



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

Izabela Mirna Pinto Maluf

**GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA PÚBLICA INSTITUCIONAL COMO MEIO DE
VIABILIZAÇÃO E MELHORIA DO GERENCIAMENTO ARQUIVÍSTICO E DA
GESTÃO DE DOCUMENTOS: PROTÓTIPO PARA A ELABORAÇÃO DE MODELO
PARA IMPLEMENTAÇÃO**

Belo Horizonte

2023

Izabela Mirna Pinto Maluf

**GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA PÚBLICA INSTITUCIONAL COMO MEIO DE
VIABILIZAÇÃO E MELHORIA DO GERENCIAMENTO ARQUIVÍSTICO E DA
GESTÃO DE DOCUMENTOS: PROTÓTIPO PARA A ELABORAÇÃO DE MODELO
PARA IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação.

Orientador: Welder Antônio Silva

Belo Horizonte
2023

M236g

Maluf, Izabela Mirna Pinto.

Governança arquivística pública institucional como meio de viabilização e melhoria do gerenciamento arquivístico e da gestão de documentos [recurso eletrônico] : protótipo para a elaboração de modelo para implementação / Izabela Mirna Pinto Maluf. - 2023.

1 recurso online (140 f. : il., color.) : pdf.

Orientador: Welder Antônio Silva.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação.

Referências: f. 134-140.

Exigência do sistema: Adobe Acrobat Reader.

1. Ciência da informação – Teses. 2. Governança - Teses. 3. Governança pública - Teses. 4. Documentos – administração – Teses. I. Silva, Welder Antônio. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Ciência da Informação. III. Título.

CDU: 651.5

Ficha catalográfica: Maianna Giselle de Paula – CRB6: 2642 Biblioteca

Profª Etelvina Lima, Escola de Ciência da Informação da UFMG



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Às 9:00 horas do dia 16 de agosto de 2023, Híbrido: UFMG/ECI sala 1000 e Plataforma Webconf - sala PPGCI, realizou-se a sessão pública para a defesa da dissertação de Izabela Mirna Pinto Maluf, número de registro 2021667663. A presidência da sessão coube ao Prof. Welder Antonio Silva - Orientador. Inicialmente, o presidente fez a apresentação da Comissão Examinadora assim constituída: Prof. Renato Pinto Venâncio (ECI/UFMG), Prof. Francisco Alcides Cougo Junior (Universidade Federal de Santa Maria), e Prof. Welder Antonio Silva - Orientador (ECI/UFMG). Em seguida, a candidata fez a apresentação do trabalho que constitui sua dissertação de mestrado, intitulada: "*Governança arquivística pública institucional como meio de viabilização e melhoria do gerenciamento arquivístico e da gestão de documentos: protótipo para elaboração de modelo para implementação*". Seguiu-se a arguição pelos examinadores e logo após, a Comissão reuniu-se, sem a presença da candidata e do público e decidiu considerar aprovada a dissertação de mestrado. O resultado final foi comunicado publicamente a candidata pelo presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o presidente encerrou a sessão e lavrou a presente ata que, depois de lida, se aprovada, será assinada pela Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 16 de agosto de 2023.

Assinatura dos membros da banca examinadora:



Documento assinado eletronicamente por **Welder Antonio Silva, Professor do Magistério Superior**, em 16/08/2023, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renato Pinto Venancio, Professor do Magistério Superior**, em 17/08/2023, às 15:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Alcides Cougo Junior, Usuário Externo**, em 21/08/2023, às 22:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2541334** e o código CRC **D56BD21D**.

Dedico este trabalho ao meu esposo, Jenner, e aos meus irmãos, Ana Clara e Pedro. Meu amor, você me apoiou e acreditou em mim quando eu mesma desacreditei. Clarinha e Pedrinho, cuidar de vocês me fortaleceu, me ensinou que o amor de Deus é maior que tudo. Vocês me ensinaram que desistir nunca foi uma opção e que Deus nos capacita a dar aquilo que nunca recebemos. Amo vocês três com toda a capacidade do meu ser e agradeço por existirem em minha vida.

AGRADECIMENTOS

Meu primeiro agradecimento é a Deus, que em sua infinita bondade e misericórdia me sustentou até aqui. Na palavra de Deus está escrito que, ainda que nossos pais nos abandonem, o Senhor estará conosco (Salmos 27:10), e eu pude, não por merecimento, mas por sua infinita misericórdia, experimentar esse cuidado. Obrigada, querido Deus, por ser fiel à Tua palavra.

Agradeço aos meus pais – vocês me deram o dom da vida. Sem isso, não haveria nada do que eu me propus a fazer. Ao meu pai, Geraldo, obrigada por me mostrar, por meio do exemplo, que, mesmo quando o nosso contexto não é favorável, podemos lutar por dias melhores.

Agradeço aos meus irmãos, Ana Clara e Pedro, vocês são os meus filhos gerados no coração, vocês me impulsionam a buscar uma versão melhor de mim e me fizeram acreditar que eu era capaz de muitas coisas. Meu amor por vocês chega a doer! Estarei aqui por vocês até meu último suspiro. Ao meu marido, Jenner, agradeço por me mostrar que o amor é bondoso, que não maltrata, não se vangloria e não se orgulha; ele tudo suporta e tudo crê (1 Coríntios 13). Sem você, eu não teria conseguido.

Aos meus amigos, Mariana, Pedro, Suellen e Paula. Mari, obrigada por me impulsionar a tentar o Mestrado e por me apoiar. Pedro, obrigada por todo o seu apoio e palavras de ânimo. Susu, nossos devocionais diários foram alimento, muito obrigada. Paula, minha amiga psicóloga, muito obrigada por me dar a mão quando eu mais precisei, por colocar um espelho na minha frente e por me ensinar a amar o que vi. Thamires e Lorena, obrigada por todas as palavras de encorajamento. Emerson, meu colega de Mestrado que também passou por esse desafio, muito obrigada pelo apoio e incentivo nos momentos difíceis. Agradeço também a toda a equipe da Gedoc do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em especial à Simone, uma gestora de arquivo comprometida com as demandas da sociedade.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCI) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sou muito grata por esta oportunidade. Agradeço ao meu orientador, professor Welder, que começou a me orientar ainda no estágio. Agradeço pelo rigor técnico, pelo comprometimento com a Arquivologia e por acreditar no

meu trabalho. Sua orientação mudou os rumos deste trabalho. Agradeço também aos membros da banca, professores Renato, Francisco e Cíntia, que se dispuseram a auxiliar na construção deste trabalho e dispensaram orientações fundamentais para a sua construção.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao professor José Maria Jardim por propor a noção de governança arquivística. Sem as suas contribuições à Arquivologia, este trabalho não existiria.

RESUMO

A noção de governança arquivística proposta por Jardim (2018a, p. 44) foi desenvolvida a partir da atuação das instituições arquivísticas no cenário brasileiro, em uma perspectiva nacional, estadual e municipal. A governança arquivística perpassa a dimensão macroarquivística e compreende ações transversais, envolvendo aspectos da dimensão arquivística e não arquivística, tendo como objeto a gestão arquivística. Destarte, o trabalho buscou identificar a existência de modelos que sustentam a aplicação da governança arquivística em instituições públicas. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica nas bases de dados da Brapci, Scielo e no site Google Scholar. Como metodologia, adotou-se o paradigma indiciário e o “brauseio” (busca de termos específicos). Como método de abordagem, foi adotado o método indutivo. E como técnica de pesquisa, a pesquisa bibliográfica combinada com incidente crítico e “brauseamento”. Os trabalhos recuperados e analisados demonstraram não haver um modelo ou análises da governança arquivística no nível de instituições. Destarte, foi realizado o adensamento da noção de governança arquivística no contexto de instituições e, ao final, proposto um protótipo para a elaboração de “modelo para implementação da governança arquivística institucional”.

Palavras-chave: Governança. Governança pública. Governança arquivística. Governança arquivística institucional. Gerenciamento arquivístico. Gestão de Documentos.

ABSTRACT

The notion of archival governance proposed by Jardim (2018a, p. 44) was developed from the performance of archival institutions in the Brazilian scenario, from a national, state and municipal perspective. Archival governance permeates the macro-archival dimension and comprises transversal actions, involving aspects of the archival and non-archival dimension, having archival management as its object. Thus, the work sought to identify the existence of models that support the application of archival governance in public institutions. For that, a bibliographical research was carried out in the databases of Brapci, Scielo and Google Scholar. As a methodology, the evidentiary paradigm and the “brauseio” (search for specific terms) were adopted. As an approach method, the inductive method was adopted. And as a research technique, bibliographical research combined with critical incident and “brausagem”. The works retrieved and analyzed demonstrated that there is no model, or analyzes of archival governance at the level of institutions. Thus, the notion of archival governance was deepened in the context of institutions and, at the end, a prototype for the development of “model for the implementation of institutional archival governance” was proposed.

Keywords: Governance. Public governance. Archival governance. Institutional archival governance. Recordkeeping. Records management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Governança arquivística nacional.	33
Figura 2 - Relação dos elementos/habilidades do gerenciamento aplicado.....	42
Figura 3 - Perspectivas de observação.	70
Figura 4 - Relações entre as perspectivas de observação.....	73
Figura 5 - Relação entre governança e gestão.....	84
Figura 6 - Governança e gestão – TCU 2020.	87
Figura 7 - Contexto e estrutura do sistema de governança corporativa.....	94
Figura 8 - Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública.....	95
Figura 9 - Sistema de governança em organizações públicas ou outros entes jurisdicionados ao TCU.....	96
Figura 10 - Estrutura e posicionamento da governança organizacional e da gestão em órgãos e entidades públicas.	97
Figura 11 - Dinâmica da governança e da gestão em órgãos e entidades públicas.....	98
Figura 12 - Componentes dos mecanismos de governança	100
Figura 13 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança	104
Figura 14 - Perspectivas de observação da governança arquivística	108
Figura 15 - Funções da governança arquivística institucional pública e do gerenciamento arquivístico.....	114
Figura 16 - Estrutura do sistema de governança arquivística institucional pública no âmbito de uma instituição pública	118

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Aspectos gerais da macroarquivologia e da microarquivologia	30
Quadro 2 - Protocolo de busca utilizado na revisão de literatura	36
Quadro 3 - Elementos e habilidades do gerenciamento arquivístico.	40
Quadro 4 - Definições de governança e de governança pública	62
Quadro 5 - Compreendendo as perspectivas de observação.	71
Quadro 6 - Princípios básicos de governança corporativa - IBCG.	75
Quadro 7 - Princípios de governança para o setor público - TCU.	76
Quadro 8 - Princípios da administração pública - CF 1988.	79
Quadro 9 - Diretrizes da governança pública estabelecidas no artigo 4º do Decreto n. 9.023/2017.	81
Quadro 10 - Diretrizes para a boa governança estabelecidas pelo TCU.	82
Quadro 11 - Funções complementares da governança e da gestão - TCU 2014.	85
Quadro 12 - Atividades básicas da governança - TCU 2020.	86
Quadro 13 - Funções da gestão.	89
Quadro 14 - Funções atribuídas à governança pública	90
Quadro 15 - Funções atribuídas à administração/gestão.	91
Quadro 16 - Relação entre mecanismos, componentes e práticas da governança organizacional pública.	101
Quadro 17 - Protótipo para a elaboração de “modelo para a implementação da governança arquivística institucional pública”	121

LISTA DE SIGLAS

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

FGV – Fundação Getúlio Vargas

GEPICC – Grupo de Estudo de Políticas de Informação, Comunicações e Conhecimento

IBCG – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IFAC – International Federation of Accountants

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

RGB – Referenciais Básicos de Governança

SIGA – Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos

SINAR – Sistema Nacional de Arquivos

SNGA – Semana Internacional de Governança Arquivística

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 A CONSTRUÇÃO DA NOÇÃO DE GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	25
2.1 HISTÓRICO DA GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA	25
2.2 GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA ENQUANTO NOÇÃO.....	29
2.3 APLICAÇÃO DA GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA NO CONTEXTO BRASILEIRO	36
3 GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA, GERENCIAMENTO ARQUIVÍSTICO E GESTÃO DE DOCUMENTOS: IDENTIFICANDO POSSÍVEIS RELAÇÕES	39
3.1 FERRAMENTAS VIABILIZADORAS DA GESTÃO DE DOCUMENTOS.....	43
4 GOVERNANÇA: EM BUSCA DE FUNDAMENTAÇÃO PARA SUSTENTAR O ADENSAMENTO TEÓRICO DA NOÇÃO DE GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA..	56
4.1 HISTÓRICO DA GOVERNANÇA	56
4.2 TEORIAS DA GOVERNANÇA.....	65
4.3 PERSPECTIVAS DE OBSERVAÇÃO DA GOVERNANÇA.....	69
4.4 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA GOVERNANÇA.....	74
4.5 FUNÇÕES DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO.....	84
4.6 SISTEMAS DE GOVERNANÇA	93
4.7 MECANISMOS, COMPONENTES E PRÁTICAS DA GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL PÚBLICA	95
5 PROTÓTIPO PARA A ELABORAÇÃO DE “MODELO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA INSTITUCIONAL”	106
5.1 PERSPECTIVAS DE OBSERVAÇÃO PARA A GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA	107
5.2 REFLEXÕES EM BUSCA DE PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA A GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA INSTITUCIONAL PÚBLICA	110
5.3 FUNÇÕES DA GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA INSTITUCIONAL E DO GERENCIAMENTO ARQUIVÍSTICO.....	113

5.4 ESTRUTURAS DO SISTEMA DE GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA INSTITUCIONAL.....	117
5.5 PROTÓTIPO DE “MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA INSTITUCIONAL PÚBLICA”.....	120
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	130
REFERÊNCIAS.....	134

1 INTRODUÇÃO

O Poder Público brasileiro tem a obrigação legal de gerir seus documentos e dar acesso à informação para qualquer cidadão que dela necessite. No entanto, na maior parte dos casos, os arquivos públicos¹ acabam se tornando grandes volumes de massas documentais acumuladas, enquanto as instituições arquivísticas são frequentemente percebidas como organizações desprovidas de prestígio ou relevância.

Muitos são os fatores que levam a essa realidade, tanto os relacionados à microarquivologia como os relacionados à macroarquivologia. Quanto aos aspectos relacionados ao cenário macroarquivístico no âmbito nacional, Jardim (2018a) aponta alguns fatores importantes: inexistência de uma política arquivística nacional, inefetividade do Sistema Nacional de Arquivos (Sinar) e a insistente fragilidade das instituições arquivísticas. Microarquivologia e macroarquivologia² não são categorias opostas, mas sim complementares. Contudo, a esfera microarquivística costuma ser mais contemplada na Arquivologia (Jardim, 2018b, p. 3). Ora, se ambas estão ligadas, os entraves apontados perpassam essa multidimensionalidade, estando relacionados de forma causal. É nesse contexto que a governança arquivística se insere: não apenas como um meio para viabilizar o gerenciamento arquivístico³, mas como uma nova forma de pensar a administração das instituições e serviços arquivísticos:

A governança arquivística mira a teia de interesses, ações e atores, do Estado e da sociedade, que ultrapassa os limites da autoridade e institucionalidade da administração das instituições arquivísticas. E ao fazê-lo, fortalece essa autoridade e institucionalidade (Jardim, 2018b, p. 10).

A governança arquivística excede o papel até então adotado pelas organizações públicas com relação aos arquivos, que no atual contexto não são suficientes para atender as demandas sociais cada vez mais complexas.

No cenário histórico atual, a dinâmica político-institucional e técnico-científica das instituições arquivísticas tende a ser crescentemente influenciada por um ambiente externo diversificado e complexo, conforme

¹ De acordo com o artigo 2º da Lei n. 8.159/1991, “Consideram-se arquivos, para os fins desta Lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.”

² Ao longo deste trabalho serão desenvolvidas as definições de micro e macroarquivologia.

³ Para fins deste trabalho, gerenciamento arquivístico será utilizado como sinônimo de gestão arquivística.

exemplos já citados. Por outro lado, essas instituições contam, pela sua própria vocação político-institucional, com vários elementos que podem e devem influenciar esse ambiente externo. Por exemplo, a formulação de uma política de gestão de documentos deve prever em seu desenho e aplicação as possíveis correlações com políticas de dados abertos. Essa postura solicita altos teores de proatividade por parte das instituições arquivísticas para equacionar os imperativos da gestão e governança arquivísticas dentro e fora do Estado (Jardim, 2018b, p. 10).

Governança arquivística surge como uma proposta de renovação. Ao analisar a noção de governança arquivística proposta por Jardim (2018a), Venâncio (2020, p. 26) explica que “seria algo paralelo à governança corporativa, e seu propósito seria o de criar novas formas de produzir, implementar e avaliar políticas, sendo aplicada em diversos cenários organizacionais”. Nesse aspecto, Jardim aponta que:

Por último, vale lembrar que o desenvolvimento da noção de governança arquivística, [...] a partir da atuação das instituições arquivísticas no cenário brasileiro, merece ser objeto de pesquisas, considerando-se também a viabilidade de modelos aplicáveis a serviços arquivísticos, tanto no setor público como no privado (Jardim, 2018a, p. 44).

A governança corporativa tem relação direta com as organizações privadas e, no contexto do setor público, é aplicada com as devidas adequações no nível das instituições. Jardim (2018a) propõe uma matriz teórica que contempla os atores, a agência, as correlações e dinâmicas inerentes à governança arquivística do Estado, ou seja, em uma perspectiva mais ampla (nacional, estadual e municipal), tendo como pano de fundo as instituições arquivísticas. Sendo assim, torna-se essencial realizar estudos direcionados à governança arquivística em nível institucional.

Considerando o impacto significativo das organizações públicas na eficiência administrativa, a aplicação da governança arquivística nas instituições tende a propiciar uma melhoria geral nos serviços prestados, sobretudo no que diz respeito aos serviços arquivísticos.

Uma boa Governança em órgãos e entidades públicas melhor direciona a atuação da administração, prioriza lideranças éticas e competentes, ouve e incorpora anseios das partes interessadas, analisa e adota a melhor estratégia em face dos recursos e competências que possui, assegura estrutura e recursos para a execução do planejamento organizacional, fortalece um controle interno atuante, monitora os principais riscos, analisa criticamente os resultados, divulga informações íntegras e transparentes, e promove a *accountability* de forma ampla e com responsabilidade (Paludo, 2020, p. 16).

Diante dessa realidade, infere-se que um modelo para implementação da governança arquivística em instituições públicas tende a favorecer sua adoção e permite um avanço nos estudos relativos ao tema. Com relação à metodologia, esta pesquisa tem abordagem qualitativa, e seu objetivo é exploratório, tendo em vista a contemporaneidade do tema. Como procedimento, foram adotadas a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a análise de conteúdo.

Parte-se do pressuposto de que a noção de governança arquivística proposta por Jardim (2018a) possui aplicabilidade nos níveis nacional, estadual e municipal. Logo, sua aplicação em outros níveis e contextos deve ser feita de forma cuidadosa, a fim de que as devidas adaptações sejam executadas. Nesse sentido, conforme apontado pelo autor, as agendas de pesquisa têm um longo caminho pela frente para que sejam propostos modelos de governança arquivística, sobretudo no contexto de serviços arquivísticos.

Ainda nesse âmbito, aponta-se que tanto a governança quanto o gerenciamento arquivístico encontram subsídios nas temáticas de governança e gestão. Segundo alguns autores, tais temáticas são interpretadas de forma equivocada até os dias de hoje, como indicado por Paludo (2020, p. 18):

[...] a falta de clareza, desde a compreensão dos conceitos e funções, e especialmente quanto ao caminho para sua correta implementação, faz com que muitos gestores públicos brasileiros confundam a Governança com a gestão (PALUDO, 2019); e não somente gestores, pois Rezende (2003), Silva et al. (2013) e Eyerkauffer et al. (2016) também entendem a Governança como sendo a própria gestão pública ou a nova administração gerencial. Em face disso, a Governança acaba sendo implementada com falhas e/ou simplesmente não implementada.

Há ainda a necessidade de frisar que a existência de um quadro normativo, ou o senso comum de alguns gestores de arquivo, à primeira vista, parecem não serem suficientes para garantir que a gestão de documentos, o gerenciamento arquivístico e a governança arquivística, de fato, aconteçam. Diante do exposto, a presente dissertação possui os seguintes pressupostos:

1. A noção de governança arquivística proposta por Jardim (2018aa) pode estar sendo adotada em contextos e níveis distintos ao proposto pelo autor sem que haja as devidas adequações;
2. Pode não haver entendimento claro sobre as relações existentes entre governança arquivística, gerenciamento arquivístico e gestão de documentos;

3. Não é notório, no cenário brasileiro, um modelo para aplicação da governança arquivística em instituições públicas, e a elaboração de uma proposta tende a favorecer a adoção da governança arquivística por parte das instituições.

A noção de governança arquivística formulada por Jardim (2018a) teve como referência empírica o cenário arquivístico brasileiro e apresentou elementos que comporiam a governança arquivística em níveis nacional, estadual e municipal. Dessa forma, o presente trabalho busca realizar um estudo teórico acerca da aplicação da noção de governança arquivística no contexto de organizações públicas que possuam serviços arquivísticos⁴ e/ou serviços que, apesar de não serem arquivísticos, executem funções arquivísticas. Tal propositura visa à elaboração de um protótipo⁵ que talvez possa vir a ser referencial básico (ou um guia) para a elaboração de modelos para a implementação da governança arquivística em instituições públicas.

As instituições públicas são entidades jurídicas que atuam com o objetivo de cumprir uma determinada missão. Nesse contexto, no presente trabalho serão consideradas duas categorias de instituições públicas: as arquivísticas e as não arquivísticas. Segundo Silva (2022, p. 191),

Uma instituição arquivística compreende um organismo – organização, entidade ou estabelecimento – de direito público interno ou externo ou de direito privado, dotada de: 1. personalidade jurídica; 2. autonomia de gerenciamento – planejamento, organização, direção e controle das suas funções e recursos; 3. infraestrutura física, material e tecnológica; 4. recursos orçamentários e financeiros; 5. recursos humanos para dar cumprimento às especificidades das suas atividades; cuja atividade-fim é a gestão, o recolhimento, a preservação e o acesso de arquivos de outras pessoas – físicas ou jurídicas, públicas ou privadas.

No Brasil, as instituições arquivísticas públicas têm o seu status legal estabelecido na Lei n. 8.159/1991:

Art. 17 - A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

§ 1º - São Arquivos Federais o Arquivo Nacional os do Poder Executivo, e os arquivos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. São considerados,

⁴ A definição de serviços arquivísticos será apresentada ao longo do trabalho.

⁵ Para fins desta pesquisa, utilizou-se o termo protótipo devido ao entendimento de que o modelo depende de validação (aplicação). Logo, após validação, o protótipo passará a ser compreendido como um produto viável mínimo.

também, do Poder Executivo os arquivos do Ministério da Marinha, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Exército e do Ministério da Aeronáutica.

§ 2º - São Arquivos Estaduais os arquivos do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 3º - São Arquivos do Distrito Federal o arquivo do Poder Executivo, o Arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 4º - São Arquivos Municipais o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo.

§ 5º - Os arquivos públicos dos Territórios são organizados de acordo com sua estrutura político-jurídica (Brasil, 1991).

Como se percebe, a norma indica, no artigo 17, que a administração da documentação pública compete às instituições arquivísticas⁶, em sua específica esfera de atuação, e em seguida, nos parágrafos do próprio artigo, apresenta uma certa “categorização de arquivos públicos” tendo em vista a organização político-administrativa brasileira. Diante do exposto, surge a seguinte questão: instituição arquivística e arquivo público são sinônimos? De acordo com a mesma lei, não.

Art. 7º - 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.

§ 1º - São também públicos os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por instituições de caráter público, por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos no exercício de suas atividades (Brasil, 1991).

A norma não faz uso padronizado no termo arquivo. Logo, analisar a diferença entre (1) instituição arquivística pública e (2) instituição pública, não arquivística, mas que possui um arquivo público, se faz importante. Na prática, os Poderes Legislativo e Judiciário nem sempre possuem instituições arquivísticas, como a maioria dos Poderes Executivos. Para exemplificar, aponta-se que na esfera estadual, especificamente no contexto do Estado de Minas Gerais, o Poder Executivo tem como instituição arquivística competente o Arquivo Público Mineiro. Contudo, o Legislativo e o Judiciário não têm de fato uma instituição arquivística, mas serviços arquivísticos que são geridos e controlados na própria estrutura das

⁶ No Brasil, quando o termo “arquivo” é grafado com inicial maiúscula, é comum considerar como sinônimo de instituição arquivística pública, tendo em vista as denominações Arquivo Público Municipal e Arquivo Público Estadual, por exemplo. Observa-se que nos parágrafos que compõem o artigo 17 da Lei Federal n. 8.159/1991, os termos “arquivo” encontram-se grafados com iniciais maiúsculas, exceto no § 5º (exceção para a qual não encontramos uma justificativa). Todavia, o dispositivo deixa dúvidas, pois não se tem notícias de instituições arquivísticas públicas no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário no cenário brasileiro, mas de serviços arquivísticos.

instituições públicas que compõem aquele Poder. A respeito do serviço arquivístico, Silva (2020, p. 192) assim o define e caracteriza:

[...] um serviço arquivístico pode compor tanto uma instituição pública quanto uma instituição privada, sendo ela uma instituição arquivística ou não. No caso de instituições arquivísticas, seu(s) serviço(s) arquivísticos se configura(m) como atividade-fim, ao passo que, no caso de instituições não-arquivísticas se configura(m) como atividade-meio.

Nesse contexto, tem-se o seguinte problema de pesquisa: existe atualmente um modelo contendo requisitos, etapas e orientações para a implantação e o desenvolvimento da governança arquivística em instituições públicas (não arquivísticas) com vistas a favorecer o gerenciamento arquivístico e a gestão de documentos?

Os objetivos da pesquisa estão diretamente relacionados ao objeto em análise e orientam os passos a serem seguidos para a clarificação de um questionamento ou concretização de uma ação proposta. Destarte, assim se configura o objetivo geral desta pesquisa, que, para fins de exequibilidade, se desdobra em seis objetivos específicos:

Objetivo geral: Analisar a noção de governança arquivística no contexto brasileiro e elaborar um protótipo para a elaboração de modelo para a implementação da governança arquivística em instituições públicas não arquivísticas.

Objetivos específicos:

1. Analisar a noção de governança arquivística e como ela vem sendo aplicada no contexto brasileiro;
2. Explorar as relações entre governança arquivística, gerenciamento arquivístico e gestão de documentos;
3. Investigar a existência de modelos ou diretrizes para a implementação da governança arquivística em organizações públicas;
4. Elencar as características da governança pública no contexto das organizações;
5. Apontar as características da governança arquivística em organizações públicas;
6. Elaborar um protótipo para a elaboração de “modelo para a implementação da governança arquivística institucional”.

