidades de documentos. Consiste numa planilha eletrônica, vinculada aos dados das tabelas de temporalidade de documentos, onde serão registradas as séries documentais mais recorrentes encontradas na avaliação da MDA e a sua respectiva data de identificação, com o objetivo de calcular seus prazos de guarda, indicando o intervalo de tempo em que um documento poderá ser eliminado de maneira segura.

A Régua é composta pelos campos: Código, Prazos de Guarda (Unidade Produtora e Unidade com Atribuições de Arquivo), Série Documental, Data de Identificação Tipológica, Marco Temporal e Alerta.

A partir do preenchimento manual do campo *Código*, os campos *Prazos de Guarda* e *Série Documental* serão autopreenchidos com os dados relacionados ao código da série documental.

Também será de preenchimento manual, o campo *Data de Identificação Tipológica*, em que deverá ser registrada a data em que o documento foi identificado, analisado e classificado, em conformidade com os planos de classificação. A associação da *Data de Identificação Tipológica* com os prazos de guarda previstos nas tabelas de temporalidade indicará no *Marco Temporal* o(s) período(s) em que o documento poderá ser eliminado, ou não, caso ainda tenha prazo de guarda a cumprir, ou seja, de guarda permanente.

As células sinalizadas em verde indicam que os documentos referentes à data indicada no campo *Data de identificação tipológica* podem ser eliminados. As células sinalizadas em vermelho indicam que os documentos ainda devem esperar o cumprimento do seu prazo de guarda para a eliminação. Caso a série documental seja de guarda permanente, uma mensagem aparecerá no campo *Alerta*. Da mesma forma, mensagens aparecerão se a série documental foi inativada ou se a aprovação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo for uma das condicionantes para a eliminação de séries documentais que já cumpriram o seu prazo de guarda e de precaução, esta informação constará da coluna *Alerta*.

- **Séries documentais relativas à vida funcional:** necessitam de verificação da data do rompimento do vínculo jurídico dos servidores/funcionários (aposentadoria, exoneração, demissão ou morte) com o Estado para seu devido encerramento e contagem dos prazos de guarda. Neste caso, recomenda-se solicitar à área de Recursos Humanos do órgão/entidade a relação dos servidores/funcionários que não integram mais o seu quadro funcional.
- **Séries documentais que são submetidas à aprovação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:** necessitam da confirmação da aprovação das contas, os documentos produzidos a partir do ano de 1991. Portanto, poderão ser consideradas aprovadas todas as contas sem reprovação expressa no período de 1941 a 1990.

As séries documentais registradas na Régua servirão como referência para a classificação dos documentos semelhantes que forem identificados na avaliação da MDA, assim como para a seleção das amostragens, ou seja, cada série documental registrada na Régua deverá ter pelo menos um documento selecionado que representará os documentos semelhantes que serão eliminados.

O registro das séries documentais na Régua, também servirá como referência na elaboração da relação, edital e termo de eliminação de documentos.

- 8. Separação dos documentos que apresentam dúvidas de classificação:** para garantir agilidade no processo de avaliação da MDA, documentos que apresentam dúvidas quanto à sua classificação, que não se enquadram nos planos de classificação, ou que apresentem características que destoam do usual, deverão ser fisicamente separados dos demais para estudo. Recomenda-se que um ou mais membros da equipe, que tenham maior conhecimento sobre o conjunto documental, se dediquem ao esclarecimento das dúvidas, buscando as informações que se fizerem necessárias.
- 9. Separação dos documentos de acordo com a sua destinação:** depois de avaliados os documentos deverão ser fisicamente separados de acordo com a sua destinação final: eliminação, guarda permanente (incluindo as amostragens) e guarda intermediária, ou seja, que ainda têm prazos a cumprir.

Por fim, são esperados resultados dessa metodologia, como:

- a) documentos identificados, avaliados e classificados;
- b) identificação dos documentos destinados à eliminação que já cumpriram seus prazos de guarda;
- c) identificação dos documentos com prazos de guarda a cumprir;
- d) identificação dos documentos destinados à guarda permanente, devidamente acondicionados e identificados;
- e) elaboração de Instrumento de busca/localização do acervo (planilha eletrônica);
- f) eliminação de cerca de 80% da massa documental acumulada em cada órgão/entidade e, que isso reflita em economia de recursos gastos com armazenamento e manutenção dos acervos, bem como eficiência organizacional;
- g) espera-se também, com a aplicação da metodologia, evidenciar os benefícios da gestão documental e incentivar sua disseminação e continuidade.

#### 4 Considerações finais

É realidade recorrente na administração pública a existência de MDA que já cumpriu seus prazos de guarda e continua a ocupar espaços físicos em locais sobrecarregados, gerando custos elevados de guarda, dificuldades na recuperação e acesso aos documentos e informações, além da deterioração do patrimônio documental arquivístico.