Considerando o caráter da Arquivologia, que se sustenta na teoria e na prática enquanto ciência social aplicada, a elaboração do presente estudo buscou, na medida do

possível e considerando algumas limitações, desenvolver uma proposta de protótipo para a elaboração de modelo para aplicação da governança arquivística em instituições públicas. Do ponto de vista teórico, a governança arquivística possui o *status* de noção e “está em construção por ainda não ser propriamente um desdobramento de teoria estruturada, mas sim, uma proposta de reflexão” (Venâncio, 2022, p 26). Nesse sentido, considerando que o presente trabalho realizará o adensamento da noção proposta pelo autor, compreende-se que haverá contribuição para maior entendimento dos seus elementos, o que auxilia uma futura propositura de conceito para governança arquivística.

Além disso, o estudo se justifica pela contemporaneidade do tema e necessidade de modelos para aplicação da governança arquivística em organizações públicas. Apesar da existência de importantes trabalhos que orientam a aplicação da governança no nível de organizações públicas e privadas, a governança arquivística necessita de estudos e propostas para ampliação de sua adoção.

A governança arquivística resulta de elementos arquivísticos e não arquivísticos, mas sobretudo da capacidade de interpretação, por parte da autoridade arquivística nacional, a respeito da diversa e desigual realidade macro e microarquivística do país, do estado, do município. Espera-se que as agendas de pesquisa em arquivologia levem à produção de conhecimento aplicado à construção de modelos de governança arquivística (Jardim, 2018b, p. 43).

Sendo assim, o presente estudo também se justifica por oferecer um protótipo para a elaboração de modelo prático que orientará a implementação da governança arquivística em instituições públicas. Isso possibilitará que as instituições públicas não arquivísticas tenham material que oriente a adoção da governança arquivística na prática, e ao fazê-lo, alcancem posicionamento mais assertivo, maior eficiência na entrega de produtos e serviços arquivísticos, transparência e uma participação mais ampla da sociedade nas tomadas de decisão.

Tendo como base a temática, o problema, os objetivos, os pressupostos e as justificativas apresentadas até aqui, as estratégias metodológicas foram estabelecidas tomando como base a pesquisa exploratória. Governança arquivística é um tema recente. Logo, uma pesquisa de cunho exploratório se justifica pois tem “[...] como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses a serem testadas em estudos posteriores” (Gil, 2008, p. 27). Por fim, quanto aos procedimentos, a pesquisa pode ser classificada como bibliográfica e

documental, pois se ampara na revisão bibliográfica de materiais que tratam da temática, e na análise de normas, leis, códigos e afins. Como base lógica, teve o método indutivo:

[...] parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se deseja conhecer. A seguir, procura-se compará-los com a finalidade de descobrir as relações existentes entre eles. Por fim, procede-se à generalização, com base na relação verificada entre os fatos ou fenômenos (Gil, 2008, p. 10-11).

Como meios técnicos de pesquisa, selecionou-se o método comparativo, em função de vários materiais que serão analisados com vistas a “ressaltar as diferenças e similaridades” (Gil, 2008, p. 17) presentes nas várias “governanças”.

Para o desenvolvimento dos objetivos específicos 1, 2 e 3, foi realizada revisão bibliográfica (com recorte no contexto brasileiro) na Base de Dados Brapci e na base de dados do Google Scholar. No contexto da Arquivologia brasileira, a Brapci mostra-se como a mais adequada para propiciar uma análise sobre a forma como os conceitos em questão vêm sendo abordados no contexto nacional. Contudo, dado o ineditismo do tema, houve a necessidade de ampliar as buscas. Assim, o Google Scholar foi selecionado devido ao fato de que a ferramenta possui um acervo variado, buscando trabalhos em revistas, periódicos e outros.

Para a análise bibliográfica dos materiais levantados, foram adotados como complementos o paradigma indiciário⁷ e o “brauseio” (busca de termos específicos). Desse modo, foram investigados termos estratégicos, como governança arquivística, governança arquivística institucional, governança arquivística corporativa, governança arquivística organizacional, modelos de governança, modelos de implementação de governança e afins.

Além da busca dos termos supracitados e das respectivas aplicações, foram adotados como procedimentos de seleção e coleta de dados o incidente crítico (observação direta, identificação de critérios e levantamento de amostras-padrão) e o “brauseio”, junto aos textos recuperados e selecionados, nos seguintes moldes:

- I. Leitura do título, das palavras-chave e do resumo.
- II. Leitura do título dos capítulos/imagens, gráficos e tabelas, introdução e considerações finais.
- III. Busca, no texto, e análise do contexto de aplicação do conceito de governança arquivística.

⁷ Paradigma indiciário é o “conjunto de princípios e procedimentos que contém a proposta de um método heurístico centrado no detalhe, nos dados marginais, nos resíduos tomados enquanto pistas, indícios, sinais, vestígios ou sintoma”. (Rodrigues, s/d.). Disponível em: [https://nei.ufes.br/sites/nei.ufes.br/files/RODRIGUES,%20M.B.F.%20e%20COELHO,%20C.M.%20Paradigma%20Indici%C3%A1rio Breve%20defini%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://nei.ufes.br/sites/nei.ufes.br/files/RODRIGUES,%20M.B.F.%20e%20COELHO,%20C.M.%20Paradigma%20Indici%C3%A1rio%20Breve%20defini%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 14 jul. 2022.

- IV. Busca, no texto, de termos representativos: governança arquivística, governança arquivística institucional, governança arquivística corporativa, governança organizacional, modelo, modelo de governança.
- V. Análise da relação entre os termos de governança com gestão e gerenciamento, quando os termos buscados eram encontrados.

Por fim, para o desenvolvimento dos objetivos específicos 4, 5 e 6, foi adotado o procedimento de análise documental, em códigos, referenciais, leis e afins para a identificação das características da governança em nível de organizações públicas. Procurou-se, ainda, estabelecer características para a governança arquivística em nível de organizações públicas que possuam serviços arquivísticos.

Seguindo a lógica metodológica proposta para a consecução dos objetivos específicos, os capítulos foram organizados de forma a atender estes objetivos.

Sendo assim, o primeiro capítulo foi destinado à fundamentação teórica da temática de governança arquivística. É apresentada a noção de governança arquivística analisando seu histórico e construção enquanto noção. Por fim, identifica-se de que forma a noção de governança arquivística vem sendo aplicada no contexto brasileiro, e se existem indicações de critérios, diretrizes, procedimentos e afins para a sua aplicação.

O segundo capítulo expõe a segunda parte da fundamentação teórica de temas relacionados à governança arquivística, gerenciamento arquivístico, gestão de documentos e suas ferramentas de implementação (políticas e programas de gestão de documentos).

O terceiro capítulo é a última parte da fundamentação teórica, tratando da governança de forma geral. Compreende seu histórico e teorias, e posteriormente, com enfoque na governança pública em nível de organizações, aponta para as outras dimensões existentes e elementos que servirão de base para a elaboração do protótipo para a elaboração de modelo para implementação da governança arquivística em instituições públicas (não arquivísticas). Nesse sentido, o capítulo perpassa o histórico e teorias da governança; suas perspectivas de observação; os princípios, as diretrizes e funções; e por fim, os sistemas de governança em organizações públicas e seus mecanismos e práticas.

O quarto capítulo realiza o adensamento da noção de governança arquivística no contexto de instituições (não arquivísticas). Por fim, apresenta-se um protótipo com vistas a servir, após testado e validado, como referencial básico (ou guia) modelo para implementação da governança arquivística em instituições públicas (não arquivísticas).

Por fim, apresentam-se as considerações finais acerca da pesquisa realizada.

2 A CONSTRUÇÃO DA NOÇÃO DE GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA NO CONTEXTO BRASILEIRO

O presente capítulo tem por objetivo expor, por meio da pesquisa bibliográfica, a governança arquivística no contexto brasileiro. Para tanto, será apresentado um breve histórico de seu surgimento, definições e contextos de aplicação. Posteriormente, serão mostrados os conceitos de gerenciamento arquivístico e gestão de documentos a fim de clarificar as relações existentes entre estes e a governança arquivística. Por fim, é descrito de que forma a noção de governança arquivística vem sendo utilizada no contexto brasileiro, e se foram produzidos, até o momento, critérios, diretrizes, procedimentos e afins para aplicação desta no contexto das organizações públicas.

2.1 HISTÓRICO DA GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA

A noção de governança arquivística tem suas bases na governança, “uma categoria muito presente na literatura de administração, ciência política, economia e outros campos do conhecimento que nela buscam referencial teórico” (Jardim, 2018b, p. 7). A noção de governança arquivística foi proposta por José Maria Jardim em 2018 e continua em construção “por ainda não ser propriamente um desdobramento de teoria estruturada, mas, sim, uma proposta de reflexão” (Venâncio, 2022, p. 27).

Em termos gerais, a governança no setor público tem ganhado força no modelo gerencial. A governança enfoca (entre outros) nas relações entre os agentes envolvidos e, no contexto do setor público, na participação social nos processos de tomada de decisão. No Brasil, a tentativa de redemocratização ocorrida na década de 1985 (também chamada de transição democrática) foi precedida por importantes movimentos, como no caso da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) na década de 1940, a publicação do Decreto-lei n. 200, de 1967, e do Programa Nacional de Desburocratização (Holanda, 1989, p. 117). No contexto arquivístico, Jardim aponta que muitos dos avanços das instituições arquivísticas ocorreram justamente na década de 1980:

Muitos dos avanços alcançados por essas instituições guardam uma relação direta com a redemocratização do país a partir de 1985. As crescentes demandas sociais pela transparência do Estado, pelo direito à informação e à memória estimularam os arquivos públicos à busca de novas interfaces com a sociedade, com as administrações públicas nas quais se inserem. Essa

postura implicou a revisão de vários parâmetros gerenciais e técnico-científicos que orientavam seu funcionamento. A chamada “modernização do Arquivo Nacional”, sobretudo nos anos de 1980, também repercutiu significativamente nesses percursos (Jardim, 2018b, p. 4).

Em 1995, ocorreu a Reforma Gerencial, que buscava responder “ao grande aumento do tamanho do Estado que implicou sua transformação em um Estado Social” (Bresser-Pereira, 2009, p. 2). Esse aumento do Estado demandou a substituição do controle até então adotado por formas de responsabilização, abrindo caminho para a governança. A década de 1990 também foi muito relevante para a arquivística brasileira. No aspecto legal, a Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, regulamentou a obrigatoriedade da gestão de documentos ao Poder Público, além da promoção do acesso a esses documentos pelos cidadãos. Além disso, o uso cada vez maior das tecnologias da informação e comunicação trouxe mudanças significativas para a área.

Em especial a partir dos anos de 1990, a arquivologia tem se renovado como disciplina científica em um ambiente histórico de constantes reconfigurações, marcado pela presença crescente das tecnologias da informação e comunicação. Nesse cenário, os modos de produção, acesso e conservação de documentos arquivísticos demandam inovações na pesquisa científica e nas práticas de gestão dos serviços e das instituições arquivísticas (Jardim, 2018a, p. 32).

Venâncio (2022, p. 28) aponta que a arquivística brasileira logrou importantes conquistas durante as décadas de 1970, 80 e 90. Contudo, não houve de fato implementação da política nacional de arquivos, o que poderia ter motivado Jardim a trabalhar na noção de governança arquivística. Além disso, o autor defende que a noção estabelecida por Jardim tem raízes em propostas anteriores:

Na Revista *Acervo* consta que o desenvolvimento de uma “noção preliminar” de “governança arquivística” tem suas raízes na década de 1970, nos modelos de sistemas de arquivo da Unesco, assim como nas definições de “macroarquivologia” e “microarquivologia” propostas por José Manuel Mata Castillon (Venâncio, 2022, p. 27).

A noção de governança arquivística proposta por Jardim tem como pano de fundo as instituições arquivísticas do Brasil (que fazem parte da administração pública) e busca romper com a estrutura engessada dessas instituições:

Governança arquivística, portanto, tem uma marca fundamental: compreende necessariamente ações transversais ao contexto arquivístico com um forte dinamismo relacional com outras agências, políticas e programas no campo da informação estatal, bem como com setores diversos da sociedade (Jardim, 2018b, p. 10).

Considerando essa perspectiva de alinhamento entre governança e políticas públicas, Venâncio (2022, p. 28-30) realizou um levantamento de materiais nos quais Jardim trabalha a temática ao longo do tempo, apontando trabalhos apresentados nos anos de 2003, 2004, 2007 e 2009. Os trabalhos desenvolvidos ao longo desses anos tratam a temática da governança frente à implementação de políticas públicas e como meio de minimizar as lacunas informacionais. Contudo, em 2011, a temática ganha um novo olhar a partir do entendimento de que a governança seria uma possível ferramenta para análise das instituições arquivísticas.

Venâncio (2022, p. 30) mostra que foi no texto de Jardim intitulado “A construção de uma política nacional de arquivos: os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988-2011)”, publicado nos *Anais do Enancib*, em 2011, que o termo governança arquivística parece ter sido empregado pela primeira vez. Após esse ano, governança ganha novos contornos, sendo trabalhada posteriormente em 2013, no Seminário de Gestão da Memória, ocorrido na Universidade Nacional de Brasília (UNB), e em 2016, no Seminário Internacional Arquivos Pessoais e Cultura, ocorrido na Fundação Casa de Rui Barbosa (Venâncio, 2022, p. 30).

Por meio de levantamento de artigos, resenhas, editoriais e notas publicados em periódicos de Arquivologia com a utilização dos termos *governance/gouvernance* (1999-2018), Venâncio (2022, p. 31) indicou um significativo aumento da temática governança (ainda que não seja empregado o uso direto do termo governança arquivística) atrelada à informação. Ainda nesse contexto, o autor aponta para a relevância das normas ISO da família 30300, publicadas em 2016 e 2017, que utilizam o termo governança.

Neste ponto, é interessante fazer uma observação quanto à relação entre governança arquivística e governança da informação (ou governança informacional). De acordo com Germano (2016, p. 16), o termo governança informacional foi cunhado por González de Gómez, tendo como base a convergência teórico-conceitual existente entre o direito de acesso à informação, a governança e os princípios de *accountability* e transparência. Ainda segundo Germano (2016, p. 16), é por meio da política pública de acesso à informação que a governança da informação é planejada com vistas à mudança de cultura da burocracia frente a uma nova postura de diálogo com a sociedade civil.

Tendo em vista o escopo “amplo” e abrangente da informação, surge o questionamento: a governança arquivística estaria subordinada (ou integraria) a governança informacional? Venâncio (2022, p. 31) faz o mesmo questionamento e reflete:

Cabe, portanto, avançar aqui uma indagação: em que medida, ao propor a nova adjetivação da “governança”, Jardim inova e distancia-se da compreensão tradicional dela? Não por acaso, num dos textos publicados em 2018, a noção de “governança arquivística” aparece como independente da noção de “governança informacional”, essa última apresentada junto à governança corporativa, de tecnologia da informação, ambiental, e a fiscal e tributária.

Para fins deste trabalho, seguiremos com o entendimento de que governança arquivística é independente da governança informacional, o que não extirpa a compreensão das relações existentes entre elas, e entre outras “governanças”, como a governança de tecnologia da informação.

Considerando ainda o campo internacional, Venâncio (2022, p. 31) esclarece que a primeira aparição da expressão governança arquivística foi em 2016, quando, do encerramento do Seminário Internacional *El rol de los archivos en la nueva institucionalidad cultural*, Jardim pronunciou a conferência intitulada “Gobernanza archivística en la escena contemporánea”, o que deixa claro o pioneirismo do autor na proposição da governança arquivística. Voltando ao caso brasileiro, Venâncio (2022, p. 32) aponta que o Seminário de Governança Arquivística,⁸ realizado no Brasil desde 2019, também deve ser considerado “uma forma de apropriação da noção em questão”, o que nos leva a compreender que a definição proposta por Jardim em 2018 não surge de forma espontânea. Ela é resultado de anos de pesquisa do autor frente às questões arquivísticas no Brasil (e no mundo) e vem permeada pelas contribuições de outras áreas do conhecimento, como a ciência política, na qual a temática da governança já está mais consolidada (Venâncio, 2022, p. 29).

Após esse contexto histórico da governança arquivística e o pioneirismo de Jardim ao trazer a primeira definição para construção de uma noção, cabe investigar o trabalho de 2018 intitulado “Governança arquivística: contornos para uma noção”. Nesse artigo, o autor

⁸ O Seminário Nacional de Governança Arquivística (SNGA) encontra-se em sua terceira edição. A primeira ocorreu em 2019 e foi promovida pelo Programa de Pós-Graduação em Memória e Acervo da Fundação Casa de Rui Barbosa, sob o título “Governança Arquivística: desafios contemporâneos na gestão de arquivos”. A segunda edição do SNGA ocorreu de forma remota em 2020 e foi organizada pelo Grupo de Estudos de Políticas de Informação, Comunicações e Conhecimento (Gepicc) da Universidade Federal da Bahia (Ufba). A terceira edição, por sua vez, aconteceu em 2022 e foi organizado pela Diretoria de Arquivos Institucionais e pela Escola de Ciência da Informação (ECI) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sob o título “Repensando políticas arquivísticas” (também de forma remota).

empreendeu grandes esforços para aprofundar a discussão sobre tal noção. Ao compreender de que forma a noção foi proposta e qual seu contexto de aplicação, será possível investigar como os autores brasileiros têm aplicado essa noção nos últimos cinco anos desde a sua proposição.

2.2 GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA ENQUANTO NOÇÃO

Tendo em vista o pioneirismo de Jardim ao definir elementos para a concepção de uma noção de governança arquivística, cabe investigar o objetivo do autor com o trabalho publicado em 2018:

Pretende-se neste artigo reconhecer alguns elementos fundamentais da gestão arquivística de forma a traçar um esboço de uma categoria: governança arquivística. O adensamento dessa noção preliminar poderá suscitar futuramente o desenho de modelos de governança aplicáveis às instituições e serviços arquivísticos. Para favorecer esse desenho inicial, serão abordados aspectos teóricos sobre governança e o atual cenário arquivístico brasileiro, sobretudo no setor público. Ao final, a noção proposta é ilustrada com os elementos que comporiam o cenário para uma governança arquivística em níveis nacional, estadual e municipal (Jardim, 2018b, p. 2).

Jardim se propõe a trazer uma noção de arquivística seguida de elementos que comporiam a governança arquivística em níveis nacional, estadual e municipal. Para isso, o autor baseia-se nos elementos do gerenciamento arquivístico (gestão arquivística) expondo as relações existentes entre esta e a governança arquivística, tendo como pano de fundo o atual cenário arquivístico brasileiro, e busca na temática de governança suas bases teóricas. Neste contexto, são retomados os conceitos de Macroarquivologia e Microarquivologia (Quadro 1), cunhados por José Manuel Mata Castillon em 1970, posteriormente trabalhados por Conde Villa Verde em 2016.

Quadro 1 - Aspectos gerenciais da Macroarquivologia e Microarquivologia

Arquivologia	
Macroarquivologia	Microarquivologia
Processos de organização e funcionamento de instituições e serviços arquivísticos; desenho e implementação de programas, projetos, redes e sistemas; definição, execução e avaliação de políticas arquivísticas; prospectiva arquivística* etc.	Processos técnico-científicos inerentes ao desenvolvimento de funções arquivísticas** (produção, avaliação, aquisição, conservação, classificação, descrição e difusão) envolvidas na gestão de documentos correntes e intermediários e na administração de arquivos permanentes etc.

* Conforme Martín-Pozuelo, prospectiva arquivística refere-se à investigação que "se plantea y se desarrolla para dar respuesta a los interrogantes y la incertidumbre respecto al futuro de los archivos y de la archivística así como al estudio de los factores de cambio que determinarán ese futuro. Dicho de otra manera, la prospectiva archivística no es otra cosa que la aplicación al estudio de los archivos de las técnicas que nos hacen posible el conocimiento y la anticipación sobre su futuro con el fin de diseñar estrategias para promover su calidad y desarrollo integral".

** Funções arquivísticas nos termos definidos por Couture e Rousseau (1998).

Fonte: Jardim (2018a, p. 34).

Macroarquivologia e microarquivologia são dimensões que interagem dialeticamente e, de certa forma, se complementam. Para Jardim, essas duas dimensões devem estar sob a responsabilidade dos gestores de arquivo, que lidam cada dia mais com desafios novos e complexos em suas práticas diárias. Jardim indica que os avanços da microarquivologia são mais evidentes que os da macroarquivologia, tanto no campo teórico quanto prático. Ele explica que tal situação se dá possivelmente pelo fato de que, historicamente, a área teve a necessidade de responder às necessidades microarquivísticas impostas pelo Estado moderno europeu. Contudo, o atual cenário do Estado marcado pelas mutações das organizações privadas, as mudanças administrativas no setor público, a crescente ampliação das demandas sociais e do uso das novas tecnologias da informação imprimem a necessidade de maior atenção ao campo macroarquivístico, que, do ponto de vista gerencial, contempla a governança arquivística.

A apresentação dessas duas categorias no texto é bem interessante, tendo em vista o cenário das instituições arquivísticas brasileiras apresentado por Jardim: fortemente marcado pelos trabalhos da Unesco na década de 1970 sobre sistemas de arquivo, e que apesar dos avanços alcançados (sobretudo na redemocratização do Brasil a partir de 1985) é marcado por estruturas burocráticas verticalizadas e posições periféricas na estrutura do estado. Diante do

crescente uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e das necessidades da sociedade, foi preciso atualizar e buscar meios de atender a essas novas demandas:

Em 2018, como projetar um sistema ou rede de arquivos que seja uma ferramenta de gestão arquivística menos endógena e com uma grande capacidade de fomentar diálogos, processos e produtos com vários atores e agências do Estado e da sociedade? Como estabelecer políticas públicas arquivísticas democraticamente em um contexto de frágil institucionalidade, bem como atender diversificadas demandas políticas e sociais? Trata-se, portanto, de refletirmos sobre modelos de governança – incluindo a governança da informação – que não faziam parte das alternativas projetadas pela Unesco nos anos de 1970, ainda hoje reproduzidas por várias instituições arquivísticas. A construção de alternativas supõe conhecermos melhor as diversas configurações de um cenário informacional em profundas transformações que afetam direta ou indiretamente a gestão de instituições arquivísticas e seu protagonismo nas políticas e sistemas/redes arquivísticas: programas e ações de governo aberto, dados abertos, administração eletrônica, novos modelos de gestão pública, controle social, transparência do governo, leis de acesso à informação e de proteção de dados pessoais, direito à memória, direito ao esquecimento, políticas e agendas culturais sob forte influência do universo digital etc. Nesse sentido, a noção de governança, aplicada ao universo arquivístico, pode oferecer agendas renovadoras e ferramentas de apoio à gestão macroarquivística em níveis nacional, estadual e municipal (Jardim, 2018a, p. 36).

Para esse autor, a governança arquivística seria a resposta a este novo contexto e a solução de problemas antigos. A construção desse entendimento se dá por meio dos trabalhos utilizados pelo autor para abordar a temática da governança. O autor utilizou princípios, dimensões e aspectos da governança no contexto privado e público, sendo este último mais explorado.

No contexto público brasileiro, Jardim (2018a, p. 37) apresenta Diniz (1996) como uma das intérpretes pioneiras da noção de *governance* marcada pela necessidade do Estado de ampliar suas interlocuções com diversos atores sociais, num contexto organizacional mais flexível. Após apresentar os aspectos da governança trabalhados por Diniz, Jardim (2018a, p. 38) faz um alinhamento com as tendências reconhecidas por Goldsmith e Eggers (2006) apresentadas no livro *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Os dois autores apresentam um modelo de governança em rede que contempla diversos aspectos como alianças entre setores do Estado e da sociedade, compartilhamento de informações, conhecimento e tomadas de decisão, transparência e outros.

Todas as definições apresentadas por Jardim conduzem o leitor a compreender algumas marcas essenciais da governança que, conseqüentemente, devem estar presentes na categoria governança arquivística. Esta, de acordo com Jardim (2018a, p. 40), “mira a teia de

interesses, ações e atores, do Estado e da sociedade, que ultrapassa os limites da autoridade e institucionalidade da administração das instituições arquivísticas. E ao fazê-lo, fortalece essa autoridade e institucionalidade.” As instituições arquivísticas influenciam e são influenciadas pelo ambiente externo. Para o autor, essas relações devem ser vislumbradas:

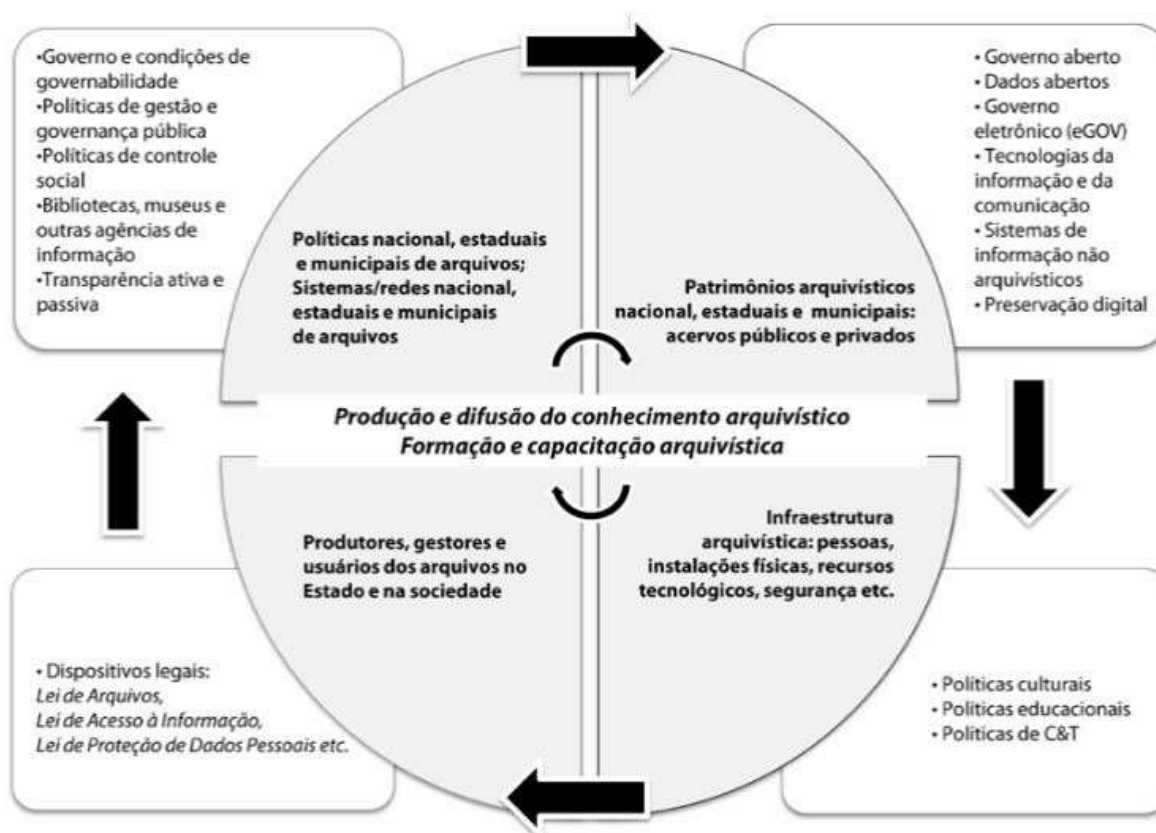
Por exemplo, a formulação de uma política de gestão de documentos deve prever em seu desenho e aplicação as possíveis correlações com políticas de dados abertos. Essa postura solicita altos teores de proatividade por parte das instituições arquivísticas para equacionar os imperativos da gestão e governança arquivísticas dentro e fora do Estado (Jardim, 2018b, p. 10).

Nesse sentido, Jardim esclarece que a base da noção arquivística surge nesse contexto de mudanças históricas, sociais e políticas, e necessariamente excede a gestão verticalizada burocratizada:

Governança arquivística, portanto, tem uma marca fundamental: compreende necessariamente ações transversais ao contexto arquivístico com um forte dinamismo relacional com outras agências, políticas e programas no campo da informação estatal, bem como com setores diversos da sociedade. Inclui a capacidade das instituições arquivísticas de dialogarem e atuarem no conjunto dos diversos ambientes informacionais. Demanda uma autoridade arquivística cuja configuração é legal, mas também simbólica. A autoridade de uma instituição arquivística é um processo complexo. Abrange o reconhecimento da instituição pelos atores sociais que demandam informações arquivísticas sob um vasto arco de possibilidades, como o direito à informação e à memória. Uma frágil autoridade arquivística inviabiliza a adoção de modelos de governança arquivística? Não necessariamente. Até porque o modelo de governança a ser adotado e redefinido ao largo do tempo reflete o grau menor ou maior de autoridade arquivística alcançada ou a ser ampliada (Jardim, 2018a, p. 40).

Identificando essa complexa relação, o autor aponta que a governança arquivística necessariamente demanda os conhecimentos e as práticas da macro e microarquivologia, estabelecendo relações transversais entre diferentes atores. Ele propõe o seguinte desenho para a governança arquivística nacional (Figura 1).

Figura 1 - Governança arquivística nacional



Fonte: Jardim (2018a, p. 41).

As quatro dimensões internas são definidas pelo autor como dimensões arquivísticas, e os pontos elencados (de forma não exaustiva) objetos da governança numa perspectiva de Estado e sociedade, que se assemelha às perspectivas de observação da governança propostas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), nos referenciais de governança publicados em 2013 e 2020. Essas quatro dimensões interagem de forma dialética, isto é, dialogando e debatendo, com o eixo central relacionado à produção e difusão do conhecimento arquivístico, e a formação e capacitação de profissionais.

Os inter-relacionamentos entre essas dimensões e o eixo central ficam a cargo dos atores, identificados pelo autor como sendo as Instituições Arquivísticas (nacional, estaduais e municipais), e em termos arquivísticos, instituições e serviços, patrimônio, infraestrutura e outros. Quanto aos objetos, Jardim (2018a, p. 41-42) elucida que as políticas e os sistemas/redes de arquivo são também instrumentos centrais na gerência arquivística

(gestão arquivística) e em possíveis modelos de governança arquivística em níveis nacional, estadual e local.

As outras quatro dimensões externas ao círculo possuem características que excedem a esfera da autoridade arquivística dos arquivos públicos. Contudo, também são entendidas como objeto da governança, influenciam (e são influenciadas) as dimensões centrais, e devem ser alvo de diálogo entre os atores.

Com relação aos possíveis arranjos organizacionais para a governança arquivística, Jardim (2018a, p. 42) aponta que poderão variar, sendo impactados pela autoridade legal e pela autoridade técnico-científica das instituições e conselhos. Com relação a este aspecto, o autor traz o modelo sistêmico, amplamente utilizado no Brasil, como um instrumento que merece ser revisado a fim de favorecer os princípios da governança em rede, que, pelas suas características marcadas pela transversalidade, diverge das limitações impostas pelos modelos burocratizados até então usados.

Os sistemas institucionais de arquivos, nos moldes em que foram concebidos no Brasil nos últimos quarenta anos, tendem a não favorecer princípios da governança em rede: flexibilidade nas relações entre as partes, horizontalidade, cooperação, complementaridade, compartilhamento de recursos diversos, socialização do conhecimento, alianças para a implementação de estratégias comuns ou semelhantes etc. A anatomia da maior parte dos sistemas existentes é piramidal, reproduzindo os padrões da burocracia hierárquica e “parece buscar mais a homogeneidade do que os diálogos entre as diversas partes” que os compõem (Jardim, 2013, p. 39).

Dadas as características da governança, segundo o autor em questão, modelos sistêmicos não são aderentes à proposta de diálogo transversal que ela traz, algo a ser observado sobretudo no Brasil, que adotou a perspectiva sistêmica desde 1978, quando o primeiro Sistema Nacional de Arquivos foi instituído e o manteve até a atualidade (Jardim, 2018). Jardim (2018a, p. 42) aponta que os conselhos (municipais, estaduais e nacional) tendem a favorecer ações de governança em rede sem se sobreporem à autoridade e ao papel das instituições arquivísticas. Nesse contexto de modos de organização, cabe questionarmos também se os modelos sistêmicos em níveis de instituições e serviços arquivísticos também seriam inadequados à governança arquivística.

Por último, vale lembrar que o desenvolvimento da noção de governança arquivística, ilustrada neste artigo a partir da atuação das instituições arquivísticas no cenário brasileiro, merece ser objeto de pesquisas, considerando-se também a viabilidade de modelos aplicáveis a serviços arquivísticos, tanto no setor público como no privado (Jardim, 2018a, p. 43).

A ausência de literatura a respeito do tema torna tudo muito incipiente e dificultoso. Quais seriam os componentes de um modelo de governança arquivística organizacional/institucional pública? Criado um modelo, ele seria aplicável em instituições arquivísticas e não arquivísticas? Tais questões foram elencadas pelo autor e subsidiaram a proposta deste trabalho:

O tema merece ser ampliado com investigações sobre os possíveis métodos da governança arquivística, tal como já ocorre com razoável amadurecimento em áreas como a governança de tecnologia da informação. A construção de modelos que orientem a sua aplicabilidade é um desafio a ser enfrentado pelas práticas gerenciais das instituições arquivísticas e a pesquisa acadêmica em arquivologia. É também premente a formação de arquivistas qualificados não apenas para a gestão microarquivística, mas também para a macro. A atuação do arquivista demanda conhecimentos para uma gestão arquivística com parâmetros que derivam não só da arquivologia, mas também da administração e outras áreas (Jardim, 2018b, p. 14).

Como propor modelos de governança arquivística, em qualquer nível, no contexto arquivístico brasileiro, que enfrenta desafios como a fragilidade dos arquivos públicos e uma administração pública detentora de grandes volumes de massas documentais acumuladas? Não seria mais adequado focar nas questões microarquivísticas para então propor novas soluções? Jardim responde:

Não se trata, ingenuamente, de superpor uma plataforma inovadora a uma série de fragilidades históricas das instituições arquivísticas. Em muitos casos, como no plano municipal, sequer a instituição arquivística existe. A governança não substitui aspectos básicos da gestão que muitas instituições arquivísticas não logram viabilizar pelas mais variadas razões. Por outro lado, tampouco pressupõe a existência de níveis de excelência de gestão arquivística para ser viabilizada (Jardim, 2018a, p. 44).

Como o próprio autor frisa, não há necessidade de uma excelência em níveis de gerenciamento arquivístico para a implementação da governança arquivística e, nessa lógica, de uma gestão de documentos de excelência. Afinal, o “objeto da governança arquivística é a gestão arquivística” (Jardim, 2018b, p. 10). Sendo assim, a governança arquivística pode propiciar novas reflexões e melhorias no gerenciamento arquivístico, a qual, por ter como objeto a gestão de documentos (dentre outros), ao ser melhorada, viabilizaria a gestão de documentos. Trata-se de uma lógica de ações em cadeia que estão interligadas de forma a se retroalimentarem, criando um ciclo de influência mútua.

2.3 APLICAÇÃO DA GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Considerando que Jardim (2018a) se propôs a desenvolver a noção de governança na perspectiva nacional, estadual e municipal, tendo como pano de fundo as instituições arquivísticas, cabe verificar de que forma e em quais contextos essa noção vem sendo utilizada no país. Para tanto, foi conduzida uma pesquisa abrangente nas principais bases de dados da Ciência da Informação, como a Brapci, Scielo e na ferramenta Google Scholar. O protocolo de busca adotado coletou informações em diversas fontes relevantes, como pesquisas científicas, de acordo com os seguintes critérios e termos de pesquisa:

Quadro 2 - Protocolo de busca utilizado na revisão de literatura

Elemento	Descrição
Palavras-chave	“Governança arquivística” “Governança arquivística institucional” “Governança arquivística corporativa” “Governança arquivística organizacional”
Campo de busca	“título, palavras-chave, resumo, texto completo”
Operadores booleanos	AND
Combinação das palavras utilizadas	“Governança arquivística”; Governança AND arquivística; “Governança arquivística institucional”; “Governança arquivística” AND institucional; “Governança arquivística corporativa”; "Governança arquivística" AND corporativa; “Governança arquivística organizacional”; “Governança arquivística” AND organizacional.
Truncador	não foi utilizado

Fonte: Elaboração própria.

Foram identificados 21 trabalhos que utilizam a noção de governança arquivística. Para a análise dos trabalhos, foi adotada a metodologia de pesquisa exploratória com abordagem qualitativa. Como método de abordagem, foi empregado o método indutivo. E como técnica de pesquisa, a pesquisa bibliográfica combinada com incidente crítico e “brauseamento”. Nesse sentido, o procedimento para a pesquisa e análise foi: 1 - busca nas

bases de dados e ferramenta supracitadas; e 2 - análise dos trabalhos por meio dos seguintes pontos: a) título, b) palavras-chave, c) resumo, d) “brauseio” no texto: título dos capítulos, introdução, gráficos e tabelas, considerações e busca de termos representativos (ex: governança arquivística, governança arquivística institucional, governança institucional). A análise buscou verificar/identificar as seguintes questões:

- a) Estabelece ou utiliza a definição de algum autor para os conceitos de: governança; governança pública, governança corporativa; governança institucional?;
- b) Estabelece ou utiliza a definição de algum autor para governança arquivística?;
- c) Em qual contexto a noção de governança arquivística está sendo analisada?;
- d) Define ou utiliza a definição de algum autor para "governança arquivística institucional" e "governança arquivística corporativa"?;
- e) Confunde a noção de governança arquivística com as noções/conceitos de: gestão arquivística, gerenciamento arquivístico, gestão de documentos e governança da informação?;
- f) Associa a aplicação de governança arquivística com o desenvolvimento e ou implantação de políticas?;
- g) Correlaciona adequadamente governança arquivística e gestão arquivística/gerenciamento arquivístico?;
- h) Apresenta um modelo para implementação da governança em algum nível?

Dentre os trabalhos levantados, foi possível verificar uma variedade de objetos: serviços arquivísticos, instituições públicas e privadas, tipos documentais e outros. Além disso, foi possível constatar que todos os trabalhos utilizam a noção de governança arquivística, cunhada por Jardim (2018a). Contudo, apesar de apresentarem contextos distintos ao proposto pelo autor, não foi possível identificar a adequação e ou a propositura de novas definições e elementos para a governança arquivística e para sua aplicação. Apesar dos poucos trabalhos encontrados, foi possível averiguar que governança arquivística vem sendo utilizada em trabalhos que analisam instituições (arquivísticas e não arquivísticas) e em serviços arquivísticos. Além disso, em alguns momentos, governança arquivística apareceu como sinônimo de gerenciamento arquivístico, assim como de sistema de governança e política arquivística pública. Tal realidade corroborou com a indicação de Paludo (2020, p. 18):

[...] a falta de clareza, desde a compreensão dos conceitos e funções, e especialmente quanto ao caminho para sua correta implementação, faz com que muitos gestores públicos brasileiros confundam a Governança com a gestão (PALUDO, 2019); e não somente gestores, pois Rezende (2003), Silva et al. (2013) e Eyerkafer et al. (2016) também entendem a Governança como sendo a própria gestão pública ou a nova administração gerencial. Em face disso, a Governança acaba sendo implementada com falhas e/ou simplesmente não implementada.

Compreende-se, então, que a falta de clareza dos elementos e da aplicabilidade da noção de governança arquivística tende a inviabilizar a sua adoção. Além disso, o uso da noção de governança arquivística como sinônimo de gerenciamento arquivístico e ou gestão de documentos denuncia certa indistinção quanto a essas temáticas. Nesse sentido, compreende-se que pode haver dificuldades na implementação da gestão de documentos e do gerenciamento arquivístico.

Por fim, ao analisar a existência de modelos de governança, com exceção do trabalho de Jardim (2018)a, foi encontrado apenas um trabalho que apresentava uma matriz de modelo estrutural para governança arquivística de um tipo documental e um trabalho que, apesar de não propor uma matriz ou modelo propriamente dito, oferecia elementos da governança em nível de instituição. Diante do exposto, torna-se necessário aprofundar a análise das relações existentes entre governança arquivística, gerenciamento arquivístico e gestão de documentos a fim de estabelecer os limites existentes e as funções de cada um, para que seja possível avançar em direção ao objetivo do presente trabalho. Torna-se necessário também proceder à investigação da temática de governança de forma mais ampla, a fim de identificar elementos que subsidiem o andamento da presente pesquisa.

3 GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA, GERENCIAMENTO ARQUIVÍSTICO E GESTÃO DE DOCUMENTOS: IDENTIFICANDO POSSÍVEIS RELAÇÕES

Conforme apontado anteriormente, o objeto da governança arquivística é o gerenciamento arquivístico. Para Jardim (2018a, p. 32), o gerenciamento arquivístico (gestão arquivística) refere-se

[...] ao conjunto de elementos mobilizados para gerência de serviços e instituições arquivísticas. Inclui todo o ciclo, da produção à guarda permanente, passando pela gestão de documentos, a preservação, a produção de mecanismos de recuperação da informação, a difusão, o acesso e as demais operações que constituem a missão das instituições e serviços arquivísticos. Envolve também os aspectos gerenciais relacionados a pessoas, infraestrutura física, legal, tecnológica, recursos orçamentários etc.

Nesse mesmo sentido, Silva (2020) aponta que o gerenciamento arquivístico consiste em planejar, controlar e dirigir as funções arquivísticas, os recursos operativos, os serviços arquivísticos e o modelo de funcionamento e governança:

- as funções arquivísticas: (1) atividades técnicas relativas aos arquivos e documentos arquivísticos; (2) regulamentação dos processos, procedimentos, métodos e diretrizes; (3) elaboração de instrumentos técnicos e instrumentos de controle arquivístico; - os recursos operativos: (1) os espaços (físicos e digitais); (2) mobiliários e equipamentos; (3) equipes técnicas; (4) seus respectivos custos - necessários para a execução das funções arquivísticas; - os serviços arquivísticos: (1) serviços técnicos; (2) serviços destinados aos usuários (internos e externos), em que as funções arquivísticas serão executadas e os recursos operativos serão alocados; - o modelo de funcionamento e governança: lógica de funcionamento e governança das estruturas orgânicas encarregadas dos serviços e funções arquivísticas do ambiente considerado (Silva, 2020, p. 156).

Ainda de acordo com Silva (2020), planejamento, organização, direção e controle fazem parte das habilidades e dos elementos que compõem o gerenciamento arquivístico. Cada uma dessas habilidades/elementos tem um objetivo distinto e estão interligados (Quadro 3).

Quadro 3 - Elementos e habilidades do gerenciamento arquivístico

Habilidade/ elemento	Definição
Planejamento	“[...] modelo ou um curso de ações sistematizadas a ser seguido e tem como resultado imediato a determinação de objetivos (resultados futuros) e de um plano detalhado para alcançá-los”.
Organização	“[...] modelagem e estruturação, bem como a locação e integração de recursos, atividades e atribuições que foram planejados. Trata-se de estabelecer o uso ordenado dos recursos disponíveis e/ou possíveis e a melhor maneira de combinar esforços para o alcance dos objetivos planejados”.
Direção	“[...] interpretação dos planos resultantes dos processos de planejamento e da organização esquematizada com vistas a orientar os responsáveis pela execução das atividades necessárias”.
Controle	“[...] assegurar que os resultados daquilo que foi planejado, organizado e dirigido contemplem, tanto quanto possível, os objetivos previamente estabelecidos”.

Fonte: Adaptado de Silva (2020, p. 161-165).

Segundo Silva (2020, p. 157), as funções arquivísticas são o “conjunto de atividades técnicas contínuas, dinâmicas integradas e interdependentes relativas aos arquivos e que compõem o ciclo de vida dos documentos”. Algumas são complexas e se desdobram em vários processos e procedimentos que necessariamente devem ser padronizados. Para garantir o controle adequado, é necessário estabelecer normas, regras, políticas, estratégias, entre outros. Essas funções são capazes ainda de gerar produtos de informações arquivísticas (tabelas, esquemas, fluxogramas, cartilhas, fôlderes, entre outros) que têm por objetivo oferecer aos usuários internos e externos informações úteis. Para execução das funções arquivísticas, é fundamental aplicar os recursos operacionais disponíveis nos serviços arquivísticos.

Silva (2020, p. 158) explica que os serviços arquivísticos (unidades administrativas incumbidas de funções arquivísticas de uma organização/instituição) são estruturas orgânicas nas quais os recursos operativos destinados à execução das funções arquivísticas são empregados. Esses serviços compõem instituições públicas e privadas, arquivísticas (como parte das atividades-fim) ou não arquivísticas (como parte das atividades-meio). Para que os

serviços funcionem, eles demandam uma lógica de organização que pode ser em rede ou sistema. Segundo Silva (2020, p. 159), um sistema de arquivo consiste

[...] em um conjunto de entidades (serviços e/ou instituições públicas e/ou privadas) que executam funções arquivísticas, que são interdependentes (dependem umas das outras) e interagentes (exercem ação ou influência mútua) e que se relacionam entre si formando uma totalidade complexa no sentido de alcançar uma finalidade ou objetivo relativo aos arquivos e documentos arquivísticos, que é a própria razão de existência do sistema.

A rede de arquivo, por sua vez, consiste

[...] em um conjunto de entidades (serviços e/ou instituições públicas e/ou privadas) que executam funções arquivísticas e que, de modo organizado, coordenado, integrado, articulado e padronizado, buscam alcançar, com o máximo de qualidade possível, a realização de objetivos em comum relativos aos arquivos e documentos arquivísticos. Esses objetivos podem compreender: (1) compartilhar informação e conhecimento relativos à criação, à gestão, à preservação dos arquivos e documentos arquivísticos; (2) tornar acessíveis arquivos e documentos arquivísticos; (3) desenvolver produtos de informação arquivística; (4) executar funções arquivísticas (Silva, 2020, p. 159).

Conforme apontado por Jardim (2018a, p. 35-36), o modelo sistêmico projetado pela Unesco nos anos 1970 foi amplamente adotado no Brasil e, salvo exceções, quando existente, não dialoga com as políticas e os programas que impactam a qualidade dos serviços e das instituições arquivísticas. Para Jardim (2018a, p. 43), modelos sistêmicos tendem a não favorecer a governança arquivística em rede devido à lógica hierarquizada intrínseca ao modelo, que acaba inviabilizando o diálogo entre as partes componentes. Para Jardim (2018a, p. 43), a governança arquivística é colaborativa:

[...] Refere-se a um conjunto de aspectos sociais, culturais, políticos e técnico-científicos que caracterizam o cenário arquivístico e seu entorno. Visa à qualidade da gestão de arquivos e sua inserção nas formas como o poder público é exercido em um regime democrático em nível intraestado e entre o Estado e a sociedade, considerando-se elementos sociais, culturais, políticos e técnico-científicos.

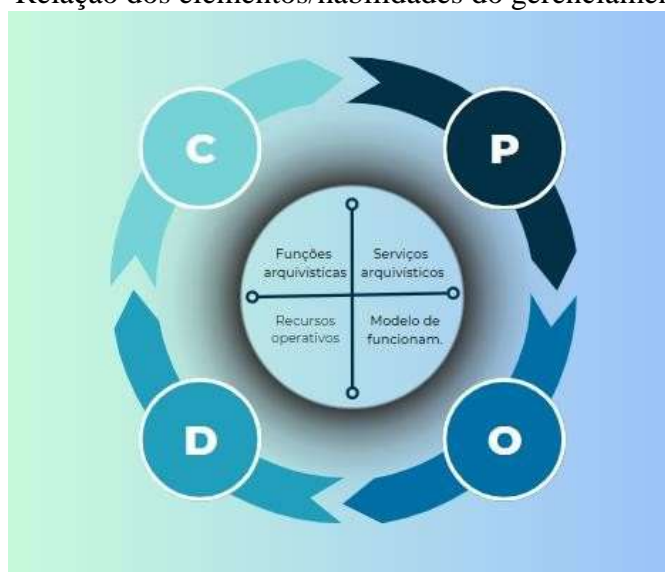
Nessa ótica, a governança arquivística, num aspecto mais amplo, isto é, nacional, demanda modelos em rede, que, dada a sua lógica de estruturação, tendem a viabilizar a governança. Contudo, cabe refletir se o modelo se aplica no contexto de instituições. De

acordo com Jardim (2018a, p. 43),

Os sistemas institucionais de arquivos, nos moldes em que foram concebidos no Brasil nos últimos quarenta anos, tendem a não favorecer princípios da governança em rede: flexibilidade nas relações entre as partes, horizontalidade, cooperação, complementaridade, compartilhamento de recursos diversos, socialização do conhecimento, alianças para a implementação de estratégias comuns ou semelhantes etc.

Independentemente da escolha por rede ou sistema, caso a governança seja um objetivo, há a necessidade de contemplar as diversas relações existentes entre os atores envolvidos e demais políticas e programas que perpassam as instituições e os serviços arquivísticos. Redes e sistemas, assim como as instituições e os serviços arquivísticos, recursos operativos e funções arquivísticas devem ser planejados, organizados, dirigidos e controlados a fim de que sejam uma ferramenta eficiente para o gerenciamento arquivístico (Figura 2).

Figura 2 - Relação dos elementos/habilidades do gerenciamento aplicado



Fonte: Adaptado de Silva (2020).

Compreendidos os elementos e as habilidades do gerenciamento arquivístico e sua relação com a governança arquivística, partiremos para um breve histórico e conceituação da gestão de documentos, que compreende ações e procedimentos contemplados pelas funções arquivísticas. Tal esforço permitirá uma visão holística das temáticas e das relações que estabelecem entre si.

3.1 FERRAMENTAS VIABILIZADORAS DA GESTÃO DE DOCUMENTOS

Os órgãos públicos, no exercício de suas atividades e funções, produzem e recebem documentos num contexto orgânico funcional. Esses documentos arquivísticos registram as funções e as atividades da instituição e possuem diversas finalidades e usos. Delmas (2010) analisa as utilidades dos arquivos e indica que eles servem para

[...] provar, lembrar-se, compreender e identificar-se. Provar seus direitos é uma utilidade jurídica e judiciária. Lembrar-se é uma utilidade de gestão. Compreender é uma utilidade científica de conhecimento. Identificar-se pela transmissão da memória é utilidade social (Delmas, 2010, p. 21).

Os documentos arquivísticos são cruciais para o desenvolvimento das instituições públicas e privadas. Ao mesmo passo em que são produto das atividades, subsidiam elas, possibilitando ainda que essas instituições cumpram com suas obrigações legais. Nesse sentido, não basta apenas produzir e acumular desordenadamente esses documentos, é necessário que eles sejam alvo de gestão, com procedimentos, operações técnicas e finalidades bem definidas.

A gestão de documentos é um tema bastante discutido na Arquivologia, principalmente pelos impactos que causou (e causa) na área. Conceito complexo de ser definido, é entendido por diversos autores como um divisor de águas para a arquivística devido à “renovação” que impôs na área em diversos sentidos.

Ao trabalhar o conceito de gestão de documentos, Indolfo (2007) aponta para o pioneirismo dos Estados Unidos (entre outros países anglo-saxônicos), desde os anos 1940, na elaboração dessa noção (*records management*). Segundo a autora, esse conceito possui inicialmente uma ótica “nitidamente mais administrativa e econômica do que arquivística” (Indolfo, 2007, p. 30), pois buscava otimizar o funcionamento da administração por meio do controle dos documentos produzidos e armazenados. A autora segue fazendo uma cuidadosa linha do tempo, montando um histórico até os dias atuais, e aponta para um ponto extremamente importante: a gestão de documentos é contextual:

Não se pode falar de gestão de documentos como um conceito único e de aplicação universal, uma vez que de sua elaboração e desenvolvimento participaram fatores determinantes, em que se destaca uma dada e específica tradição arquivística, e também administrativa, e um conceito histórico e institucional (Indolfo, 2007, p. 33).

Apesar desse caráter contextual, ao analisarmos os conceitos de gestão de documentos, nós nos deparamos com alguns “pontos” em comum, denotando certa harmonia no que diz respeito à sua finalidade. Nesse sentido, Indolfo (2007, p. 34, grifos nossos) aponta que “os elementos **economia**, **eficácia** e **eficiência**, sem esquecer o fator produtividade, são ressaltados, normalmente, em quase todos os conceitos”. A autora explica que isso se dá pelas próprias necessidades apresentadas pelas instituições públicas e privadas do início do século XX, que necessariamente exigiram os “princípios da administração científica, preconizada pelo Taylorismo”, uma administração moderna. Mas o que seriam esses elementos?

Para Grateron (1999, p. 11 grifos nossos), a **eficiência** é expressa pela

[...] relação existente entre os bens e serviços consumidos (entradas ou inputs do processo) e os bens e serviços produzidos (saídas ou outputs do processo). Assim, uma performance eficiente é a **maximização dos resultados com recursos determinados** ou a obtenção ou prestação de um bem ou serviço com o mínimo possível de recursos, **mantendo a qualidade e a quantidade desejada**.

Dando continuidade, Grateron (1999, p. 12, grifo nosso) aponta que a “**eficácia** de uma entidade ou gestor público é medida pelo **grau de cumprimento dos objetivos e metas fixados** nos programas de ação”. O autor aponta que para analisar o cumprimento dos objetivos e metas é necessária a existência de programas e metas que estejam devidamente reconhecidos e claros. A eficácia aponta para o ótimo, isto é, para a otimização do resultado. Como já apontado, a gestão de documentos é uma facilitadora para se alcançar a eficácia, já que subsidia o bom andamento das atividades rotineiras das instituições, necessárias em um nível operacional para o alcance do ótimo (dos resultados esperados no cumprimento das metas e programas).