Historicamente, órgãos/entidades ainda convivem com inúmeros conjuntos documentais em suporte papel, acumulados ao longo de sua existência, sem a devida aplicação dos planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos das atividades meio e fim, bem como de outros critérios oficiais recomendáveis da gestão documental, sendo um problema encontrado em realidades distintas e que emerge como uma questão a ser resolvida no contexto atual, por isso, as ações voltadas para avaliação da MDA tornam-se imprescindíveis.

Este trabalho espera contribuir para uma maior compreensão da importância da avaliação da MDA, com intuito de entender que problemas de acúmulo de documentos podem ser evitados. Outro ponto relevante

é a reflexão sobre a importância da avaliação da MDA e as consequências geradas quando não realizada e, por fim, que a *Metodologia para a avaliação dinâmica da Massa Documental Acumulada* sirva de fonte para estimular outras experiências de órgãos/entidades que tenham MDA.

## Referências

BERNARDES, Ieda Pimenta. *Como avaliar documentos de arquivo*. São Paulo: Arquivo do Estado, 1998. (Projeto Como Fazer, 1). Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/publicacoes/tecnica/ver/como-avaliar-documentos-de-arquivo-v1>>. Acesso em: 10 set. 2021.

BERNADES, Ieda Pimenta; DELATORRE, Hilda. *Gestão Documental Aplicada*. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2008. 54p. Disponível em: <[http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/assets/publicacao/anexo/gestao\\_documental\\_aplicada.pdf](http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/assets/publicacao/anexo/gestao_documental_aplicada.pdf)>. Acesso em: 09 set. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 set. 2021.

BRASIL. Casa Civil. *Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991*. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm)>. Acesso em: 09 set. 2021.

GRIGOLETO, Maira Cristina; ALDABALDE, Taiguara Villela; DE OLIVEIRA, Elias Silva. *Discutindo a polissemia do termo "arquivo" na imprensa: um estudo a partir da teoria records continuum*. In: XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (XVIII ENANCIB). 2017. Disponível em: <<https://brapci.inf.br/index.php/res/download/124975>>. Acesso em: 09 set. 2021.

INDOLFO, Ana Celeste. *Gestão de documentos: uma renovação epistemológica no universo da arquivologia*. Arquivística. net, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 28-60, 2007. Disponível em: <<https://brapci.inf.br/index.php/article/download/3553>>. Acesso em: 09 set. 2021.

LOUSADA, Mariana. *A evolução epistemológica do conceito de avaliação documental na arquivística e sua importância para a construção da memória*. Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação. Brasília, v. 5, n. 2, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/RICI/article/view/1724/1519>>. Acesso em: 09 set. 2021.

MORENO, Nádia Aparecida. *Gestão documental ou gestão de documentos: trajetória histórica*. In: BARTALO, L.; MORENO, M. A. (Org.). *Gestão em arquivologia: abordagens múltiplas*. Londrina: EDUEL, 2008. p. 71-88.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. *Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas*. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Ano 1, n. 1, jul de 2009, p. 1-15.

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 Estado. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1989/decreto-29838-18.04.1989.html>>. Acesso em: 09 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto n. 48.898, de 27 de agosto de 2004*. Aprova o Plano de Classificação e as Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades-Meio e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>>. Acesso em: 09 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto n. 48.897, de 27 de agosto de 2004*. 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, define normas para a avaliação, guarda e eliminação de documentos de arquivo. Disponível: <em:<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto-48897-27.08.2004.html>>. Acesso em: 09 set. 2021.

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. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/institucional/legislacao>>. Acesso em: 09 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto n. 60.334, de 3 de abril de 2014*. Aprova o Manual de Normas e Procedimentos de Protocolo para a Administração Pública do Estado de São Paulo, e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60334-03.04.2014.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto n. 60.145, de 11 de fevereiro de 2014*. Dispõe sobre recolhimento de documentos de guarda permanente, produzidos e acumulados pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual direta, indireta e fundacional, para a Unidade de Arquivo Público do Estado, da Casa Civil. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60145-11.02.2014.html>>. Acesso em: 09 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto n. 63.382, de 9 de maio de 2018*. Substitui os anexos do Decreto n. 48.898, de 27 de agosto de 2004, que 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. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2018/decreto-63382-09.05.2018.html>>. Acesso em: 09 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto n. 63.936, de 17 de dezembro de 2018*. Dispõe sobre a administração, operação e implantação progressiva do Sistema SPdoc e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2018/decreto-63936-17.12.2018.html>>. Acesso em: 09 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto n. 64.355, de 31 de julho de 2019*. Institui o Programa SP Sem Papel, seu Comitê de Governança Digital e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64355-31.07.2019.html>>. Acesso em: 09 set. 2021.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.