Por fim, o autor aponta que a **economia** é o elemento que,

[...] segundo muitos autores da área administrativa, fecha o conjunto de três critérios básicos (os três E’s), para a avaliação da performance dos gestores públicos e privados. Este critério de avaliação de avaliação da gestão refere-se às condições de aquisição dos diferentes recursos (financeiros, humanos, materiais, etc) pela entidade em questão. A consideração deste atributo supõe o conhecimento dos recursos e a sua comparação com padrões

preestabelecidos. Desta ótica, uma operação considera-se econômica quando se dão, em forma concomitante, os fatores a) tempo adequado, b) menor custo, c) quantidade adequada, d) qualidade esperada; ou seja, a aquisição realizou-se em tempo adequado, com o menor custo possível, na quantidade adequada e com a qualidade preestabelecida. Pode-se dizer que a **economia é atingida quando são adquiridos recursos adequados (em quantidade e qualidade) ao menor custo possível, considerando as condições de aquisição** (Grateron, 1999, p. 12, grifo nosso).

Diante do exposto, entende-se, no âmbito deste trabalho, que a gestão de documentos oferece eficiência às instituições públicas e privadas ao possibilitar a eliminação segura, a manutenção apenas dos documentos necessários com sua respectiva classificação, por viabilizar uma diminuição de tempo dos colaboradores para a recuperação de informações necessárias ao andamento de suas atividades e tomadas de decisão. Nesse contexto, o mesmo número de colaboradores pode aumentar sua performance e qualidade de serviços (eficiência e eficácia) por meio da gestão de documentos, sem que haja o aumento dos recursos operacionais (economicidade).

Ressalta-se que não são poucos os estudos que apontam para a gestão de documentos como um fator propiciador de economia nas instituições. Seja por viabilizar a otimização das atividades aumentando a produtividade sem que, necessariamente, haja um aumento do quadro de colaboradores; pela diminuição de custos envolvidos na manutenção de espaços e materiais destinados aos documentos (independente do suporte em que estejam); ou até mesmo por subsidiar a rápida recuperação de documentos necessários para comprovações legais, por exemplo. Nesse sentido, Alberch i Fugueras (2004, p. 2, tradução nossa) aponta que

A gestão de documentos engloba um conjunto de operações técnicas comprometidas na busca de economia e eficácia na produção, manutenção, uso e destino final dos documentos ao longo de todo o seu ciclo de vida, quer dizer, desde o momento de sua concepção nas oficinas administrativas até seu ingresso nas instituições de arquivos.⁹

A gestão de documentos tem vários objetivos. Ao analisá-los, Paola Bittencourt e Natasha Silva (2020, p. 52) apontam que esse tipo de gestão

⁹ “La gestión documental engloba un conjunto de operaciones técnicas comprometidas en la búsqueda de la economía y la eficacia en la producción, mantenimiento, uso y destino final de los documentos a lo largo de todo su ciclo de vida, es decir, desde el momento de su concepción en las oficinas administrativas hasta su ingreso en las instituciones de archivos.”

[...] tem como principal objetivo garantir o controle sobre a totalidade de documentos arquivísticos produzidos em razão do desempenho das funções e atividades de uma organização. Entretanto, esse objetivo principal se desdobra, ainda, em outros objetivos mais específicos como: - otimizar o uso dos recursos humanos, materiais, e financeiros; - garantir que os documentos sejam produzidos, utilizados e destinados de forma adequada e segura; - racionalizar a produção de documentos; - assegurar a preservação e o acesso aos documentos de guarda permanente; - possibilitar a eliminação adequada dos documentos, que já não são mais necessários à administração; - contribuir para a melhoria contínua e o bom funcionamento administrativo da organização.

No contexto da administração pública brasileira, como já indicado, a gestão de documentos é uma obrigação legal, de acordo com a Lei Federal n. 8.159, de 1991, chamada de Lei de Arquivos. Além da obrigatoriedade legal, a Lei de Arquivos trouxe uma definição para gestão de documentos em seu artigo 3º:

Conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente e intermediária, visando sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente (Brasil, 1991).

Se, por um lado, a Lei de Arquivos oferece um marco regulatório, e conseqüentemente um ganho para a área de arquivos, por outro, dependendo da forma como é interpretada, pode oferecer uma “atenuação” das finalidades e possibilidades da gestão de documentos. Para além da destinação (eliminação ou recolhimento a guarda permanente), a gestão de documentos é um dos meios garantidores da utilização dos arquivos pelos próprios produtores (neste caso, os órgãos públicos) e pelos cidadãos que consomem os serviços públicos. A existência de um estado democrático de direito requer a soberania popular como elemento essencial. Para que essa soberania exista, é fundamental que o povo exerça seus direitos, incluindo o dever de exigir que o poder público atue em conformidade com os princípios previstos na Constituição Federal (1988):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Segundo Vilhena *et al.* (2015, p. 7), “o sistema de controle do governo faz parte da Constituição e é uma de suas principais armas na defesa de certos princípios fundamentais”. São estes princípios fundamentais: a legalidade, a moralidade, a finalidade ou a

impessoalidade, a publicidade, a razoabilidade e a eficiência. Além desses princípios explícitos¹⁰, a administração pública deve observar os demais princípios implícitos que têm o mesmo peso e importância.

Nesse contexto, a gestão de documentos viabiliza o cumprimento daqueles princípios e das obrigações dos órgãos públicos, sejam eles de natureza legal, administrativa e, principalmente, social. Conforme explicitado por Lúcia Zorzal e Georgete Rodrigues (2015, p. 114), os temas “transparência, acesso à informação, *accountability* e governança” ocuparam um lugar central da agenda política nacional. As autoras apontam ainda que “a transparência e o acesso à informação pública estão previstos como direitos dos cidadãos e deveres do Estado na Constituição Federal (CF) de 1988” (Zorzal; Rodrigues, 2015, p. 114).

Além disso, vale ainda destacar e colocar em pauta que o acesso à informação e aos documentos arquivísticos é um direito garantido pela Constituição Federal. Conforme o artigo 5º, inciso XIV, “é assegurado a todos o acesso à informação, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional na legislação vigente” (Brasil, 1988). Da mesma forma, isto também está previsto na Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que define, em seu artigo 4º, que

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

A Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, também regula e garante o acesso à informação para os cidadãos, definindo diretrizes e procedimentos aos órgãos públicos a fim de garantir esse direito. Parte-se do pressuposto de que, para garantir o acesso à informação e aos documentos, assim como para garantir outros direitos que dependam direta ou indiretamente deles, é necessário realizar previamente a classificação, avaliação e preservação dos documentos arquivísticos, por meio de uma gestão de documentos sistemática e bem estabelecida.

Além da obrigação legal de fornecer informações de maneira transparente, no Brasil os órgãos públicos têm a responsabilidade de prestar contas sobre o uso de recursos públicos. Essa prestação de contas é pautada por diversos princípios, como o princípio da publicidade.

¹⁰ Os princípios explícitos serão detalhados no capítulo 4 deste trabalho.

Por meio da gestão de documentos, as instituições públicas facilitam o cumprimento de suas obrigações legais. Ao gerirem os documentos arquivísticos, produtos de suas atividades (produzindo, classificando, avaliando, tramitando, armazenando e destinando corretamente), as instituições públicas contam com arsenal para o cumprimento de seus deveres e possibilitam aos cidadãos o acesso a informações confiáveis.

A gestão de documentos possibilita a ágil recuperação das informações contidas nos documentos arquivísticos, independente do suporte ou da fase em que estes estejam. Com relação ao princípio da publicidade, a gestão de documentos também auxilia seu cumprimento, pois, por meio da documentação devidamente classificada, avaliada e recuperável, a divulgação de dados e informações se torna mais fácil e exequível.

Enfim, como se percebe, é possível relacionar a gestão de documentos, direta e indiretamente, ao cumprimento dos princípios da administração pública no Brasil, explícitos e implícitos. Porém, o objetivo aqui é exemplificar, sem esgotar a temática, e demonstrar a possibilidade de ampliar a própria finalidade da gestão de documentos no setor público brasileiro. Isto é, mostrar que a gestão de documentos excede a obrigação legal imposta pela Lei de Arquivos.

Com relação às formas de implementação da gestão de documentos, existem na literatura nacional e internacional algumas propostas e métodos. Nesse contexto, inserem-se as políticas e os programas de gestão de documentos.

Com relação às políticas, Jardim (2013, p. 36) aponta que

A noção de políticas arquivísticas está longe de constituir um território conceitual denso. Tampouco se traduz em consistentes aparatos metodológicos de análise. Embora, no caso brasileiro, seja muito presente nos discursos produzidos por gestores de algumas instituições, as políticas arquivísticas ainda não se traduzem em reflexões teóricas mais estruturadas, inclusive na literatura internacional. As declarações de políticas arquivísticas emitidas por serviços e instituições apontam para diferentes formas de visualizar os processos, ações e sujeitos da gestão arquivística. Não raro um dispositivo legal, projeto ou programa são caracterizados como uma política arquivística.

Políticas arquivísticas e programas de gestão de documentos não são sinônimos. Entretanto, conforme apontado por Jardim, é frequente na fala dos gestores de arquivo que a instituição possui uma política arquivística, quando, na realidade, houve uma decisão política para implementar um programa, fato que não confere a este programa o *status* de política (Jardim, 2013, p. 36). Para Jardim (2013, p. 38-39), políticas arquivísticas são

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

As políticas públicas possuem diversos conceitos e modelos de análise. Contudo, Souza (2006, p. 36) indica que há a possibilidade de sintetizar seus principais elementos:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. - A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. - A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. - A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. - A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Em termos gerais, pode-se dizer que as políticas públicas têm como objetivo o atendimento das demandas impostas pela sociedade. Assim, também visa à diminuição de conflitos entre o agente (agentes públicos) e o principal (sociedade), o que clarifica sua relação direta com a governança. Conforme apontado por Souza (2006, p. 36), as políticas públicas excedem o governo (apesar de se concretizarem nestes) e perpassam diversas “áreas” da administração pública, como é o caso da arquivística. Nesse sentido, Jardim (2013, p. 48) menciona que

Experiências nacionais e internacionais, de distintas escalas organizacionais, mostram-nos que uma política arquivística tende a legitimar e a “empoderar” significativamente um serviço e uma instituição arquivística. Da mesma forma, a ausência de uma política arquivística não desqualifica ou inviabiliza totalmente uma gestão arquivística. No entanto, a sua ausência tende a tornar muito mais onerosa a gestão arquivística e a conquista de padrões de eficiência e eficácia. Sistemas, redes, programas ou outras ferramentas gerenciais podem ser mais bem exploradas quando associadas a uma política arquivística, pactuada com os diversos atores da gestão arquivística e configurada num documento referencial, formalizado numa instância superior da organização e atualizado ao longo do tempo.

Para Jardim (2013, p. 48), os programas estão atrelados às ferramentas gerenciais, ou seja, estão mais vinculados ao gerenciamento arquivístico e “podem ser mais bem explorad[os] quando associad[os] a uma política arquivística”. Considerando a relação entre políticas e programas, Souza (2006, p. 26) aponta que

Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Ainda de acordo com Souza (2006), em alguns casos, a política pública também requer a aprovação de nova legislação. Nesse sentido, frisa-se o já exposto, ou seja, não se trata apenas de existir uma norma ou uma declaração de que existe uma política ou um programa, trata-se da implementação de fato. Isso significa compreender todo um ciclo, de forma resumida, contemplando desde a construção de uma agenda pertinente, a formulação da política, o processo de tomada de decisão, a implementação (por meio de programas) e, por fim, a avaliação (para correções necessárias).

No contexto arquivístico, programas de gestão de documentos geralmente são utilizados como sinônimos de políticas arquivísticas, ou de forma autônoma, isto é, sem que estejam atrelados a uma política arquivística. A esse respeito, entende-se que políticas e programas são distintos e se complementam. Desse modo, destaca-se a proposição de Jardim (2013, p. 48) sobre os programas enquanto ferramentas gerenciais. Todavia, independente da compreensão adotada, a gestão de documentos necessita de meios para sua implementação. Neste ponto, inserem-se os programas e modelos de gestão de documentos. Dentre as propostas metodológicas para a criação de programas de gestão de documentos, destacam-se os modelos propostos por James B. Rhoads e Joaquim Llansó Sanjuan.

No âmbito do Records and Archives Management Programme (RAMP), da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco), Rhoads (1989, p. 3) definiu elementos básicos para a implementação de um programa de gestão de documentos completo, pelo qual se asseguram a economia e a eficiência na gestão de documentos. Segundo o autor:

Um sistema completo de gestão de documentos contempla tudo o acontece com um documento ao longo de seu "ciclo de vida", ou seja, desde sua "produção", ao longo de sua "vida produtiva" como meio de execução as funções da organização, até a sua "morte" ou destruição, quando já serviu para tudo o que poderia servir utilmente, ou sua "reencarnação", em sob a forma de arquivo, se merece ser permanentemente preservado. Estas atividades se dividem em três fases, que podem ser definidas como: 1) criação do documento; 2) uso e manutenção do documento; e 3) eliminação ou recolhimento do documento¹¹ (Rhoads, 1989, p. 3, tradução nossa).

¹¹ "Un sistema completo de gestión de documentos se ocupa de todo lo que sucede con un documento a lo largo de su 'ciclo vital', es decir, desde su 'nacimiento', a lo largo de toda su 'vida productiva' como medio de

Com relação aos programas, Rhoads (1989, p. 3) explica que são salutareas uma direção por parte de uma autoridade pública central (de preferência a administração nacional de Arquivos) e a participação ativa dos diversos órgãos envolvidos no programa. Estes últimos devem contar com funcionários responsáveis pela gestão de documentos e pela comunicação entre os arquivos centrais do Estado e as autoridades responsáveis pela gestão de documentos (dentre outros). O autor esclarece quais procedimentos devem ser adotados em cada fase mencionada e explica que não há necessidade de se aplicar todos os procedimentos descritos para que haja melhorias e vantagens. Nesse contexto, Rhoads (1989) define níveis para implementação e aferição de programas de gestão de documentos:

- Nível mínimo. Não se pode dizer que um governo tenha um programa de gestão de documentos se não houver, no mínimo, sistemas para preparar instrumentos de eliminação e recolhimento de documentos, eliminação de documentos previsto no instrumento pertinente e recolhimento de documentos permanentes ao arquivo nacional. - Nível mínimo expandido. Este nível abrange os sistemas do "nível mínimo" mais a existência de um ou mais arquivos intermediários. - Nível intermediário. Este nível compreende os sistemas e serviços do "nível mínimo ampliado", bem como outros subprogramas básicos, que geralmente consistem na elaboração e gerenciamento de formulários, gestão de correspondência e relatórios, a elaboração de sistemas de arquivo e recuperação, gerenciamento de arquivos e um programa de documentos essenciais, bem como planejamento de proteção contra desastres. - Nível máximo. Este nível compreende os sistemas e serviços do "nível intermediário" mais a gestão de diretrizes, correspondência e telecomunicações, copiadoras, sistemas de informação na gestão (MIS) e processamento de texto para a preparação de correspondências, relatórios e orientações e para o preenchimento de formulários. Os programas de gestão de documentos de alto nível usarão a análise de sistemas, automação e tecnologia de reprografia em diversas circunstâncias¹² (Rhoads, 1989, p. 16, tradução nossa).

ejecutar las funciones de la organización, hasta su 'muerte' o destrucción, cuando ha servido para todo lo que podía servir útilmente, o su 'reencarnación', en forma de archivos, si merece ser conservado permanentemente. Estas actividades se dividen en tres fases, que pueden definirse como: 1) creación del documento; 2) utilización y mantenimiento del documento; y 3) eliminación del documento."

¹² "Nível mínimo. No se puede decir que un gobierno tenga un programa de gestión de documentos si no cuenta, como mínimo, con sistemas para preparar listas de conservación y eliminación de documentos, eliminar documentos con arreglo a lo indicado en la lista y transferir a los archivos nacionales los documentos de utilidad permanente. Nivel mínimo ampliado. Este nivel abarca los sistemas del "nivel mínimo" más el uso de uno o más centros de documentación. Nivel intermedio. Este nivel comprende los sistemas y servicios del "nivel mínimo ampliado", así como otros subprogramas básicos, que consisten generalmente en la preparación y gestión de formularios, la gestión de correspondencia e informes, la elaboración de sistemas de archivo y recuperación, la gestión de archivos y un programa de documentos esenciales, así como la planificación de su protección en casos de catástrofe. Nivel máximo. Este nivel comprende los sistemas y servicios del "nivel intermedio" más la gestión de directrices, correspondencia y telecomunicaciones, máquinas copiadoras, sistemas de información sobre la gestión (MIS), y tratamiento de textos para la preparación de correspondencia, informes y directrices y para rellenar los formularios. Los programas de gestión de documentos de nivel máximo utilizarán el análisis de sistemas, la automatización y la tecnología de la reprografía en diversas circunstancias."

O estabelecimento de níveis viabiliza não só a implementação do programa, como a análise de níveis de “maturidade” do programa de gestão documental em cada País. Esse trabalho viabilizou diversas outras propostas para análise de níveis de maturidade da gestão de documentos em diversos órgãos e entidades.¹³

Ao analisar os programas (sistemas) e modelos de gestão de documentos no âmbito internacional, Llansó Sanjuan (2006) analisa cuidadosamente diversos países e chama a atenção para o fato de que

Os programas de gestão de documentos têm evitado o elemento constitutivo "tratamento da documentação inativa" - cremos que a causa reside no fato de ter sido o único elemento realmente consolidado - conscientes de que o processo de modernização exigia a aproximação da Administração e dos seus problemas, o primeiro dos quais foi o volume e a necessidade de eliminação criteriosa¹⁴ (Llansó Sanjuan, 2006, p. 66, tradução nossa).

O autor argumenta que, apesar da aproximação das instituições arquivísticas para solução dos problemas arquivísticos impostos pela Administração e atuação dos arquivistas em arquivos correntes, essas instituições têm papel reconhecido por atuar como arquivos permanentes. Considerando este aspecto (dentre outros), o autor propõe elementos basilares para sistemas de arquivo¹⁵:

¹³ Durante o VII Seminário do Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos (Siga), Fernando Matias da Costa apresentou os seguintes modelos de maturidade: Records and Archives Management Programme – RAMP (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Unesco); Capability Maturity Model Integration – CMMI (Software Engineering Institute – SEI); Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos – MGD (Red de Transparencia y Acceso a la Información – RTA); The Principles Maturity Model – The Principles (Archival Record Management Agency – ARMA); The Recordkeeping Maturity Assessment Tool – The Assessment Tool (Queensland State Archives); Modelo de Gestión Documental y Administración de Archivos – MGDA (Archivo General de la Nación - Colômbia); Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas – iGG (Tribunal de Contas da União – TCU). (Costa, Fernando Matias da, 2022, 27 slides)

¹⁴ “Los programas de gestión de documentos han obviado el elemento constitutivo «tratamiento de la documentación inactiva» –creemos que la causa reside en que era el único elemento realmente consolidado– conscientes de que el proceso de modernización requería acercarse a la Administración y sus problemas, el primero de los cuales fue el del volumen y la necesidad de una eliminación selectiva.”

¹⁵ No trabalho de Llansó Sanjuan, Sistema de arquivos e Política de tratamento de documentos (integrando todo o ciclo de vida do documento) são sinônimos. Além disso, em falta do sistema, programa que caracterize política de tratamento de documentos também poderia ser entendido como sinônimo. “En definitiva, podemos concluir en que sistema archivístico y política de tratamiento de los documentos –integradora de todos los estadios del ciclo de vida de los documentos– deben acabar siendo sinónimos. Falta al sistema, en su definición actual, añadir el componente «programa» que caracteriza a la política de tratamiento de documentos, y así, con una perspectiva absolutamente integrada, consideramos que se pondría punto y final a la discusión de cómo debe definirse el concepto de gestión de documentos desde una perspectiva iberoamericana.” (Llansó-Sanjuan, 2006, p. 66).

1. Elementos nucleares, inalienáveis de uma perspectiva metodológica: Adoção da arquivística integrada, baseada no ciclo de vida completo dos documentos - Incorporação de um programa, que contemple os documentos em suas fases ativa, semi-ativa e inativa, que por sua vez completa a visão tradicional dos arquivos focado em seus tipos: gestão, intermediário e permanente. Seus componentes de identificação, avaliação e difusão ajudarão a relacionar os elementos «constitutivos do programa»: regras de criação, transmissão e recepção de documentos; tratamento de documentos ativos; tratamento de documentos semi-ativos; tratamento de documentos inativos; processamento de documentos essenciais. A estes poderia ser adicionado o gerenciamento de documentos eletrônicos, gerenciamento de documentos audiovisuais e gestão do manual de regras e procedimentos arquivo. - Articulação do sistema em redes ou sub sistemas de arquivos, para dar fluidez ao sistema e ser consistente com uma política de acesso consistente ao acesso à informação contemplando os diferentes usuários; - Evolução do sistema de acordo com as necessidades e ritmos da Administração em que se insere a instituição dos arquivos, com especial atenção aos documentos na sua fase activa e semi-activa. 2. Elementos influenciados pelo ambiente externo, cuja forma de realização dá origem a diferentes realidades ou modelos: - Autoridade, traduzida em posição relevante da instituição de arquivos no organograma da Administração, a fim de que a efetividade do sistema permeie toda a organização. Esta autoridade permitirá obter: a) recursos humanos e econômicos; b) o exercício de planejamento adequado e orientação de serviços técnicos, bem como aplicação de recursos tecnológicos. - Estrutura para atuação definida no quadro legal e regulamentar, que estabeleça as responsabilidades dos diferentes atores dentro do sistema e missão da instituição arquivística. - Sensibilidade política e técnica: conforme revela a praxis em muitos países, a estrutura regulamentada, por mais bem definida que seja, não é suficiente¹⁶ (Llansó Sanjuan, 2006, p. 68, tradução nossa).

Programas de gestão são poderosas ferramentas para a implementação da gestão de documentos, e quando implementados num contexto de política arquivística (que guarda

¹⁶ “1. Elementos nucleares, irrenunciáveis desde una perspectiva metodológica: - Adopción de la archivística integrada, sobre la base del ciclo de vida completo de los documentos. - Incorporación de un programa, que contemple los documentos a partir de sus fases activa, semiactiva e inactiva, que a su vez complete la visión tradicional de los archivos centrada en sus tipos: de gestión, intermedio e histórico. Sus componentes identificación, valoración y difusión ayudarán en poner en relación los elementos «constitutivos del programa»: normas para la creación, difusión y recepción de los documentos; tratamiento de los documentos activos; tratamiento de los documentos semiactivos; tratamiento de los documentos inactivos; tratamiento de los documentos esenciales. A éstos se podrían añadir los de gestión de los documentos electrónicos, gestión de los documentos audiovisuales y gestión del manual de normas y procedimientos archivísticos. - Articulación del sistema en redes o subsistemas de archivos, para dotar de fluidez al sistema y ser acorde con una política coherente de acceso a la información contemplando los diferentes usuarios. - Evolución del sistema en función de las necesidades y los ritmos de la Administración en la que se integra la institución de archivos, con atención especial sobre los documentos en su etapa activa y semiactiva. 2. Elementos influenciados por el entorno, cuya plasmación da lugar a diferentes realidades o modelos: - Autoridad, traducida en posición relevante de la institución de archivos en el organograma de la Administración, con el fin de que la efectividad del sistema impregne a toda la organización. Esa autoridad permitirá conseguir: a) recursos, tanto humanos como económicos y en instalaciones; b) el ejercicio de una correcta planificación y orientación de servicios técnicos, así como la aplicación de recursos tecnológicos. - Marco para la actuación, definido en el ámbito legal y reglamentario, que establezca las responsabilidades de los diferentes actores dentro del sistema y la misión de la institución de archivos. - Sensibilidad política y técnica: como revela la praxis en muchos países, el marco, por muy bien definido que esté, no es suficiente.”

relação direta com a governança) tendem a fortalecer as instituições e os serviços arquivísticos. Infere-se que para garantir a implementação dos programas, os gestores (da alta cúpula) devem priorizar e apoiar o programa, compreendendo seus objetivos e benefícios. É interessante destacar que nos modelos e apontamentos realizados por Rhoads (1989) e Llansó Sanjuan (2006), é possível perceber alguns elementos que perpassam não só o gerenciamento arquivístico, mas a governança arquivística, como o apoio da alta administração que, no contexto da governança, é “responsável pela implementação da política de governança” (Paludo, 2020, p. 52).

Esse “apoio” da alta gestão é apontado na literatura como salutar para a implementação dos programas de gestão por diversos autores. Poloche-Puentes (2017, p. 91) esclarece que em seu trabalho foi necessário direcionar documentação à alta gestão devido às competências de tais instâncias:

[...] Dentro dos anexos, o esquema de responsabilidades e atividades é endereçado à alta direção, pois é esta instância quem decide se implementa ou não os dois sistemas de acordo com as necessidades e o alcance que a instituição deseja alcançar.¹⁷

No seu trabalho, Poloche-Puentes (2017, p. 91) propõe uma metodologia para articular a gestão de documentos com os requisitos da Lei Geral de Arquivos da Colômbia e a Norma ISO de qualidade 9001:2015. A autora sinaliza que a documentação direcionada para a alta gestão não havia sido pensada inicialmente no projeto de pesquisa. Porém, durante o desenvolvimento do projeto, verificou-se a necessidade desse “diálogo”, pois é na instância administrativa mais alta que as decisões em nível institucional são tomadas. Esse apontamento corrobora com o apresentado por Rhoads (1989).

Contemplar todas as fases de vida dos documentos também se mostra necessário para a efetividade e o sucesso de um programa de gestão de documentos, conforme apontado por Llansó Sanjuan (2006). Por fim, destaca-se o papel da autoridade arquivística para a implementação (e correto funcionamento) dos programas de gestão. Assim como o papel estratégico dos altos gestores perpassa os programas de gestão de documentos e a governança, é possível refletir sobre o papel da autoridade arquivística¹⁸ em programas de gestão de

¹⁷ “[...] Dentro de los anexos, el esquema de responsabilidades y actividades se dirige a la alta dirección, debido a que esta instancia es quien decide si se implementan o no ambos sistemas de acuerdo a las necesidades o el alcance que quiera tener la entidad.”

¹⁸ Não pretende no âmbito desta pesquisa, discutir a definição (e papel) de autoridade arquivística. Para o andamento do trabalho, optou-se por adotar as colaborações de Jardim (2018) a respeito da temática.

documentos e na governança arquivística. De acordo com Jardim (2018a, p. 40, grifo nosso), a governança arquivística:

Inclui a capacidade das instituições arquivísticas de dialogarem e atuarem no conjunto dos diversos ambientes informacionais. Demanda uma autoridade arquivística cuja configuração é legal, mas também simbólica. **A autoridade de uma instituição arquivística é um processo complexo. Abrange o reconhecimento da instituição pelos atores sociais que demandam informações arquivísticas sob um vasto arco de possibilidades, como o direito à informação e à memória.**

Programas de gestão de documentos são objetos do gerenciamento arquivístico e de governança arquivística. São ferramentas gerenciais que possibilitam a implementação de políticas. Governança arquivística, numa perspectiva gerencial, integra a macroarquivologia, que contempla: “Processos de organização e funcionamento de instituições e serviços arquivísticos; desenho e implementação de programas, projetos, redes e sistemas; definição, execução e avaliação de políticas arquivísticas; perspectiva arquivística” (Jardim, 2018a, p. 34).

No contexto das possíveis relações, o gerenciamento arquivístico tem por objetivo planejar, dirigir, organizar e controlar a gestão de documentos. Para tanto, elabora e utiliza programas e projetos (instrumentos que efetivam as políticas). O gerenciamento arquivístico é objeto da governança arquivística (Jardim, 2018a, p. 41), e quando consistente e efetivo, viabiliza a adoção desta última. Compreendidas as relações existentes entre os termos, passaremos ao capítulo três deste trabalho que tem por finalidade possibilitar o levantamento de critérios e atributos necessários (como complementação) à criação de um protótipo para a elaboração de modelo de implementação de governança arquivística institucional.

4 GOVERNANÇA: EM BUSCA DE FUNDAMENTAÇÃO PARA SUSTENTAR O ADENSAMENTO TEÓRICO DA NOÇÃO DE GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA

Conforme pôde ser visto no capítulo 2, a noção de governança arquivística proposta por Jardim (2018a) foi pensada do ponto de vista do Estado e da sociedade, em uma perspectiva nacional, estadual e municipal. Considerando o objetivo do trabalho, é necessário compreender melhor a temática governança, sobretudo quando aplicada às organizações públicas, a fim de se obter maior aparato teórico para atendimento dos objetivos propostos. Sendo assim, priorizou-se a análise e apresentação de trabalhos que se debruçaram sobre a governança pública aplicada às organizações públicas, sem que os demais trabalhos relevantes fossem utilizados para a correta compreensão da temática.

Destarte, o presente capítulo se divide em seis seções que abordam: o histórico da governança; as principais teorias; as perspectivas de observação; os princípios e as diretrizes; as funções (da governança e da gestão) e os sistemas de governança.

4.1 HISTÓRICO DA GOVERNANÇA

A origem da governança é frequentemente associada ao setor privado, quando há a separação entre gestão e capital, ou seja, quando o proprietário, que é o dono do capital, deixa de fazer a administração, transferindo o poder decisório para outra pessoa:

A origem da governança está associada ao momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (p. ex. donos do capital) e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles. Em muitos casos há divergência de interesses entre proprietários e administradores, o que, em decorrência do desequilíbrio de informação, poder e autoridade, leva a um potencial conflito de interesse entre eles, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios (Brasil, 2013, p. 8).

A governança no setor privado (corporações) é tratada, na literatura, como governança corporativa e tem amparo na teoria da agência. A governança corporativa tem como preocupação

[...] criar um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos quanto de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos executivos esteja sempre alinhado com o interesse dos acionistas. A boa governança proporciona aos proprietários (acionistas ou cotistas) a gestão estratégica de sua empresa e a monitoração da direção executiva. As principais ferramentas

que asseguram o controle da propriedade sobre a gestão são o conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal (IBGC *apud* Altounian *et al.*, 2020, p. 52).

Jardim (2018a) aponta que a governança começou a ganhar mais evidência no início dos anos 1990. De acordo com Matias-Pereira, ela ganha maior intensidade e consistência no estudo *Governance and Development* (1992) do Banco Mundial, que define governança como "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento" (World Bank, 1992, p. 1 *apud* Matias-Pereira, 2010, p. 116).

Nesse mesmo período, outras instituições e órgãos passam a tecer esforços no sentido de produzir materiais relativos à governança:

[...] no começo da década de 90, momento histórico marcado por crises financeiras, o Banco da Inglaterra criou uma comissão para elaborar o Código das Melhores Práticas de Governança corporativa, trabalho que resultou no Cadbury Report. Em 1992, o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO publicou o Internal control - integrated framework (Brasil, 2014, p. 10).

Fato é que a governança possui forte relação com as mudanças ocorridas no mundo contemporâneo (no setor público e privado), sobretudo nas últimas três décadas. Essas transformações, ligadas às novas tecnologias da informação e à reestruturação administrativa, imprimiram a necessidade de novas formas de organização e controle, dando espaço à governança. Além disso, a governança corporativa surge como uma das respostas às crises monetárias (um claro conflito de agência). Nesse sentido, podemos destacar os escândalos contábeis de empresas como Enron e WorldCom em 2002, na Europa e Estados Unidos, a título de exemplo.

Contudo, apesar de ganhar evidência na década de 1990, a temática já era objeto de estudo em períodos anteriores. Ao analisar os conceitos e as origens da governança, Silva (2010, p. 55) elenca, a partir do trabalho de Kjaer (2004), que, inicialmente, governança possuía uma associação com o termo "governo". Contudo, a partir dos anos 1980, o termo ressurgiu com um significado mais amplo. Ainda utilizando o trabalho de Kjaer (2004), a autora analisa a etimologia do termo:

Segundo KJÆR (2004), etimologicamente, a palavra governança tem sua origem no verbo grego *kubernân* (pilotar ou conduzir) e foi utilizado por Platão para se referir a definição de um sistema de regras, o ato de governar os homens. O termo grego deu origem ao termo em latim medieval

gubernare, que possui a mesma conotação de pilotar, conduzir ou elaborar regras. Ainda segundo KJÆR (2004), o termo foi utilizado como sinônimo de governo (government), como mostra a definição do Concise Oxford Dictionary (APUD KJÆR, 2004). Nele, governança é “ato ou maneira de governar o posto ou função de governo”. Já o termo “governar” é “administrar ou controlar com autoridade; estar no governo” (Silva, 2010, p. 56).

Nesse sentido, conforme tradução de Zorzal e Rodrigues (2015, p. 125), governança (*governance*) foi conceituado pelo World Bank como “[...] a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento de um país”. Assim, “boa governança” é sinônimo de “gestão de desenvolvimento”. Por sua vez, Diniz (1996), principal intérprete da noção de *governance*, aponta que ela pode ser entendida como a capacidade governativa no sentido mais amplo, envolvendo políticas e metas coletivas. Trata-se do

[...] conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão (Diniz, 1996, p. 13).

A governança ultrapassa o governo na medida em que o antecipa e o antecede, como um processo complexo de tomada de decisão (Matias-Pereira, 2010, p. 115). Ao analisar governança, Rhodes (1996, p. 660) clarifica que parece haver muitos significados que podem ser úteis. Contudo, ao analisá-lo frente às mudanças do governo britânico após sua adoção, compreende que governança se refere a redes interorganizacionais auto-organizadas, que excedem ao governo:

Qualquer definição estipulativa é arbitrária, mas minha definição incorpora elementos significativos de outros usos, principalmente a governança como o estado mínimo, como um sistema sócio-cibernético e como redes auto-organizadas. Listo abaixo as características compartilhadas de governança: 1. Interdependência entre as organizações. A governança é mais ampla do que o governo, abrangendo atores não estatais. Mudar as fronteiras do estado significava que as fronteiras entre os setores público, privado e voluntário se tornavam instáveis e opacas. 2. Interações contínuas entre os membros da rede, causadas pela necessidade de trocar recursos e negociar propósitos compartilhados. 3. Interações semelhantes a jogos, enraizadas em uma confiança e reguladas pelas regras do jogo negociadas e acordadas pelos participantes da rede. 4. Um grau significativo de autonomia do Estado. As

redes não prestam contas ao estado; elas são auto-organizadas. Embora o Estado não ocupe uma posição soberana privilegiada, ele pode, de forma indireta e imperfeita, estabelecer redes¹⁹ (Rhodes, 1996, p. 660, tradução nossa).

Apesar da imprecisão quanto à origem do termo, o Banco Mundial é tido como um dos difusores da governança, principalmente da governança corporativa (Matias-Pereira, 2010, p. 115). Jardim (2018a, p. 38) explica que a governança “procura responder a uma ‘realidade organizacional’ do Estado que ultrapassa os limites das cadeias político-burocráticas tradicionais, levando em conta, no seu entorno, as ações e agentes públicos e privados”. Ou seja, a governança abrange vários atores, antecede o governo e rompe com as estruturas burocráticas governamentais (hierarquizadas) do século XX, enfatizando os diversos relacionamentos existentes nos ambientes interno e externo das organizações.

Segundo Germano (2016, p. 47), para se atingir boa governança

[...] é necessária a organização e interação dos mais diversos atores envolvidos: as estruturas administrativas, os processos de trabalho, os instrumentos, como, por exemplo, as ferramentas e os documentos, o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização.

A autora explica que a efetiva participação desses atores em um contexto de governança possibilita a transparência das ações da organização. Nesse contexto de transparência, o sigilo deve ser exceção, sendo o acesso e a divulgação dos dados referentes a essas ações priorizados e permeados por diretrizes bem estabelecidas (que vão além do cumprimento legal relacionado ao acesso). A governança envolve, entre outros aspectos, a adoção de políticas abertas e transparentes, participação dos diversos atores envolvidos e forte participação da sociedade civil nos negócios públicos.

A governança no setor público se relaciona com as mudanças político-administrativas e com as demandas impostas pela sociedade: trata-se da “aquisição e distribuição de poder na

¹⁹ “Any stipulative definition is arbitrary but my definition incorporates significant elements of the other uses, most notably governance as the minimal state, as a socio-cybernetic system and as self-organizing networks. I list below the shared characteristics of governance: 1. Interdependence between organizations. Governance is broader than government, covering non-states actors. Changing the boundaries of the state meant the boundaries between public, private and voluntary sectors became shifting and opaque. 2. Continuing interactions between network members, caused by the need to exchange resources and negotiate shared purposes. 3. Game-like interactions, rooted in a trust and regulated by rules of the game negotiated and agreed by network participants. 4. A significant degree of autonomy from the state. Networks are not accountable to the state; they are self-organising. Although the state does not occupy a privileged sovereign position, it can indirectly and imperfectly steer network.”

sociedade” (Matias-Pereira, 2010, p. 114). No contexto brasileiro, tem-se no processo de redemocratização ocorrido na década de 1980, no qual a eficiência e o desempenho no serviço público passaram a ser mais almejados e cobrados pela população, uma porta de entrada para adoção da governança pelo setor público.

Segundo Ribeiro Filho e Valadares (2017), o conceito de governança possui as suas bases no Brasil por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, pois inclui no art. 37 da Constituição Federal (CF) de 1988 o princípio da eficiência, de modo a mitigar os resquícios patrimoniais e burocratas existentes na administração pública brasileira (Brasil, 1988) (Teixeira; Gomes, 2019, p. 16).

Contudo, foi por meio da Reforma Bresser, ocorrida na década de 1990, que a governança passou a permear a malha pública²⁰. Naquele momento, o setor público estava sendo cada vez mais impactado pelo uso das novas tecnologias da informação e pelo aumento das demandas sociais, cada vez mais complexas. A perspectiva neste novo cenário é de atuação do poder público no mais alto nível para a entrega de produtos e serviços (isto é, eficiência no desempenho) e de aumento da transparência das ações para os cidadãos. Nesse contexto de nova gestão pública, que tem foco nos resultados e maior participação da população nas tomadas de decisão, encontra-se a governança. A governança busca (dentre outros fatores) reduzir os conflitos existentes entre os gestores públicos e os cidadãos, por meio de mecanismos e ações, que possuem claras aproximações com os princípios da administração pública, como a transparência e a publicidade.

A reforma gerencial de 1995 tem três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira, de gestão. No trabalho que eu e minha equipe realizamos no Mare demos prioridade para a mudança institucional, já que uma reforma é antes de mais nada uma mudança de instituições. Mas só foi possível aprovar as novas instituições depois de um debate nacional no qual a cultura burocrática até então dominante foi submetida a uma crítica sistemática, ao mesmo tempo que as novas instituições eram defendidas, particularmente a quebra da estabilidade total de que gozavam os servidores na Constituição de 1988 e a idéia de transformar os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações sociais, ou seja, em organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão (Bresser-Pereira, 2000, p. 14).

²⁰ Apesar de não ser o objetivo deste trabalho, aponta-se que a governança guarda relação com o neoliberalismo. Para alguns autores, a governança proposta pelo Banco Mundial na década de 90 surge atrelada aos preceitos neoliberais, como o Estado mínimo. Para leitura crítica da relação entre governança e neoliberalismo sugere-se os trabalhos de Michel Foucault, Boaventura de Sousa Santos e Francisco Fonseca.

Ao indagar o papel da governança em órgãos e entidades públicas, Paludo (2020, p. 36) explica que a governança resulta num governo mais abrangente e participativo, ampliando o olhar organizacional para além da administração, incluindo as partes interessadas. Nesse sentido, a governança em órgãos e entidades públicas

[...] orienta a elaboração do bom planejamento e direciona a atuação da gestão para que o interesse público-social esteja presente nos planos (direcionados para o desenvolvimento ou para o cumprimento da missão) e os resultados sejam satisfatórios para a instituição e para a sociedade, assegurando, ainda, a transparência, a accountability e a responsabilização (Paludo, 2020, p. 36).

Após a década de 1990, importantes trabalhos foram publicados, tanto no contexto público como no privado. Destacam-se os trabalhos do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG) e do Tribunal de Contas da União (TCU), que apresentaram códigos e referenciais para a implementação de práticas, diretrizes e princípios (entre outros) da governança. Com relação ao aspecto regulatório, compreende-se o recente Decreto n. 9.203, de 22 de dezembro de 2017, como um divisor de águas para a governança no setor público, tendo em vista que essa norma “dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (Brasil, 2017). Essa norma (com aderência a materiais já produzidos pelo TCU) apresenta princípios, diretrizes e mecanismos que podem servir de direção para diversas instituições públicas.

É certo que a temática governança vem sendo cada vez mais abordada e estudada por diversas áreas do conhecimento em resposta ao atual contexto global, cujo foco são as tecnologias e os ambientes. De acordo com Gonçalves (2005, p. 2), “governança tem aplicação em variados campos, com sentidos diferentes”. De fato, há uma gama de conceitos (com definições distintas) oriundos da governança, como a governança corporativa, a governança pública, a governança de TI, governança arquivística e outros. Contudo, conforme apontado por Germano (2016, p. 2), “não há consenso sobre a origem do termo governança, tampouco existe um conceito único”. Essa realidade apresenta um risco já notado por outros autores, de um uso indiscriminado e impreciso do termo governança²¹:

Um dos sérios problemas da análise científica é a imprecisão dos conceitos. Com a palavra governança parece estar acontecendo um movimento de uso amplo da expressão, sem que sua utilização esteja cercada do cuidado

²¹ Conforme apontado no capítulo 2 deste trabalho, foi constatado após análise bibliográfica que os termos gestão arquivística e governança arquivística também são utilizados (salvo exceções), de forma equivocada, como sinônimos.

analítico que requer. É preciso, portanto, precisar o seu significado no contexto em que é aplicado (Gonçalves, 2005, p. 2).

Ao analisar essas várias definições, com vistas a propor uma definição clara para a “Governança Organizacional Pública”, Paludo (2020) realiza um cuidadoso levantamento das várias definições existentes para governança e governança pública.

Quadro 4 - Definições de governança e de governança pública

AUTOR	DEFINIÇÃO
Bresser-Pereira (1998, p. 33)	Capacidade financeira e gerencial de formular e implementar políticas públicas.
Rezende (2003, p. 147)	A nova Governança pública também pode ser chamada de New Public Management (NPM).
Silva (2006, p. 3)	Governança está relacionada a governo; assim, Governança Corporativa refere-se ao sistema pelo qual os órgãos e os Poderes são organizados dentro de uma empresa.
Bursztyn <i>et al.</i> (2010, p. 79)	Ferramenta de análise de políticas públicas, a Governança ajuda a entender os fatores que organizam a interação entre os atores envolvidos, a dinâmica dos processos e as regras de jogo político, na formulação e implementação de políticas.
Ivanyna e Shah (2011, p. 62)	Governança é um método ou sistema de governo, é o exercício de autoridade e controle para preservar e proteger o interesse público e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.
Nespolo <i>et al.</i> (2011, p. 1)	Governança pode ser vista como uma ferramenta de gestão que contribui para a transparência das demonstrações contábeis de uma companhia, agregando confiabilidade.
Sá <i>et al.</i> (2017, p. 206)	Em termos atuais, Governança seria a necessidade de diminuir riscos, reduzir complexidades, controlar e governar os fatos naturalmente necessários e contingentes, transformando a complexidade desorganizada em organizada.
Silva <i>et al.</i> (2013, p. 251)	Destaca-se a temática da Governança, um modelo de gestão que enfatiza a transparência e <i>accountability</i> .
Kah (2014, p. 168)	Governança é a soma das várias formas pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas administram seus assuntos comuns.
IFAC (2014, p. 8)	A Governança consiste nos arranjos estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados.
Santos e Giovanella (2014, p. 624)	A Governança deve envolver o modo de exercício de autoridade e os processos para inserir os interesses sociais na agenda.
IBGP (2014)	Sistema que compreende os mecanismos institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas que garantam que os resultados desejados pelos cidadãos, e demais entes da vida pública, sejam definidos e alcançados.

TCU (2014)	Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
Mendes <i>et al.</i> (2015, p. 3)	Governança não se restringe a cumprir regulamentos, pois constitui um sistema de valores pelo qual organizações são dirigidas e controladas.
Eyerkauffer <i>et al.</i> (2016, p. 2)	A Governança pública, ou a também chamada New Public Management – NPM, procura imprimir maior eficiência e agilidade à administração pública.
CJF (2016, p. 41)	Governança é um conjunto de práticas de gestão que permite às organizações melhorar sua capacidade de transformar suas políticas públicas em ação concreta, com melhores serviços para a sociedade.
IBGC (2015)	Sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, Conselho de Administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle, e demais partes interessadas.
Ribeiro <i>et al.</i> (2017, p. 1077)	O conceito de Governança é associado a processos político-negociais de identificação de necessidades e construção de objetivos e/ou políticas, onde a efetiva implantação e a garantia de influência e conhecimento sobre os resultados a seus legítimos interessados são condições fundamentais.
GPGP (2018, p. 16)	Governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.
Reis (2018, p. 39)	É uma ideia que pode ser aplicada na gestão pública, porém tem um caráter mais conceitual do que prático, pois não apresenta um passo a passo de como deve ser realizada.
Paludo (2019, p. 188)	A Governança representa o sistema que assegura às partes interessadas o governo estratégico dos órgãos e entidades, o monitoramento do desempenho da Alta Administração, a busca por resultados e a garantia de <i>accountability</i> .
Vieira e Barreto (2019, p. 12)	É a estrutura que abarca os processos de direção e controle, que estabelece os modos de interação entre os gestores (agentes), os proprietários (shareholders) e as partes interessadas (stakeholders) visando garantir o respeito dos agentes aos interesses dos proprietários e das partes interessadas.

Fonte: Paludo (2020, p. 45-46).

O autor esclarece que, ao realizar o levantamento, desconsiderou “as definições exclusivamente privadas” (como governança de TI, RH etc.), com exceção da definição proposta pelo IBGC. Também concluiu que, além de as definições serem distintas, elas apresentam alguns equívocos:

Ao se observar as definições apresentadas [...] fica evidenciada a confusão quanto aos conceitos de Governança. Dois autores a confundem com a gestão, um deles a trata como modelo de gestão, dois a definem como ferramenta, um autor como práticas, cinco a definem como sistema, três vinculam-na à promoção do interesse público, vários a entendem como forma de unir as partes interessadas nas decisões públicas, e todas as demais definições têm suas particularidades (Paludo, 2020, p. 46).

É interessante destacar que, no âmbito da pesquisa de Paludo (2020), governança é confundida com gestão, assim como foi percebido, no contexto desta pesquisa, que governança arquivística vem sendo confundida com gerenciamento arquivístico/gestão arquivística. Além disso, Paludo (2020) se propôs a elaborar um modelo para a implementação da governança no setor público, enquanto um instrumento de planejamento e desenvolvimento.²² Para tanto, o autor desenvolveu uma definição distinta para a “Governança Organizacional Pública” devido ao cenário encontrado:

[...] é o sistema que, em harmonia com as normas e princípios vigentes e preservando o interesse público-social, assegura às partes interessadas o governo e o direcionamento estratégico da sua instituição, o monitoramento e controle do desempenho da administração, o gerenciamento dos riscos, a busca e avaliação dos resultados, a garantia de transparência e *accountability*, e a responsabilização dos agentes com poder de decisão (Paludo, 2020, p. 146).

A escolha do autor por utilizar “sistema” na definição é interessante pois apresenta algumas noções importantes. De acordo com Chiavenato (2007, p. 40), “[...] Um sistema pode ser definido como um conjunto de elementos dinamicamente inter-relacionados que desenvolvem uma atividade ou função para atingir um ou mais objetivos ou propósitos”. Esses elementos podem ser desdobrados em quatro “itens”:

1. Conjunto de elementos: partes ou órgãos componentes do sistema, isto é, os subsistemas que o compõem. Isso significa totalidade: o sistema é uma integração de várias partes. 2. Elementos ou subsistemas dinamicamente inter-relacionados: estão em interação e interdependência, formando uma rede de comunicações e relações. Isso provoca dependência recíproca entre eles. O que ocorre em um subsistema provoca influência nos demais. 3. Sistemas que desenvolvem uma atividade ou função: a operação, a atividade ou o processo do sistema. Cada subsistema assume uma determinada atividade ou função específica e importante para o sistema como um todo. 4. Sistemas para atingir um ou mais objetivos ou propósitos: que constituem a própria finalidade para a qual o sistema foi criado. Todo sistema é algo criado ou construído para alcançar objetivos (Chiavenato, 2007, p. 39-40).

²² Proposta semelhante à deste trabalho e que servirá de base para elaboração do protótipo.

A natureza sistêmica está relacionada ao funcionamento integrado e total (e não apenas uma soma deles) dos elementos componentes do sistema (Chiavenato, 2007, p. 7). A definição para “Governança Organizacional Pública” elaborada por Paludo (2020) perpassa as noções de integração e totalidade, apontando que o sistema deve estar em harmonia com as normas, os princípios, as diretrizes e os objetivos da governança. Conforme já explicitado, Jardim (2018a) argumenta que modelos sistêmicos tendem a inviabilizar a governança arquivística. Contudo, devemos nos atentar para dois pontos:

1. O modelo sistêmico apontado pelo autor diz respeito ao modelo de funcionamento e organização das instituições e serviços arquivísticos;
2. O autor teceu suas considerações tendo como pano de fundo as instâncias nacional, estaduais e municipais.

Nesse sentido, cabe refletir se a definição de sistema é a mais adequada para propor quaisquer definições relativas à governança (como termos subordinados). Além disso, há necessidade de compreender as especificidades de instituições públicas não arquivísticas quanto à adoção de redes ou sistemas. Conforme explicado por Silva (2020, p. 159), sistemas de arquivos possuem entidades (serviços, instituições públicas e ou privadas) “interdependentes e interagentes”. Os sistemas de arquivos contam com um órgão responsável por emanar diretrizes, bem como planejar, dirigir, controlar e avaliar o funcionamento do sistema para alcançar os objetivos. Sendo assim, no nosso ponto de vista, ao se pensar governança arquivística e gerenciamento arquivístico no nível de instituições públicas não arquivísticas, deve-se analisar cautelosamente qual modelo é o mais adequado. No nível micro (instituição), maior controle por parte de um órgão central pode viabilizar melhor andamento das ações. Além disso, conforme mostrado, sistemas podem e devem interagir com outros sistemas, subsistemas e redes, o que propicia intercâmbio de informações (característica necessária à governança). Após o histórico que impacta diretamente nas várias definições existentes para governança, passaremos às teorias que a sustentam.

4.2 TEORIAS DA GOVERNANÇA

Governança de forma ampla encontra amparo em diversas teorias, e a cada análise contextual – isto é, da governança aplicada ao setor público, às instituições públicas, ao setor privado e as suas organizações – aparecerão teorias específicas (quando não complementares)

para sua sustentação e compreensão. De acordo com Altounian, Sousa e Lapa (2020, p. 264), existem quatro teorias principais relacionadas à governança:

Para entender melhor o tema governança, faz-se necessário conhecer um pouco sobre as principais teorias relacionadas ao assunto: a) a teoria da firma - trata do fato de que as firmas são organizadas para atuarem de modo a diminuir os custos de transação; b) a teoria dos contratos - trata da organização vista como um conjunto de contratos; c) a teoria da escolha pública - trata da forma como as instituições estatais tomam suas decisões; e d) a teoria da agência - trata das relações entre os participantes de um sistema [...].

A teoria da agência é entendida como uma das teorias mais relevantes da governança, sobretudo da governança corporativa. De acordo com os autores (Altounian; Sousa; Lapa, 2020, p. 35), o conceito de governança ganhou corpo na década de 1990 nos Estados Unidos, como resposta ao conflito de agência, também chamado de conflito agente principal. Contudo, o surgimento dessa teoria é anterior à década de 90:

Durante as décadas de 60 e 70, os economistas exploraram o compartilhamento de risco entre indivíduos ou grupos (por exemplo, Arrow, 1971; Wilson, 1968). Esta literatura descreve o problema do compartilhamento de riscos que surge quando as partes cooperantes têm diferentes atitudes em relação ao risco. A teoria da agência ampliou essa literatura de compartilhamento de riscos para incluir o chamado problema da agência que ocorre quando partes cooperantes têm objetivos diferentes e divisão do trabalho (Jensen & Meckling, 1976; Ross, 1973). Especificamente, a teoria da agência é direcionada pela relação de agência ambígua, em que uma parte (o principal) delega trabalhos para outro (o agente), que realiza esse trabalho. A teoria da agência tenta descrever esta relação usando a metáfora de um contrato (Jensen & Meckling, 1976) (Eisenhardt, 2015, p. 5).

Essa relação entre principal e agente gera conflitos, e a teoria da agência ocupa-se justamente da resolução desses entraves. Tais conflitos são gerados devido ao fato de os interesses do principal e do agente serem distintos, tanto em questões monetárias quanto de gerenciamento de riscos:

A teoria da agência está preocupada em resolver dois problemas que podem ocorrer nesses relacionamentos. O primeiro é o problema de agência que surge quando os desejos ou objetivos do principal e agente se conflitam e é difícil ou caro para o principal verificar o que o agente está realmente fazendo. O problema aqui é que o principal não pode verificar se o agente tem se comportado de forma adequada. A segunda é o problema de compartilhamento do risco que surge quando o principal e agente tem diferentes atitudes em relação ao risco. O problema aqui é que o principal e o

agente podem preferir ações diferentes por causa das preferências de risco diferentes (Eisenhardt, 2015, p. 5).

A teoria da agência possui estrita relação com o surgimento da governança corporativa. O histórico do surgimento da governança foi tratado em tópico específico, porém, cumpre destacar que muitos autores, ao tratarem deste tema, apontam que a governança nasce no setor privado justamente para dar conta desse conflito de agência:

Conceitualmente, a Governança Corporativa surgiu para superar o “conflito de agência” decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. Nesta situação, o proprietário (acionista) delega a um agente especializado (executivo) o poder de decisão sobre sua propriedade. No entanto, os interesses do gestor nem sempre estarão alinhados com os do proprietário, resultando em um conflito de agência ou conflito agente-principal (Altounian; Sousa; Lapa, 2020, p. 52).

O conflito de agência é criado justamente quando há uma separação entre quem detém o capital e quem o gerencia, ou seja, de delegação por parte do principal quanto ao poder decisório. Neste caso, a teoria da agência apresenta o arcabouço teórico para analisar tais relações e custos gerados.

No contexto do setor público, a teoria de agência é aplicada sob outra perspectiva, em que a sociedade assume o papel de principal e os gestores públicos, de agente:

Segundo Rossetti e Andrade (2006), é possível a transposição do conceito do conflito de agência para o processo de gestão do estado. De acordo com o autor, no lugar do acionista colocam-se os contribuintes, como agentes principais e outorgantes do modelo de governança pública. Os contribuintes são responsáveis por capitalizar o governo para que ele possa produzir bens e serviços de interesse coletivo. A expectativa gira em torno de os administradores alocarem os recursos da melhor forma possível, maximizando o resultado dos tributos. Assim, de acordo com o autor, o retorno é expresso em dividendos sociais, proporcionados por bens e serviços de interesse coletivo ou difuso (Altounian; Sousa; Lapa, 2020, p. 265).

Nesse sentido, o conflito reside no interesse do contribuinte, que sempre deseja serviços que devem ser prestados com alto padrão de qualidade por meio de baixas cargas tributárias, e no interesse dos gestores públicos, que, por sua vez, desejam elevar seus próprios benefícios, garantir o estado em que as coisas se encontram, e aumentar a pressão para que haja elevação dos tributos (Altounian; Sousa; Lapa, 2020, p. 266). No contexto da governança aplicada ao setor público, outras teorias também são basilares para o seu

entendimento, como é o caso da teoria do institucionalismo e da escolha pública (Paludo, 2020, p. 29).

Em síntese, a teoria do institucionalismo analisa as relações entre as instituições e a sociedade, verificando o impacto que as instituições têm no desenvolvimento dos indivíduos e da nação. Paludo aponta que no institucionalismo histórico “as teorias eram formalistas e normativas” (Paludo, 2020, p. 30). As instituições eram muito mais fortes que os demais atores com que se relacionava.

Contudo, em meados da década de 1970, o neoinstitucionalismo surge adotando novos conceitos e perspectivas quanto às causas influenciadoras dos processos de decisão tomados nas instituições. O neoinstitucionalismo tem enfoque nas dinâmicas relacionais estabelecidas dentro das instituições e fora dela, considerando a interação desta com os diversos atores. Ao analisar as formas de organização institucional, Rezende (2009, p. 348) explica que

Vários autores na tradição do novo institucionalismo, tais como North (1990), Ostrom (1990), Putnam (1993), Hall and Taylor (1996), Przeworski (1998), Rodrik (2003) argumentam basicamente que a qualidade do desempenho da intervenção pública depende fundamentalmente dos mecanismos institucionais que articulam as relações entre a sociedade, o Estado e o mercado. As instituições permitem que sejam reconfiguradas em novas bases as questões relativas à confiança, credibilidade e às formas de superação do conhecido problema de ação coletiva na provisão das políticas públicas. De forma mais ampla, a qualidade institucional permite reduzir os custos de transação nas relações entre Estado e sociedade.

Conforme pode ser visto, o neoinstitucionalismo tem enfoque nas várias relações existentes (ponto de enfoque da governança) no âmbito das instituições. Além do neoinstitucionalismo, a governança pública encontra amparo na teoria da escolha pública, na qual os diversos atores buscam sempre maximizar benefícios pessoais. Apoiado em vários autores, Paludo (2020, p. 31) esclarece que para a teoria da escolha pública “partidos e candidatos não estão interessados em promover o bem comum, mas em ganhar as eleições e, depois de eleitos, implementar políticas segundo seus interesses”.

Esta teoria aponta que os burocratas públicos, isto é, gestores e administradores das instituições e órgãos públicos, tendem a agir em benefício próprio (ainda que dentro dos limites estabelecidos na lei) e não na preocupação do bem em comum, atendendo os interesses dos cidadãos. Os cidadãos, por sua vez, estabelecem movimentos e ações para serem ouvidos e para influenciar as decisões políticas de acordo com seus próprios interesses individuais, a fim de obter ganhos num futuro próximo (Pereira, 1997; Paludo, 2020).

Apesar de o modelo democrático prever a participação da sociedade nas decisões políticas, essa relação firmada entre os cidadãos (eleitores) e os burocratas é permeada pela ação de grupos intermediários (como por exemplo associações) sob a ótica de que o governo não consegue ter certeza das preferências dos cidadãos. Paludo (2020, p. 32) aponta que há um paradoxo nesse sentido, pois “a teoria da escolha pública é mais debatida no modelo neoliberal e centralizador, e menos em modelos democráticos participativos”. O setor público tem o dever de agir com vistas ao atendimento das necessidades da população de forma inclusiva e não exclusiva, bem como, sob o viés do gerencialismo, de forma eficiente e eficaz. As decisões e ações do governo impactam na vida de todos os cidadãos, o que legitima a participação deles no setor público (Paludo, 2020, p. 32).

Sendo assim, considerando que a presente dissertação tem por objetivo tratar da temática de governança arquivística, noção oriunda da governança, no contexto de instituições públicas, as teorias da agência, do institucionalismo e da escolha pública se mostram aderentes. A governança no setor público, especialmente no caso das instituições, tem demonstrado ser uma ferramenta eficaz para ampliar a análise da atuação dessas instituições, excedendo os modelos burocráticos até então estabelecidos.

A governança tem enfoque nas relações instituídas entre os diversos atores e nas formas de controle e transparência das ações estatais para a sociedade. Ampliar o olhar sobre essas relações, aliás, nos interesses diversos e coexistentes, permite reconfigurar certas ações com vistas ao atendimento do bem maior, do interesse comum. Como apontado, as instituições públicas têm o dever, a obrigação de agir em nome da população, e neste ponto se inserem as “questões arquivísticas”.

As instituições públicas (sejam arquivísticas ou não) têm a obrigação de atender aos anseios da população nas questões arquivísticas, seja direta (quando parte de sua missão) ou indiretamente. Neste passo, a gestão e a governança arquivísticas podem oferecer ferramentas para novas perspectivas e formas de atuação.

4.3 PERSPECTIVAS DE OBSERVAÇÃO DA GOVERNANÇA

Como pode ser verificado até aqui, a governança pode ser analisada sob perspectivas diversas e aplicada tanto no contexto do setor privado quanto do público. Acrescenta-se ainda que o conceito de governança pública é polissêmico, e sua análise é contextual. Nesse sentido, Edwards (2012, p. 14) propõe uma classificação em três níveis para o termo governança: “nível macro - governança pública; nível médio - governança no setor público; nível micro -

governança corporativa (ou organizacional)”. Edwards explica que governança pública e governança corporativa são na realidade níveis da governança, e não conceitos “distintos” por assim dizer.

A governança em nível macro (nação) deveria congrega o setor público e o privado, tendo bases legais e mecanismos de controle bem estabelecidos para dar conta das várias relações transversais internas (entre os entes federativos, instituições públicas e privadas etc.) e externas (entre países, por exemplo). O TCU (Brasil, 2013), em seu *Referencial básico de governança* para órgãos e entidades da administração pública, aponta que a governança pode ser observada sob quatro perspectivas distintas: a) sociedade e Estado; b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; c) órgãos e entidades; d) atividades intraorganizacionais.

Figura 3 - Perspectivas de observação



Fonte: Brasil (2014, p. 54).

Com relação às quatro perspectivas mencionadas, o TCU (Brasil, 2014) orienta que

[...] a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.

Conforme pode ser visto, cada perspectiva de observação possui aplicabilidade distinta. Sendo assim, as definições, meios de implementação e objetivos serão distintos em cada uma delas. O Quadro 5 esquematiza, a partir do *Referencial básico de governança* para órgãos e entidades da administração pública (Brasil, 2014a), os pontos mencionados:

Quadro 5 - Compreendendo as perspectivas de observação

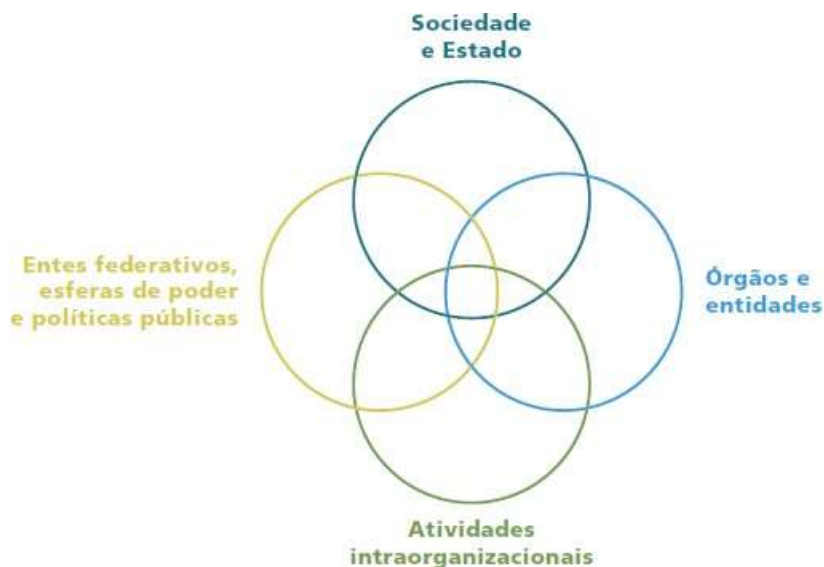
Perspectiva de observação	Definição	Aplicação	Envolve	Objetivo
Sociedade e Estado	“maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, visando ao desenvolvimento” (World Bank, 1991). Engloba, portanto, “as tradições e as instituições mediante as quais a autoridade é exercida em um país” (World Bank, 2006).	Estado (nação)	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturas democráticas; • Processos pelos quais os governos são selecionados, monitorados e substituídos; • Organização do Estado e a divisão de poder e de autoridade entre as instituições; • Comportamento ético dos governantes; • Instrumentos institucionais de controle; • Respeito dos cidadãos às instituições que governam a economia e o Estado. 	Prevalência do bem comum sobre os interesses de pessoas ou de grupos (Matias-Pereira, 2010) e ao alcance de objetivos coletivos de uma sociedade (Peters, 2012).
Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas	“habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas.”	Entes federativos, Legislativo, Executivo e Judiciário (esferas de poder, e políticas públicas).	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação de ações; • Exercício do controle em situações em que várias organizações estão envolvidas; • Estruturas de autoridade; • Divisão de poder e responsabilidade entre os diversos atores; • Alocação tempestiva e suficiente de recursos; • Governabilidade das ações (capacidade de o governo coordenar a ação de atores com vistas à implementação de políticas públicas). 	Formulação, implementação e efetividade de políticas públicas (World Bank, 2012).
Órgãos e entidades	Vertente corporativa da governança no setor público,	Órgãos e entidades da	<ul style="list-style-type: none"> • Integridade e valores éticos; • Abertura e engajamento das 	Garantir que as ações das organizações estejam

	com foco nas organizações (ANU, 2012), na manutenção de propósitos e na otimização dos resultados ofertados por elas aos cidadãos e aos usuários dos serviços (CIPFA, 2004).	administração pública.	partes interessadas; <ul style="list-style-type: none"> • Definição de intervenções necessárias para potencializar e otimizar resultados e benefícios; • Desenvolvimento das capacidades (das organizações, da liderança, e dos indivíduos) necessárias àquele fim; • Gestão de riscos e de desempenho (sustentado por controles internos e instrumentos robustos de gestão das finanças públicas); • Transparência e <i>accountability</i>. 	alinhadas com o interesse público.
Atividades intraorganizacionais	Sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados.	Atividades desenvolvidas pelas organizações Aplica-se à governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos, de orçamento e finanças, de regulamentações etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Processos decisórios; • Estruturas específicas de governança e as relações intraorganizacionais. 	Otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização.

Fonte: Brasil (2014, p. 55, 57).

Entre essas quatro perspectivas existe uma “relação de interdependência e complementaridade” (Brasil, 2013, p. 57). Nesse sentido, é apontado que, do ponto de vista da governança de órgãos e entidades, deve haver alinhamento e integração das estruturas estabelecidas com as demais perspectivas de observação.

Figura 4 - Relações entre as perspectivas de observação



Fonte: Brasil (2013, p. 57).

Como pode ser visto, a governança observada a partir da perspectiva sociedade e Estado “define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado” (Brasil, 2013, p. 54). É possível verificar certa aproximação dessa noção de perspectivas de observação com as categorias propostas por Edwards (2012, p. 14), ao menos para definição da governança pública num nível ampliado, isto é, de nação.

Diante da variação de perspectivas (eixos de significação) e de conceitos, o TCU compilou, de fontes nacionais e internacionais, os elementos necessários para a composição e publicação de referenciais teóricos. Com base nessas compilações, o TCU adotou perspectivas de observação da governança que se alinham aos três eixos de significação citados por Humberto Falcão Martins²³ (Ipea, 2018, p. 57):

²³ Professor extracurricular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e consultor em gestão pública.

a) Perspectiva Organizacional (ou corporativa), chamada no RBG 2.0 (BRASIL, 2014) de perspectiva de órgãos e entidade e de atividades intraorganizacionais públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU; b) Perspectiva de Políticas Públicas, chamada no RBG 2.0 de perspectiva dos entes federativos, esferas de poder e políticas públicas, que trata do desempenho dos programas e políticas públicas, levando em conta a extensa rede de interações entre os públicos e privados para sua realização; e c) Perspectiva de Centro de Governo, chamada no RBG 2.0 de perspectiva de sociedade e Estado, que trata do direcionamento que o governo é capaz de dar à nação e da sua legitimação perante as partes interessadas (Brasil, 2020, p. 114).

No material atualizado, tanto a perspectiva “órgãos e entidades” como a perspectiva “atividades intraorganizacionais” passam a integrar a perspectiva organizacional. Desse modo, como apontado pelo *Referencial básico de governança* para órgãos e entidades da administração pública (Brasil, 2013), todas essas perspectivas se relacionam de forma interdependente.

4.4 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA GOVERNANÇA

No contexto do setor privado, Zorzal e Rodrigues (2015) explicam que a governança corporativa possui alguns princípios básicos que lhe dão sustentação: “a) *Fairness* (equidade); b) *Disclosure and Transparency* (divulgação e transparência); c) *Accountability* (prestação de contas); d) *Compliance* (responsabilidade corporativa)” (Rosseti; Andrade, 2012²⁴ *apud* Zorzal; Rodrigues, 2015, p. 129). No mesmo artigo, Zorzal e Rodrigues (2015) destacam que, segundo a International Federation of Accountants (Ifac),

[...] de modo geral a GC se refere à gestão, ao controle das empresas e seus respectivos relatórios, para o benefício das partes interessadas e está alicerçada pelos princípios de transparência, integridade e *accountability*. No entanto, recentemente, tem recebido atenção em todos os setores e em nível mundial.” (IFAC, 2001 *apud* Zorzal; Rodrigues, 2015, p. 129).²⁵

Nessa mesma linha, o Código das melhores práticas de governança corporativa, elaborado pelo IBGC, apresenta os princípios básicos de governança corporativa:

²⁴ ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimentos e tendências**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012. A obra original não está disponível gratuitamente em bases de dados, bibliotecas *on-line* e internet.

²⁵ IFAC - INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. 2001. Não foi possível acessar o estudo IFAC 2001 (*study 13*), pois a busca resultava na mensagem “*not found*”.

Quadro 6 - Princípios básicos de governança corporativa - IBGC

Princípio	Definição
Transparência	Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.
Equidade	Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (stakeholders), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.
Prestação de contas (<i>accountability</i>)	Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.
Responsabilidade corporativa	Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos.

Fonte: IBGC (2015, p. 20-21).

Transparência, integridade e *accountability* são princípios basilares que também são relacionados nos estudos de governança aplicada ao setor público. Matias-Pereira (2010) analisa o estudo “Governance in the public sector: governing body perspective (2001)” do Ifac, que apresenta esses princípios como fundamentais para a governança, no setor público, e traz as definições para cada um, a saber:

- a. Openness (Transparência): é requerido para assegurar que as partes interessadas (sociedade) possam ter confiança no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas que nela trabalham;
- b. Integrity (Integridade): compreende procedimentos honestos e perfeitos. É baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, probidade na administração dos recursos públicos e na gestão da instituição;
- c. Accountability (responsabilidade de prestar contas): as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho e, submetendo-se ao escrutínio externo apropriado (Matias-Pereira, 2010, p. 118).

Esses três princípios também são adotados no Decreto n. 9.203/2017 que define seis princípios para a governança pública: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência. Ressalta-se que esses mesmos princípios são aderentes aos apresentados pelo TCU em 2014, que atualizou o *Referencial básico de governança organizacional* em 2020. A este respeito, é importante registrar que esse referencial atualizado apresenta uma lista de princípios interdependentes e que servem de guia para a atuação das organizações, elaborada a partir da literatura internacional (CIPFA, 2004; IFAC, 2001, 2014; OCDE, 2015, 2018; THE UNITED NATIONS, 2015, 2018, 2019) e do Decreto n. 9.203/2017, a saber:

Quadro 7 - Princípios de governança para o setor público - TCU

Princípio	Definição
Capacidade de resposta	É a capacidade de responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas (ONU, 2015). A colaboração entre entes estatais, não estatais e sociedade civil contribui para obter um maior entendimento a respeito das demandas da sociedade, para equilibrar os interesses, priorizar o atendimento das necessidades e aumentar a confiança das partes interessadas nas instituições públicas. O princípio da capacidade de resposta depende, portanto, diretamente do princípio da participação. A ONU (2015) orienta que, para melhorar a capacidade de resposta do setor público, há que se focar na satisfação das expectativas das pessoas em termos de qualidade, quantidade e rapidez dos serviços públicos prestados com os recursos limitados disponíveis. O órgão orienta ainda acerca de fatores determinantes para aumentar a capacidade de resposta no setor público: capacitação técnica e postura ética e profissional dos agentes públicos; capacitação e envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas, inclusive por meios eletrônicos; e apoio às demais iniciativas do governo eletrônico, como a prestação de serviços multicanal (maior utilização das ferramentas de tecnologia) para ampliar o alcance, a agilidade e o acesso a serviços públicos e reduzir os custos.
Integridade	Diz respeito às ações organizacionais e ao comportamento do agente público, referindo-se à adesão e ao alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados (OCDE, 2017). A OCDE (2018) sugere a adoção de políticas de integridade baseadas em contexto, evidências e riscos, evitando-se programas de conformidade excessivamente rígidos, pois tendem a ser limitados e falham como impedimento ao comportamento antiético. A estratégia de integridade pública deve ser fundamentada em três pilares (OCDE, 2017; 2020): implementar um sistema de integridade amplo e coerente; cultivar uma cultura de integridade pública; possibilitar a prestação de contas, a responsabilização e a transparência.

<p>Transparência</p>	<p>Diz respeito a permitir que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público. Consiste em disponibilizar, inclusive na forma de dados abertos, para as partes interessadas, as informações que sejam de seu interesse (artigos 3º, I e II, 5º, 8º e 10 da Lei n. 12.527/2011) e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, em uma linguagem cidadã, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros. A organização transparente se obriga voluntariamente à divulgação oportuna de todas as questões relevantes a ela relacionadas, inclusive situação financeira, desempenho, composição e governança da organização (Slomski, 2008). Abrange várias iniciativas, como: acesso à informação, divulgação de natureza obrigatória; divulgação de natureza proativa e voluntária, incluindo dados abertos do governo; e transparência fiscal e orçamentária (OCDE, 2018). O Banco Mundial (2017) orienta que a transparência efetiva deve garantir que a informação chegue ao público para o qual ela de fato importa, e que os cidadãos se sintam livres para buscar as informações diz respeito a permitir que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público.</p>
<p>Equidade e participação</p>	<p>Diz respeito a promover tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas (IBGC, 2015). A participação efetiva das partes interessadas no processo de tomada de decisão e na formulação de políticas públicas é um dos princípios do Governo Aberto (OGP, 2011) e facilita a equidade nesses processos. A OCDE (2018) esclarece que a participação das partes interessadas favorece a equidade e a responsabilidade do governo, amplia a influência dos cidadãos nas decisões públicas, melhora a base de evidências para a formulação de políticas, reduz os custos de implementação e cria consciência cívica. O Banco Mundial (2017) defende a combinação de diferentes mecanismos de participação social para impulsionar mudanças positivas na governança, mas alerta para os cuidados de evitar que mecanismos de participação direta sejam capturados por interesses privados e grupos oportunistas. Para as empresas estatais, a OCDE (2015) alerta sobre a importância das relações com as partes interessadas para construir empreendimentos sustentáveis e financeiramente sólidos. Na mesma direção, o IBGC (2017b) orienta que seja definida uma estratégia de relacionamento com as diversas partes interessadas, e que as estratégias organizacionais e tomadas de decisão busquem o equilíbrio entre as expectativas desses públicos. Formas de participação social incluem iniciativas que promovam o diálogo com a sociedade, de forma que os anseios sociais sejam considerados na tomada de decisão, por exemplo: ouvidorias; audiências e consultas públicas; mesas de diálogo; conselhos gestores e comissões de políticas públicas; comitês técnicos; conferências de políticas públicas; orçamentos participativos (Brasil, 2014d; 2019d).</p>

<p><i>Accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade)</p>	<p>Diz respeito à obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar o cumprimento dessas a quem lhes delegou essas responsabilidades (Brasil, 2011). Espera-se que os agentes públicos prestem contas de sua atuação espontaneamente, de forma clara e tempestiva, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2015). O Banco Mundial (2017) esclarece que a prestação de contas efetiva está ligada a um conjunto amplo de incentivos e mecanismos institucionais, como os de garantia de responsabilização, de participação social e de parcerias entre atores estatais e não estatais. A OCDE (2018) aborda diferentes tipos de prestação de contas, como a administrativa, a financeira e orçamentária, a social e a referente a resultados de políticas públicas</p>
<p>Confiabilidade</p>	<p>Prevista pelo Decreto n. 9.203/2017 (Brasil, 2017), foi descrita pelo <i>Guia da Política de Governança Pública</i> (Brasil, 2018f, p. 44-45) como “a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político” (OCDE, 2017c, p. 24). Por isso, uma instituição confiável tem que se manter o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos, transmitir segurança à sociedade em relação à sua atuação e, por fim, manter ações consistentes com a sua missão institucional. A OCDE (2017b) orienta que há duas condições a serem satisfeitas para promover a confiabilidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> • as organizações devem ser competentes, ou seja, fornecer serviços públicos acessíveis, eficientes e que atendem às necessidades e expectativas dos seus usuários; • as organizações devem atuar com base em valores, promovendo a integridade e o compromisso com o interesse público.
<p>Melhoria regulatória</p>	<p>Também prevista pelo Decreto n. 9.203/2017 (Brasil, 2017), foi conceituada no <i>Guia da Política de Governança Pública</i> (Brasil, 2018f, p. 47-48) como “o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas” (European Commission, 2016). Não se restringe, portanto, à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras. Para além disso, “uma regulação bem direcionada, baseada em evidências e escrita de forma simples, tem maior probabilidade de ser adequadamente implementada e atingir seus objetivos, sejam econômicos, sociais ou ambientais”.</p>

Fonte: Brasil (2020, p. 44-48).

Ao elaborar o referencial teórico de seu trabalho, Paludo aponta que mais de dez princípios relativos à governança foram encontrados. Contudo, o autor defende que no nível de órgãos e entidades públicas, cinco se mostram mais pertinentes:

No referencial teórico foram abordados mais de dez princípios para a Governança, dentre os quais foram selecionados os cinco que mais se

aplicam à Governança em nível de órgãos e entidades públicas, quais sejam: legitimidade, transparência, equidade, integridade, e prestação de contas (*accountability*). No entanto, a instituição é livre para acrescentar outros, em face de suas particularidades (Paludo, 2020, p. 103).

Conforme pode ser visto, governança, seja no contexto público ou privado, se sustenta em princípios que imprimem de certa forma seus objetivos. No contexto da governança pública, destaca-se a existência dos princípios do Direito Administrativo que orientam a atuação da administração pública – isto é, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988²⁶.

Quadro 8 - Princípios da administração pública - CF 1988

Princípio	Definição
Legalidade	<p>[...] como princípio de administração (CF, art. 37, <i>caput</i>), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.</p> <p>A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei.</p> <p>Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim" (Meirelles, 2016, p. 93).</p>
Impessoalidade	<p>O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, <i>caput</i>), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.</p>

²⁶ Apesar de não ser o objetivo deste trabalho, cumpre apontar que além dos princípios expressos, a administração pública deve observar outros princípios implícitos, que possuem a mesma relevância dos explícitos. São eles: Princípio da Supremacia; Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público; Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos; Princípio da Motivação; Princípio da Especialidade; Princípio da Tutela; Princípio da Autotutela; Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa; Princípio da Presunção de Legalidade, Legitimidade e Veracidade; Princípio da Segurança Jurídica; Princípio da Confiança Legítima; Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade; Princípios da Intranscendência Subjetiva das Sanções; Princípio da Sindicabilidade; Princípio da Precaução; e Princípio da Subsidiariedade (Daud, 2022, p. 35-51). Vale aqui registrar que se fizermos um exercício, ainda que superficial, é possível verificar que existe a possibilidade de correlação com a governança. Por exemplo, é o caso do Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos, que estabelece que os serviços públicos devem ser prestados ininterruptamente para a população, frente à perspectiva da governança em nivelar a relação desigual entre o cidadão e os gestores públicos.

	<p>Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 1º) (Meirelles, 2016, p. 97).</p>
<p>Moralidade</p>	<p>[...] constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37, <i>caput</i>).</p> <p>A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do "bom administrador", que, no dizer autorizado de Franco Sobrinho, "é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum".</p> <p>[...] "a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum; ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o Bem e o Mal, mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa". [...] "a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade, além da sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima" (Meirelles, 2016, p. 94-95).</p>
<p>Publicidade</p>	<p>A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, <i>caput</i>), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. [...] é requisito de eficácia e moralidade.</p> <p>O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais [...] (Meirelles, 2016, p. 100-101).</p>
<p>Eficiência</p>	<p>É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.</p> <p>O princípio deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado (Meirelles, 2016, p. 105).</p>

Fonte: Meirelles (2016).

Destaca-se que esses princípios expressos na Constituição Federal são compreendidos como fundamentais ou básicos. Existe uma clara relação entre os princípios da governança

apresentados até o momento e estes princípios fundamentais. Pressupõe-se que a adoção desses princípios constitucionais da administração pública viabiliza, de certa forma, a adoção dos princípios da governança. Presume-se também que a adoção dos princípios da governança pode viabilizar a adoção dos princípios da administração pública. Nesse âmbito, cabe a reflexão quanto às possíveis relações entre o princípio constitucional da Publicidade e os princípios de Transparência e *Accountability* da governança. Compreende-se que ao adotar um deles, haverá viabilização para que os outros ocorram em alguma medida. Destarte, infere-se que a governança no setor público (sobretudo quando aplicada nos órgãos e entidades da administração pública) possui uma relação direta, no mínimo, com os princípios constitucionais explícitos.

Além dos princípios que sustentam a governança, existem diretrizes orientadoras para sua implementação (ou melhoria). No contexto do setor público, o Decreto n. 9.023/2017 definiu onze diretrizes, apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 9 - Diretrizes da governança pública estabelecidas no artigo 4º do Decreto n. 9.023/2017

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos

arranjos institucionais; e

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.
--

Fonte: Brasil (2020).

Conforme apontado, o Decreto supracitado visa à governança pública no âmbito da administração direta autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal; contudo, “suas bases podem inspirar outros poderes e níveis federativos” (Brasil, 2020, p. 21).

Ainda na perspectiva normativa, registra-se que está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 9.163/2017 que visa estabelecer “a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” e dos demais entes federativos (quando estes não dispuserem de norma própria sobre a matéria).

[...] o Projeto de Lei 9.163/2017 [...] Mesmo ainda em tramitação, uma das práticas nele preconizadas (edição de planos de longo prazo) vem sendo incentivada pelo Governo Federal desde a recomendação, em 2018, feita pelo Comitê Interministerial de Governança - CIG, instituído pelo Decreto 9.203/2017 (BRASIL, 2017), para a elaboração de uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social. Os estudos, revisados em 2019 e 200, refletem uma Estratégia Federal de Desenvolvimento - EFD relativa a um período de 12 (doze) anos com referências a cenários macroeconômicos, diretrizes, desafios, orientações, índices-chave e metas-alvo para que órgãos e entidades possam considerar em seus planejamentos e suas ações (Brasil, 2020, p. 21).

Ainda no contexto do setor público, no âmbito das organizações públicas e outros entes jurisdicionados do TCU, o *Referencial básico de governança organizacional* explica que “a boa governança é um direito do cidadão e traz as quinze diretrizes que devem ser seguidas para seu alcance.

Quadro 10 - Diretrizes para a boa governança estabelecidas pelo TCU

a) definir formalmente e comunicar claramente os papéis e as responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança, e assegurar que sejam desempenhados de forma efetiva;
b) estabelecer processos decisórios transparentes, baseados em evidências e orientados a riscos, motivados pela equidade e pelo compromisso de atender ao interesse público;
c) promover valores de integridade e implementar elevados padrões de comportamento, começando pela demonstração de conduta exemplar da liderança da organização e de apoio às políticas e programa de integridade;
d) aprimorar a capacidade da liderança da organização, garantindo que seus membros tenham habilidade, conhecimentos e experiências necessários ao desempenho de suas funções;

avaliando o desempenho deles como indivíduos e como grupo; e equilibrando, na composição da liderança, continuidade e renovação;
e) desenvolver continuamente a capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, como a gestão e a sustentabilidade do orçamento, das pessoas, das contratações e da tecnologia e segurança da informação;
f) apoiar e viabilizar a inovação para agregar valor público e lidar com as limitações de recurso e com novas ameaças e oportunidades;
g) estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos;
h) estabelecer objetivos organizacionais alinhados ao interesse público, e comunicá-los de modo que o planejamento e a execução das operações reflitam o propósito da organização e contribuam para alcançar os resultados pretendidos;
i) monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas;
j) considerar os interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de tomada de decisão;
k) implementar boas práticas de transparência;
l) prestar contas às partes interessadas e implementar mecanismos eficazes de responsabilização dos agentes;
m) apoiar o uso das ferramentas digitais para aumentar e facilitar a participação das partes interessadas nas decisões públicas e aprimorar a prestação de serviços públicos;
n) promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
o) editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas, sempre que conveniente.

Fonte: *Referencial básico de governança organizacional* (Brasil, 2020, p. 48-49).

Faz-se importante registrar, no âmbito desta pesquisa, que as diretrizes servem de orientação (guia) para se atingir um objetivo e são importantes para que haja um direcionamento claro do que deve ser feito. Assim, no contexto da governança, é possível perceber que as diretrizes elencadas estão alinhadas aos princípios da governança, indicando meios para a implementação daqueles princípios. É interessante perceber que, de modo geral, as diretrizes apresentadas consideraram contextos específicos para a aplicação da governança. Contudo, assim como no caso dos princípios, determinadas diretrizes têm o mesmo objetivo, como por exemplo aquelas voltadas à publicização dos atos da administração pública aos cidadãos de forma ativa. Nesse contexto, compreende-se que parte dos princípios e das diretrizes já existentes para a governança corporativa e para a governança no setor público

(sobretudo no âmbito de órgãos e entidades da administração pública) pode ser utilizada no contexto desta pesquisa, isto é, de governança arquivística para instituições públicas.

Considerados os princípios e as diretrizes colocados, há a necessidade de compreender quais seriam suas funções da governança. Para tanto, devem ser apresentadas as funções da governança e as funções da gestão, a fim de que fique claro quais são as diferenças e relações existentes entre estas. Cumpre destacar que não foi possível verificar na literatura nacional trabalhos que definissem as funções da governança arquivística. Seriam as mesmas da governança pública? Buscando encontrar respostas para este questionamento, a seção a seguir trará as principais funções da governança e as principais funções da gestão. Espera-se que os apontamentos a serem realizados viabilizem reflexões quanto às relações existentes entre as possíveis funções da governança arquivística e do gerenciamento arquivístico.

4.5 FUNÇÕES DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO

A governança “compreende estruturas, funções e processos” (Paludo, 2020, p. 50), e suas práticas “servem para criar contextos favoráveis à entrega dos resultados esperados pelos cidadãos, com sustentabilidade” (Brasil, 2020, p. 15-16). Enquanto a governança direciona, a gestão realiza com vistas à eficiência e à eficácia, levando em conta que “existe um direcionamento superior e que aos agentes públicos cabe garantir que ele seja executado da melhor maneira possível em termos de eficiência” (Brasil, 2014, p. 38). Ou seja, para o TCU (Brasil, 2014), a função de direcionar a gestão, assim como a função de avaliar e monitorar cabem à governança. De acordo com o TCU (Brasil, 2014), avaliar, direcionar e monitorar são funções basilares para a governança de órgãos e entidades da administração pública e seguem “alinhadas às tarefas sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008” (Brasil, 2014, p. 30). Já a gestão, teria quatro funções básicas: planejar, executar, controlar e agir.

Figura 5 - Relação entre governança e gestão



Fonte: Brasil (2014, p. 32).

Existe uma relação, um alinhamento entre as funções da governança e da gestão, de modo que se complementam para o alcance dos objetivos institucionais. Nesse sentido, de acordo com o TCU (Brasil, 2014, p. 32),

Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas.

Desse modo, a governança atua no âmbito estratégico, sobretudo nos processos decisórios e se preocupa com a qualidade e pluralidade desses processos. Para tanto, ela questiona: “[...] Como obter o maior valor possível? Como, por quem e por que as decisões foram tomadas? Os resultados esperados foram alcançados?” (Brasil, 2014, p. 32). Já a gestão atua tendo em vista um direcionamento emanado da alta gestão (de competência da governança) e se preocupa em garantir a entrega de serviços de qualidade à sociedade. Além dessas funções, o TCU (Brasil, 2014, p. 31) elenca outras para a governança e para a gestão:

Quadro 11 - Funções complementares da governança e da gestão - TCU 2014.

Governança	Gestão
a) definir o direcionamento estratégico;	a) implementar programas;
b) supervisionar a gestão;	b) garantir a conformidade com as regulamentações;
c) envolver as partes interessadas;	c) revisar e reportar o progresso de ações;
d) gerenciar riscos estratégicos;	d) garantir a eficiência administrativa;

e) gerenciar conflitos internos;	e) manter a comunicação com as partes interessadas;
f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle;	f) avaliar o desempenho e aprender.
g) promover a <i>accountability</i> (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.	

Fonte: Brasil (2014, p. 31).

Em 2020, o TCU lançou a terceira edição do *Referencial básico de governança organizacional* e apresentou as atividades (antes compreendidas como funções) básicas para a governança e para a gestão. No contexto da governança, avaliar, direcionar e monitorar, agora atividades, tem as seguintes explicações:

Quadro 12 - Atividades básicas da governança - TCU 2020

Atividade	Perguntas a serem feitas nesta atividade
a) avaliar, com fundamento em evidências, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e os almejados. É necessário avaliar para poder direcionar.	<ul style="list-style-type: none"> ● qual é o problema? ● quais são as evidências desse problema? ● devemos agir para tratar esse problema (avaliar opção do contrafactual)? ● já existem ações em andamento para tratar essas questões? estão produzindo os resultados esperados? ● quais são as possíveis alternativas de tratamento? ● há evidências de que essas alternativas de tratamento produzam os efeitos/impactos esperados? ● quais dessas alternativas são mais adequadas em termos de custo-benefício (especialmente num contexto de recursos escassos)? ● de que recurso dispomos? ● onde estamos? Onde queremos chegar?
b) direcionar, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos. O direcionamento dá os critérios para o monitoramento.	<ul style="list-style-type: none"> ● quais alternativas de tratamento serão selecionadas para tratar o problema e por quê (evidências)? ● portanto, quais devem ser os objetivos? ● como os alcançaremos? ● que estruturas precisam existir e funcionar para viabilizar a execução destas iniciativas? ● quais os riscos? ● que cuidados tomaremos?

<p>c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas. O monitoramento gera insumos para a avaliação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● estamos no rumo certo? ● estamos produzindo os efeitos e impactos esperados? ● que correções fazer? ● chegaremos ao destino?
---	---

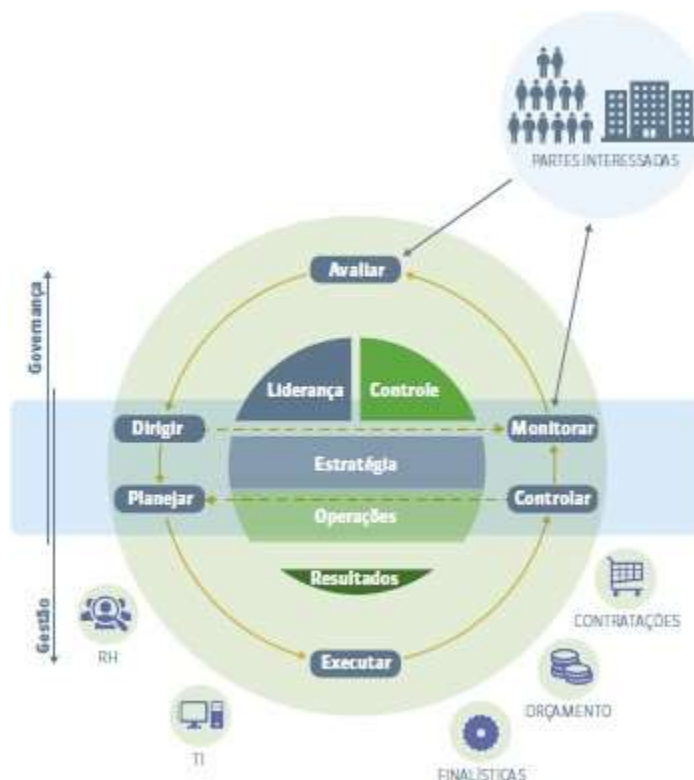
Fonte: Brasil (2020, p. 19).

A gestão, por sua vez, passa a ter estas atividades básicas (antes compreendidas como funções): planejar, executar e controlar. Ou seja, na versão atualizada, além de as funções serem entendidas agora como atividades, a atividade de “agir” da gestão não é mais contemplada. De toda forma, a relação prevista entre governança e gestão permanece, sendo que a gestão atua com base em direcionamento anterior da governança:

a) Planejar - dada a direção, as prioridades e os objetivos, quais são os passos para chegar lá? b) Executar - colocar o plano para funcionar e gerar resultados de políticas e serviços; e c) Controlar - como estão os indicadores de eficácia e de eficiência? Como lidar adequadamente com os riscos de não cumprir as metas? (Brasil, 2020, p. 19).

Além dos pontos mencionados, nesta versão as atividades de governança aparecem com definições mais maturadas e com a indicação de perguntas para sua consecução, o que auxilia em sua compreensão e adoção. Na Figura 6, pode ser vista a relação entre as atividades de governança e gestão:

Figura 6 - Governança e gestão - TCU 2020



Fonte: Brasil (2020, p. 20).

De acordo com o TCU, este modelo enfatiza as diferenças entre governança e gestão, mas assume que existem interseções e sobreposições, algo que pode ocorrer em maior ou menor medida, de acordo com a organização (Brasil, 2020, p. 20-21). O conceito de gestão possui certa relação com o conceito de administração: em alguns casos são tratados como sinônimos, em outros como conceitos distintos, de acordo com o contexto em que são aplicados. “Os conceitos de gestão e de administração têm merecido diferentes entendimentos, nomeadamente de acordo com o contexto em que são aplicados e, também, no contexto da Administração Pública” (Neves, 2002, p. 21).

A autora aponta que a gestão não foi levada em conta no contexto da administração pública por muito tempo por considerar que esta tinha como papel “[...] administrar, de acordo com regras pré-estabelecidas, os recursos afectos aos seus serviços, garantindo, assim, o cumprimento de atribuições e o exercício de competências igualmente pré-definidas em diploma orgânico” (Neves, 2002, p. 21).

Esta visão é parte de uma administração tradicional com viés burocrático. Contudo, a administração pública vem passando por mudanças devido às exigências impostas pelo contexto econômico, político e social. Esse cenário vem suscitando diversos estudos que

apontam para a necessidade de reforma administrativa pública do Estado como um todo, mudando a forma de administrar.

Fora de um quadro de reforma pensada e consistente, a Administração Pública tem, entretanto, sofrido alterações profundas no seu conteúdo e, mesmo, nas suas formas de intervenção, bem reveladoras da influência do ambiente em que se insere e da necessidade do reforço de uma actuação pró-activa. [...] Deste modo, quer a nível macro, de Administração Pública, quer micro, ou seja organizacional, torna-se urgente encontrar e dar consistência a novas abordagens relativas à reforma da administração e ao modo de garantir um funcionamento dos serviços públicos adequado às novas exigências. A passagem de uma Administração baseada no poder ou na burocracia para uma Administração adequada ao novo século pressupõe a adopção de uma postura “gestionária” adaptada à especificidade dos serviços públicos, preocupada com a resposta eficaz e eficiente às necessidades da sociedade e das políticas públicas, incluindo as respeitantes à gestão dos recursos e aos métodos de gestão (Neves, 2002, p. 21-22).

A gestão na administração pública visa garantir a atuação dos agentes públicos e a entrega de produtos à sociedade de forma eficaz e eficiente. A gestão ocorre em nível estratégico, tático e operacional, e cada um desses níveis implica ações distintas e alinhadas para a consecução dos objetivos propostos. Para tanto, a gestão possui funções, tais como planeamento, organização, direção e controle, conforme pode ser visto no Quadro 13.

Quadro 13 - Funções da gestão

Planejamento	Consiste na definição de objetivos, na formulação de estratégias para alcançar os objetivos e no desenvolvimento de planos para integrar e coordenar as atividades.
Organização	É a função da gestão que determina as tarefas que devem ser efetuadas, quem as deve executar, como se agrupam, quem reporta a quem e onde as decisões são tomadas. Envolve a organização detalhada e a coordenação de tarefas e dos recursos humanos e materiais necessários para levar a cabo essas tarefas.
Direção	Esta função está relacionada com a gestão das pessoas na organização. Consiste em liderar e motivar todas as partes envolvidas, bem como tratar os problemas de comportamento dos colaboradores.

Controle	É a função de gestão que consiste em monitorar as atividades e assegurar que estão sendo executadas conforme planejado, bem como encontrar e explicar as diferenças entre o realizado (análise dos desvios) e desencadear as ações corretivas necessárias para manter ou melhorar o desempenho.
----------	---

Fonte: Mações (2018, p. 23).

Planejamento, organização, direção e controle são frequentemente apontados na literatura como as principais funções da gestão. Alguns trabalhos indicam que essas funções devem ser realizadas nos níveis estratégico, tático e operacional (observadas as características de cada um), ciclicamente, de forma que se retroalimentem. Alguns trabalhos apresentam a administração estratégica como esfera da governança, como é o caso do TCU (Brasil, 2014, p. 30):

a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros; b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

A mesma reflexão foi realizada por Paludo (2020) no momento em que o autor realizou o levantamento das funções atribuídas à governança pública e à administração/gestão, procedendo à elaboração de dois quadros a partir dos trabalhos selecionados²⁷:

Quadro 14 - Funções atribuídas à governança pública

Funções da governança pública
<p>Funções da governança</p> <ul style="list-style-type: none"> ● avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados; ● alinhar as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas; ● assegurar às partes interessadas o governo estratégico da organização; ● assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos; ● auditar e avaliar o sistema de gestão e controle;

²⁷ Paludo indicou os seguintes autores, trabalhos e normas para elaboração dos quadros: Brasil (2014); IFAC (2014); IBGC (2015); Vieira; Barreto (2019); Chiavenato (2007); CGPA (2009); CJF (2015); GPGP (2018); Paludo (2019).

- confrontar os resultados com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas;
- definir o direcionamento estratégico;
- determinar o gerenciamento de riscos estratégicos;
- direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos;
- envolver as partes interessadas nas decisões;
- garantir que as ações estejam alinhadas com o interesse público;
- instituir mecanismos de gestão para melhorar o desempenho;
- monitorar o desempenho, os resultados e o cumprimento de políticas e planos;
- orientar aspectos essenciais da gestão;
- promover a coordenação entre agências (públicas, sociais ou privadas);
- promover a transparência e a *accountability*;
- resolver conflitos internos;
- responsabilizar os agentes com poder de decisão;
- supervisionar a gestão.

Funções da Secretaria de Governança

- apoiar os membros do Conselho de Administração no desempenho de suas funções e assistilos em sua integração na organização;
- auxiliar o presidente do Conselho na definição dos temas relevantes a serem incluídos na agenda das reuniões;
- apoiar os processos de Governança;
- administrar o portal de Governança da organização, zelando pela sua atualização, segurança e fluxo de informações;
- assegurar a equidade e o acesso permanente dos usuários às informações;
- elaborar, registrar e publicar as atas de reunião do Conselho de acordo com a legislação aplicável;
- encaminhar a agenda e o material de apoio às reuniões do Conselho;
- interagir com os membros da Diretoria para assegurar a qualidade e a tempestividade das informações;
- manter os membros do Conselho de Administração atualizados quanto às melhores práticas, propondo o seu aprimoramento.

Fonte: Paludo (2020, p. 117).

O primeiro quadro apresenta as funções da governança e da secretaria de governança, sendo que a segunda possui (de acordo com as funções elencadas) o papel de apoiar os líderes da governança. Além desse quadro, o autor procedeu à elaboração de outro destinado às funções da administração e da gestão, conforme pode ser visto abaixo:

Quadro 15 - Funções atribuídas à administração/gestão

Funções da administração/gestão
<p>Funções estratégicas (Conselho e Alta Administração)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● aperfeiçoar e inovar a gestão; ● assegurar o equilíbrio entre as expectativas das partes; ● assegurar que as partes recebam benefício proporcional ao vínculo e ao risco a que estão expostas;

- assegurar que as partes possam expressar pensamentos dissonantes e discutir questões éticas;
- assegurar que a organização cumpra a sua missão institucional e sua função social;
- avaliar, direcionar e monitorar o seu órgão ou entidade;
- decidir sobre medidas corretivas e punitivas para desvios de conduta;
- decidir acerca de questões estratégicas;
- definir estratégias e tomar decisões que protejam e valorizem a organização no longo prazo;
- definir objetivos estratégicos e táticos;
- direcionar estrategicamente a organização;
- estabelecer valores e princípios da organização;
- estabelecer políticas e estratégias de coordenação;
- estabelecer formas de monitorar se as decisões, ações e impactos estão em harmonia com os princípios e valores da instituição;
- formular políticas e diretrizes para a gestão;
- implantar e manter estrutura e práticas de governança;
- monitorar a atuação da Diretoria;
- organizar a estrutura organizacional;
- organizar cargos e funções;
- organizar o funcionamento da gestão;
- promover a cultura centrada em valores e princípios;
- servir de elo entre os cidadãos e a organização;
- zelar pelos princípios, valores, objeto social e sistema de governança.

Funções táticas e operacionais

- administrar os ativos;
- assegurar o bom funcionamento da organização;
- assegurar o cumprimento das normas e diretrizes internas;
- assegurar o cumprimento das normas inerentes à organização;
- avaliar o desempenho, e aprender;
- conduzir os negócios da organização;
- coordenar a execução dos processos, projetos e ações;
- definir, executar e melhorar os processos organizacionais;
- disseminar os propósitos, princípios e valores da organização;
- divulgar as informações da organização;
- executar a estratégia e as diretrizes superiores aprovadas;
- executar os processos gerenciais, de apoio e finalísticos;
- executar projetos e ações visando ao alcance dos objetivos;
- focar nos resultados estabelecidos;
- garantir que as normas sejam observadas pelos demais atores;
- garantir a eficiência administrativa;
- gerir a organização;
- instituir gerenciamento de controle de riscos organizacionais;
- implementar os programas previamente aprovados;
- manter a comunicação com as partes interessadas;
- planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar;
- revisar e reportar o progresso de ações;
- traduzir as estratégias e políticas em diretrizes;
- utilizar os recursos e poderes recebidos.

Fonte: Paludo (2020, p. 118).

Paludo (2020) analisa que muitas das funções atribuídas à governança o são também à administração como funções estratégicas, devido ao fato de que a “Governança utiliza-se do

Conselho de Administração e da Alta Administração para exercer as suas principais funções” (Paludo, 2020, p. 119). Tal situação (de dissociação) justifica-se pelas características intrínsecas aos níveis estratégico, tático e operacional, o que, para o autor, coloca a governança como estratégica e a gestão como operacional. O TCU indicou que existe uma linha de interseção e sobreposição entre governança e gestão. Nesse sentido, Paludo faz o seguinte apontamento:

A Governança é estratégica e a gestão é operacional. Assim, as funções estratégicas encontram-se vinculadas à Governança e as funções operacionais ficam a cargo da gestão. Dessa forma, quando surgir dúvida quanto a quem deve ser atribuída a função, sugere-se a seguinte análise: se a função duvidosa for estratégica provavelmente estará vinculada à Governança, mas se a função duvidosa for operacional certamente estará vinculada à gestão. Quanto às funções de nível intermediário ou tático é necessária uma análise maior, uma vez que a Governança, eventualmente, poderá atuar na gestão tática por meio da diretoria de primeiro escalão; e, desse modo, tanto a Governança como a gestão atuam nesse nível, embora a gestão atue de forma predominante (Paludo, 2020, p. 119).

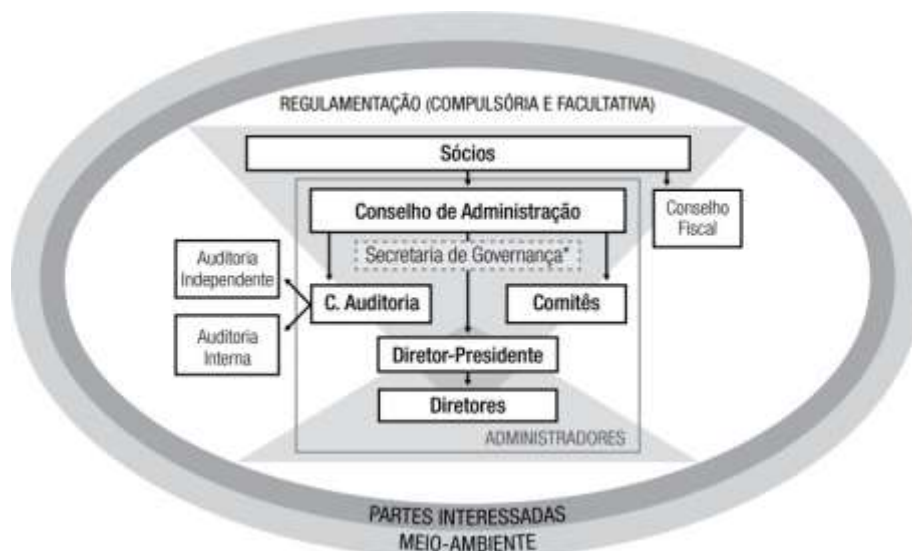
Tendo em vista as observações do autor, conclui-se que a definição de quais funções pertencem à governança e quais pertencem à gestão no contexto das instituições públicas dependerá da estrutura administrativa e das funções atribuídas para cada uma das unidades. Todavia, conforme apontado por Paludo (2020), o exercício de analisar os níveis frente às funções tende a orientar a definição de seu escopo, isto é, se pertencem à governança ou à gestão. Funções atreladas ao nível estratégico tendem a pertencer ao escopo da governança, enquanto aquelas relativas ao nível operacional à gestão. As de nível tático, por sua vez, conforme apontado nos trabalhos supracitados, podem ser da governança, da gestão, ou de ambas. Para fins deste trabalho, compreende-se que, independentemente do escopo da instituição, podem ser atribuídas funções básicas para a governança (avaliar, direcionar e monitorar) e para a gestão (planejar, executar, controlar). Por serem básicas, assume-se que para que a governança e a gestão ocorram de maneira satisfatória, as demais funções e atividades deverão ser adotadas. Compreendidas as funções da governança e da gestão, faz-se necessário compreender os sistemas de governança, os meios e as estruturas adotados para que a governança aconteça, envolvendo os diversos atores interagentes.

4.6 SISTEMAS DE GOVERNANÇA

De acordo com o IBGC (2015, p. 20), a governança corporativa pode ser entendida como um sistema “pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”. Conforme aquele Instituto, a governança corporativa possui quatro princípios básicos: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa (IBGC, 2015, p. 20-21).

Tais princípios permeiam todas as práticas do código, que se organizam em fundamentos, práticas, padrões de conduta e comportamentos aplicáveis aos agentes definidos, dentre eles: sócios, Conselho de Administração, Diretoria, e órgãos de fiscalização e controle (IBGC, 2015, p. 19). Cada um desses agentes possui um papel/atribuição e são interagentes, compondo a estrutura do sistema de governança corporativa conforme a Figura 7:

Figura 7 - Contexto e estrutura do sistema de governança corporativa



Fonte: IBGC (2015, p. 19).

Assim como no contexto privado, a governança no setor público conta com vários atores interagentes que juntos compõem a estrutura de governança. Para o TCU (Brasil, 2014, p. 27-28), a governança em órgãos e entidades do setor público

[...] reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Envolve, portanto, as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos etc.), o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (Brasil, 2014, p. 27-28).

De acordo com o TCU (Brasil, 2013, p. 19), a estrutura de governança envolve organizações e instâncias externas e internas:

As **organizações externas de governança** são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes, não estando vinculadas apenas a uma organização. - As **organizações externas de apoio à governança** são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança. - As **instâncias internas de governança** são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São integrantes da organização, porém não se subordinam à autoridade máxima. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público, servindo de elo entre principal e agente. - As **instâncias internas de apoio à governança** realizam a

comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração.

Além das organizações e instâncias mencionadas, outras estruturas “responsáveis pela administração executiva, pela gestão tática e pela gestão operacional” (Brasil, 2013, p. 20) compõem a estrutura de governança. Nesse sentido, compreende-se que, para o TCU, a gestão engloba a governança. Trata-se, portanto, de uma estrutura robusta e intergente que perpassa os níveis estratégico, tático e operacional. A lógica de estrutura pelo TCU (Brasil, 2013) pode ser vista de forma esquematizada na Figura 8.

Figura 8 - Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública



Fonte: Brasil (2013, p. 28).

Conforme informado ao longo deste trabalho, o TCU publicou em 2020 o *Referencial básico de governança organizacional*. O novo referencial trouxe algumas alterações em relação às versões anteriores, como no caso das funções da governança. Contudo, o sistema de governança se manteve semelhante, conforme pode ser visto na Figura 9.

Figura 9 - Sistema de governança em organizações públicas ou outros entes jurisdicionados ao TCU



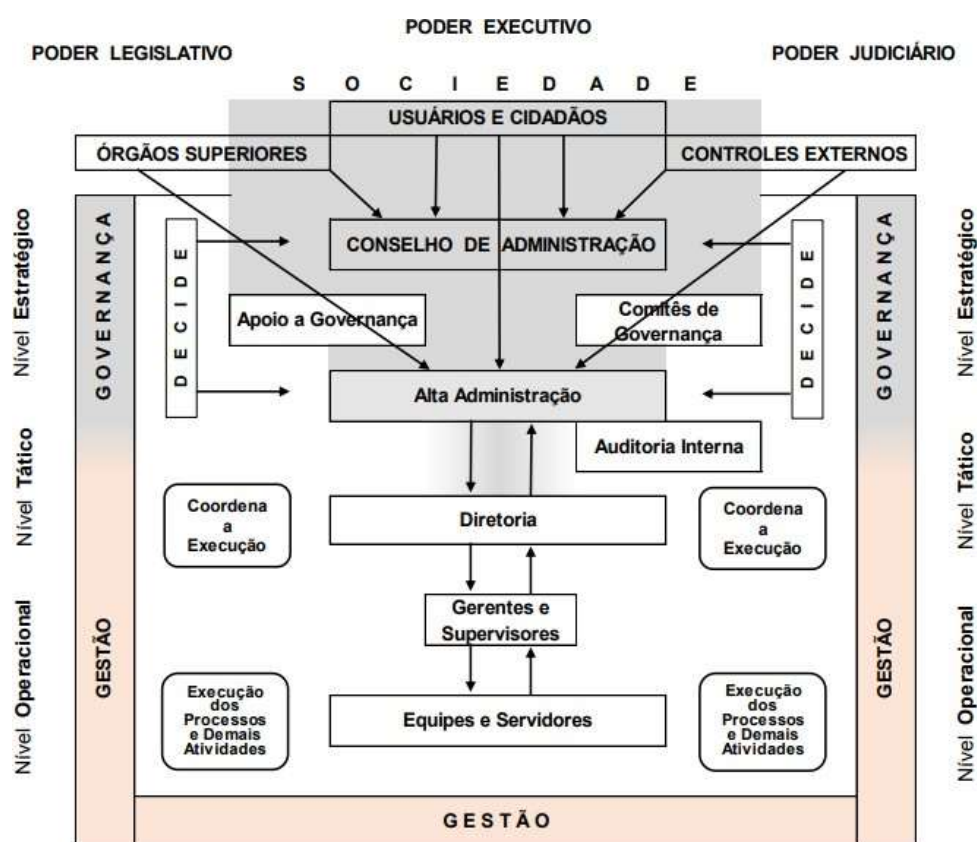
Fonte: Brasil (2020, p. 39).

Nesse modelo, são papéis das instâncias de governança:

a) as **instâncias externas de governança** são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes, e não se vinculam às organizações que são por elas governadas. Exemplos típicos dessas estruturas são o Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União e os conselhos superiores no Poder Judiciário; b) as **instâncias externas de apoio à governança** são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança, sejam elas internas ou externas. Exemplos típicos dessas estruturas são as auditorias independentes e o controle social organizado; c) as **instâncias internas de governança** são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas internas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público, servindo de elo entre principal e agente. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e a alta administração; e d) as **instâncias internas de apoio à governança** realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam os processos de governança e de gestão de riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração. Exemplos típicos dessas estruturas são a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês (p. ex.: comitê de riscos; comitê de desburocratização; comitês estratégicos) (Brasil, 2020, p. 40).

Conforme pode ser visto, no sistema atualizado as organizações externas de governança e as organizações externas de apoio à governança são denominadas instâncias externas de governança e instâncias externas de apoio de governança, respectivamente. Além disso, o material atualizado propõe exemplos para essas instâncias. Seguindo a lógica do TCU (Brasil, 2020), Paludo (2020, p. 122) propõe a criação de uma estrutura de governança e gestão no contexto organizacional, representada na Figura 10.

Figura 10 - Estrutura e posicionamento da governança organizacional e da gestão em órgãos e entidades públicas



Fonte: Paludo (2020, p. 122).

Paludo (2020, p. 122) aponta que demonstrar a estrutura da governança e da gestão no contexto organizacional foi um desafio não pensado inicialmente, mas incorporado ao longo de sua pesquisa. Após explicar o funcionamento da estrutura proposta, Paludo (2020, p. 125) apresenta a lógica de dinâmica da governança e da gestão em órgãos e entidades públicas, conforme a Figura 11.

Figura 11 - Dinâmica da governança e da gestão em órgãos e entidades públicas



Fonte: Paludo (2020, p. 125).

Paludo (2020, p. 125-126) explica que a governança ganha vida por meio da atuação da administração/gestão. Porém, na prática,

[...] secretários e/ou diretores de primeiro escalão atuarão – tanto da Alta Administração como da gestão tática: como colaboradores da Alta Administração, eles tanto auxiliam o Conselho ou o presidente/diretor geral debatendo assuntos diversos e fornecendo informações relevantes para a tomada de decisão, como levarão as orientações da Governança para suas áreas, sendo responsáveis diretos pelo cumprimento das decisões da Governança; e, como integrantes da gestão tática, eles repassarão essas ordens aos demais diretores e coordenadores e acompanharão as suas ações relacionadas com a execução, bem como tomarão as principais decisões específicas de suas áreas funcionais.

O autor chama a atenção para o fato de que existirão variações nas estruturas de governança e gestão de acordo com a estrutura do órgão ou entidade pública, o que impactará na atuação dos gestores (Paludo, 2020, p. 126). Além disso, Paludo reitera que na estrutura

formal a governança se concentra no Conselho e na alta administração de forma separada, o que não ocorre na prática. Nesse sentido, ele esclarece que não é adequado estruturar um “Conselho de Governança” com as atribuições do Conselho de Administração devido às especificidades de cada um. Neste caso, o mais indicado seria que a instituição tenha ambos, e caso não seja possível, que foque em ter o Conselho de Administração, devido ao fato de que a “Governança não existe sem a gestão, mas a administração continua a existir sem a governança” (Paludo, 2020, p. 126-127).

Outro ponto a ser observado com relação à governança é que ela envolve práticas que geram custos para a administração. Desse modo, o TCU desenvolveu (RBG, 2013, 2014) níveis de análise que compreendem mecanismos, componentes, práticas e itens de controle para que haja implementação da governança organizacional. Sendo assim, o próximo subcapítulo visa apresentar de forma sucinta o que são os mecanismos e práticas da governança organizacional pública e a importância para a implementação da governança.

4.7 MECANISMOS, COMPONENTES E PRÁTICAS DA GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL PÚBLICA

Conforme apresentado ao longo do trabalho, a governança tem como objeto a gestão. Trata-se de avaliar, direcionar e monitorar a gestão, a fim de que haja (dentre outros elementos) a entrega de serviços de qualidade à sociedade. Para executar suas funções, a governança se vale de um conjunto de mecanismos e práticas. De acordo com o *Guia de 10 passos para a implementação da boa governança do TCU* (Brasil, 2014b, p. 5):

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

De acordo com este *Guia* (Brasil, 2014b, p. 5), existem mecanismos a serem adotados pela governança a fim de que sua execução seja satisfatória, sendo os principais: liderança, estratégia e controle. A implementação desses mecanismos é de responsabilidade dos líderes da organização (Brasil, 2014b, p. 5) e deve ser adotada de forma conjunta, uma vez que “isoladamente, não produzem todos os resultados potencialmente esperados” (Brasil, 2014a, p. 36). Cada um desses mecanismos possui um conjunto de componentes, conforme pode ser visto na Figura 12.

Figura 12 - Componentes dos mecanismos de governança



Fonte: *Referencial básico de governança organizacional* (Brasil, 2014a, p. 39).

Cada mecanismo possui um objetivo que deve estar alinhado aos princípios, diretrizes e funções da governança. O *Guia de 10 passos para a implementação da boa governança do TCU* (Brasil, 2014b, p. 6) apresenta de forma concisa o que seria cada um desses mecanismos:

Liderança refere-se ao conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança. Estratégia envolve o relacionamento com partes interessadas, a definição e monitoramento de objetivos, indicadores e metas, bem como o alinhamento entre planos e operações de unidades e organizações envolvidas na sua execução. Controle, por sua vez, abrange aspectos como transparência, prestação de contas e responsabilização.

De acordo com cada mecanismo é “associado um conjunto de componentes que contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos” (Brasil, 2014a, p. 37), e para cada mecanismo, um conjunto de práticas que auxiliem sua compreensão e adoção. O Quadro 16 esquematiza cada mecanismo com seus componentes e suas práticas.

Quadro 16 - Relação entre mecanismos, componentes e práticas da governança organizacional pública

COMPONENTES	PRÁTICAS
MECANISMO LIDERANÇA	
L1 - Pessoas e competências	L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de Conselho de Administração ou equivalente e da alta administração.
	L1.2 - Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.
	L1.3 - Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.
	L1.4 - Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de Conselho de Administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.
L2 - Princípios e comportamentos	L2.1 - Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do Conselho de Administração ou equivalente e da alta administração.
	L2.2 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do Conselho de Administração ou equivalente e da alta administração.
	L2.3 - Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
L3 - Liderança organizacional	L3.1 - Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.
	L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.
	L3.3 - Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.

	L3.4 - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.
	L3.5 - Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
L4 - Sistema de governança	L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.
	L4.2 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
	L4.3 - Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.
MECANISMO ESTRATÉGIA	
E1 - Relacionamento com partes interessadas	E1.1 - Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
	E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
	E1.3 - Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.
	E1.4 - Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
E2 - Estratégica organizacional	E2.1 - Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.
	E2.2 - Estabelecer a estratégia da organização.
	E2.3 - Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.

E 3 - Alinhamento transorganizacional	E3.1 - Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas à formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.
MECANISMO CONTROLE	
C1 - Gestão de riscos e controle interno	C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.
	C1.2 - Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
C2 - Auditoria interna	C2.1 - Estabelecer a função de auditoria interna.
	C2.2 - Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.
	C2.3 - Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.
C3 - <i>Accountability</i> e transparência	C3.1 - Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
	C3.2 - Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> .
	C3.3 - Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.
	C3.4 - Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Fonte: Adaptado de Brasil (2014, p. 39).

Conforme pode ser visto, as práticas indicam atividades (todas possuem verbos de ação) a serem executadas no âmbito das organizações a fim de que os mecanismos gerem os efeitos desejados, propiciando assim a execução das funções de governança. Ao atualizar o *Referencial básico de governança* em 2020, o TCU sintetizou os mecanismos e práticas de governança conforme pode ser visto na Figura 13.

Figura 13 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Fonte: Brasil (2020, p. 52).

Conforme pode ser visto, o nível componente não integra este novo esquema. Contudo, os direcionamentos de escopo (pessoas, princípios, relacionamentos etc.) que podiam ser vistos nos componentes ainda podem ser vistos nas práticas e nas ações relacionadas em cada uma delas. De acordo com o TCU (Brasil, 2020, p. 53), tais mudanças se deram em razão

[...] da evolução da literatura e das normas; da publicação dos referenciais para avaliação da governança de políticas públicas e do Centro de Governo (BRASIL, 2014b; 2016d), que complementam este documento; da necessidade de tornar esta edição do Referencial o mais aplicável possível a todas as organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU; e da necessidade de integrar os quatro questionários de governança

(organizacional e intraorganizacional) existentes até 2016, eliminando redundâncias e reduzindo o número de questões ao mínimo necessário para uma aferição suficiente, como forma de diminuir o custo de sua aplicação e de aumentar a sua utilidade para os gestores públicos.

Com relação às práticas apresentadas, o TCU (Brasil, 2020, p. 53-54) explica que não exaustivas e foram elencadas tendo de forma que quaisquer organizações ou outros entes jurisdicionados possam adotar, independente de suas especificidades. Porém, é enfatizado que algumas dessas organizações e entes jurisdicionados podem ter dificuldade em aderir a todas as práticas, enquanto outros podem ir além das elencadas. Nesse sentido, compreende-se que os mecanismos e as práticas ora apresentados podem ser utilizados como um ponto de partida para as instituições. Cada instituição, diante da sua realidade (que envolve o ambiente interno e externo), pode analisar e propor os mecanismos adequados, viabilizando assim a governança organizacional.

Finalizado o presente capítulo destinado à governança, e que explorou seu histórico, as teorias fundamentadoras, as perspectivas de observação, os princípios e diretrizes, as funções (diferenciando-as das funções da gestão), as estruturas (sistemas), os mecanismos e as práticas, passaremos ao capítulo quatro. Este terá por objetivo adensar a noção de governança arquivística a fim de que seja proposto um protótipo para a elaboração de “modelo para implementação da governança arquivística institucional”.

5 PROTÓTIPO PARA A ELABORAÇÃO DE “MODELO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA INSTITUCIONAL PÚBLICA”

Conforme já apresentado ao longo do trabalho, Jardim (2018a, p. 32) se propôs a elaborar uma noção para governança arquivística por meio do reconhecimento de alguns elementos fundamentais do gerenciamento arquivístico. Ao final, propõe elementos que deveriam compor o “cenário para uma governança arquivística em níveis nacional, estadual e municipal”. Destarte, segue um resumo de alguns desses elementos fundamentais da governança arquivística, a serem observados no contexto de instituições públicas:

- “A governança arquivística mira a teia de interesses, ações e atores, do Estado e da sociedade, que ultrapassa os limites da autoridade e institucionalidade da administração das instituições arquivísticas. E ao fazê-lo, fortalece essa autoridade e institucionalidade” (Jardim, 2018a, p. 40).
- Governança arquivística supõe [...] “uma reconfiguração dos modos de exercício da autoridade legal, política e técnico-científica das instituições arquivísticas”. [...] “vai além de uma gestão verticalizada da complexidade arquivística do Estado, refletida em sua cadeia hierárquica de comando burocrático ao longo da qual, supostamente, a instituição deve exercer sua autoridade” (Jardim, 2018a, p. 40).
- Governança arquivística [...] “compreende necessariamente ações transversais ao contexto arquivístico com um forte dinamismo relacional com outras agências, políticas e programas no campo da informação estatal, bem como com setores diversos da sociedade” (Jardim, 2018a, p. 40).
- “Inclui a capacidade das instituições arquivísticas de dialogarem e atuarem no conjunto dos diversos ambientes informacionais” (Jardim, 2018a, p. 40).
- “Demanda uma autoridade arquivística cuja configuração é legal, mas também simbólica” (Jardim, 2018a, p. 40).
- “O objeto da governança arquivística é a gestão arquivística. Portanto, aquela não é um ‘substituto’ desta. Não se planeja ou se aplica um modelo consistente de governança como sucedâneo de uma gestão arquivística precária” (Jardim, 2018a, p. 40).

- [...] “deve ser explorada iluminando-se as diversas faces da gestão arquivística e suas relações com outros espaços institucionais do Estado e de variados segmentos sociais” (Jardim, 2018a, p. 41).
- “A governança arquivística resulta de elementos arquivísticos e não arquivísticos, mas sobretudo da capacidade de interpretação, por parte da autoridade arquivística nacional, a respeito da diversa e desigual realidade macro e microarquivística do país, do estado, do município” (Jardim, 2018a, p. 43).
- A governança arquivística [...] “é marcadamente colaborativa. Refere-se a um conjunto de aspectos sociais, culturais, políticos e técnico-científicos que caracterizam o cenário arquivístico e seu entorno” (Jardim, 2018a, p. 43).
- “Visa à qualidade da gestão de arquivos e sua inserção nas formas como o poder público é exercido em um regime democrático em nível intraestado e entre o Estado e a sociedade, considerando-se elementos sociais, culturais, políticos e técnico-científicos” (Jardim, 2018a, p. 43).

A partir desses elementos fundamentais e dos materiais apresentados nos capítulos anteriores, serão propostos a seguir: perspectivas de observação da governança arquivística; princípios e diretrizes para a governança arquivística institucional; funções da governança arquivística institucional e do gerenciamento arquivístico; elementos e ilustração da estrutura para o sistema de governança; ao final, um passo a passo para sua implementação (protótipo para a elaboração de “modelo para a implementação da governança arquivística institucional”).

5.1 PERSPECTIVAS DE OBSERVAÇÃO PARA A GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA

Jardim (2018a, p. 44) aponta que a noção desenvolvida para a governança arquivística foi feita a partir da atuação das instituições arquivísticas no cenário brasileiro. Ao final, o autor propôs a ilustração da noção “com os elementos que comporiam o cenário para uma governança arquivística em níveis nacional, estadual e municipal” (Jardim, 2018a, p. 32). As perspectivas de observação são entendidas como eixos de significação (Brasil, 2020, p. 113). A partir da perspectiva de observação, é possível se posicionar para analisar a governança e suas relações. Sendo assim, para fins deste trabalho, serão propostas as seguintes perspectivas de observação:

Figura 14 - Perspectivas de observação da governança arquivística



Fonte: Elaboração própria.

Com base nas propostas de Edwards (2012), Jardim (2018a, b), Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2016) e Tribunal de Contas da União (Brasil, 2013, 2014, 2020), foram propostos três níveis para a governança arquivística: macro, meso e micro. A esfera macro engloba a governança arquivística nacional no contexto da proposta de Jardim (2018a, p. 41), envolvendo “atores, agências, correlações e dinâmicas inerentes à governança arquivística no Estado e na sociedade, em uma perspectiva nacional, estadual e municipal”.

A governança arquivística nacional compreenderia, na nossa perspectiva, as políticas e os sistemas/redes de arquivos (nacional, estaduais e municipais); os patrimônios arquivísticos (nacional, estaduais, municipais, tanto públicos como privados); os produtores, gestores e usuários de arquivos na sociedade e os recursos humanos e operacionais; dimensões

especificamente arquivísticas. Além disso, envolve dimensões não arquivísticas que “apresentam grande potencial para influenciar e serem influenciadas” pelas dimensões tipicamente arquivísticas. São exemplos dessas dimensões não arquivísticas: dispositivos legais (Lei de Acesso à Informação, Lei de Proteção de Dados Pessoais); políticas culturais e educacionais; governo e condições de governabilidade e outros (Jardim, 2018a, p. 41-42).

Dada a estrutura político-administrativa do Brasil prevista na Constituição Federal de 1988 (art. 18), infere-se que a governança arquivística em nível nacional, compreendendo toda a república federativa²⁸ (formada pela reunião indissolúvel de União, Estados, Distrito Federal e Municípios), enquadra-se no nível macro. Com relação à União,²⁹ enquanto ente federativo dotado de personalidade jurídica de direito público interno com competências definidas (CF, 1998, arts. 20 a 24), representante do nível federal, compreende-se que este enquadra-se no nível meso.

Assim, a esfera meso contemplaria, no nosso entendimento, a governança arquivística no nível dos entes federativos, isto é, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, a governança nesta esfera e compreendendo o nível federal, pode contemplar órgãos e instituições federais (incluindo as que representam os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário). O mesmo pode ser replicado em cada um dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A esfera micro, por sua vez, contempla as organizações públicas. É nessa esfera que se enquadra a proposta deste trabalho, que visa à governança arquivística institucional pública. De acordo com o TCU (Brasil, 2013, p. 56), a governança, sob a perspectiva de órgãos e entidades, tem como foco as organizações com vistas a manter seus propósitos e otimizar seus resultados aos cidadãos. Segundo Paludo (2020, p. 49), a governança organizacional pública

[...] veio para ficar e oferece instrumentos para alavancar as instituições públicas a novos patamares de eficiência e efetividade, ao mesmo tempo em que direciona a administração para resultados que agreguem valor público e atendam à maioria das partes interessadas, em especial os interesses da sociedade.

Portanto, a governança arquivística institucional pública visa à qualidade do gerenciamento arquivístico em instituições públicas, de forma a viabilizar a eficiência e

²⁸ A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...] (Brasil, 1988, art. 1º).

²⁹ Para fins deste trabalho, não foi considerada a União enquanto representante da República Federativa do Brasil no âmbito externo do País (Brasil, 1988, art. 21), mas enquanto um ente federativo no âmbito do direito público interno.

eficácia dos serviços arquivísticos prestados aos usuários internos e externos. Ela tem como um de seus objetivos fortalecer as instituições públicas a fim de que estejam aderentes às leis e normas, propiciando a entrega de produtos de valor às partes interessadas: os cidadãos. Salienta-se que as perspectivas aqui propostas são passíveis de novas análises e proposituras. A presente esquematização se deu em razão da aplicação da noção de governança arquivística proposta por Jardim (2018a, b) em contextos distintos ao proposto pelo autor, sem que houvesse alterações ou adaptações. Além disso, conforme exposto por Jardim (2018a, p. 32), o “adensamento dessa noção preliminar poderá suscitar futuramente o desenho de modelos de governança aplicáveis às instituições e serviços arquivísticos”. Nesse sentido, a presente proposta busca viabilizar a elaboração de um protótipo para a elaboração de modelo de implementação da governança arquivística em instituições públicas (não arquivísticas). Dito isto, apresento uma reflexão no sentido de encontrar possíveis princípios e diretrizes para a governança arquivística institucional pública.

5.2 REFLEXÕES EM BUSCA DE PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA A GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA INSTITUCIONAL PÚBLICA

Conforme apresentado no capítulo três, existe um rol de princípios para a governança, sendo que alguns são citados em vários trabalhos, como é o caso da transparência, integridade e prestação de contas (*accountability*). Paludo (2020, p. 103) aponta que, no contexto da governança em nível de órgãos e entidades, cinco são indispensáveis: “legitimidade; transparência, equidade, integridade e prestação de contas (*accountability*)”. Com base nos materiais consultados, pressupõe-se que a governança arquivística em nível de instituições tem como princípios basilares: a transparência, a integridade, a equidade e a prestação de contas (*accountability*). Se aplicados no contexto da governança arquivística institucional pública, consideramos que esses princípios podem contemplar, feitas as devidas adaptações e guardadas as devidas proporções e limites, os seguintes objetivos³⁰:

- **Transparência:** diz respeito ao fornecimento de informações confiáveis e autênticas à população, relativas a ações, procedimentos e decisões tomados no âmbito da instituição. Considerando a relação existente entre o gerenciamento arquivístico e a governança arquivística, as informações a serem disponibilizadas devem ser referentes a toda a instituição (ou seja, que estão

³⁰ Elaborado a partir do *Referencial básico de governança organizacional* (Brasil, 2020, p. 44-48).

contempladas nos documentos arquivísticos produzidos, recebidos e acumulados pela instituição no decorrer de sua existência e no âmbito de suas atividades); e não apenas aquelas que envolvem esferas arquivísticas (por exemplo, assuntos sobre diretrizes, questões, funções, programas e instrumentos arquivísticos). Além disso, em consonância ao disposto na Constituição Federal de 1998 relacionado ao direito de acesso à informação (regulamentado pela Lei n. 12.527/2011), as informações devem ser disponibilizadas de forma ativa. Nesse sentido, envolve não apenas a disponibilização da informação ao cidadão, mas sua intermediação, a fim de que seu propósito seja cumprido.

- **Integridade:** aderente ao princípio da moralidade (da administração pública), diz respeito às ações da instituição e de seus agentes públicos embasados nos valores éticos. Tal princípio visa garantir que o bem comum fique acima do interesse pessoal e perpassa fluxos formais e informais de informação (normas e cultura organizacional, por exemplo). O princípio da integridade no contexto da governança arquivística auxilia a garantir que as ações a serem tomadas para viabilização da governança arquivística serão feitas com enfoque no interesse público. Trata-se de instruir a adoção das melhores práticas e o uso dos melhores recursos pelo bem comum. Além disso, por meio da integridade, os demais princípios são adotados de forma orgânica (ou ao menos facilitada).
- **Equidade:** trata-se de dispensar tratamento justo a todas as partes interessadas; para tanto, considera os aspectos legais e anseios dos envolvidos. Para que a equidade ocorra, há a necessidade de participação ativa das partes interessadas. Isto faz com que o processo de decisão seja permeado por várias vozes que impactam e são impactadas por elas. A participação da sociedade nas tomadas de decisão deve ser facilitada pela instituição por meio de unidades (e outros meios) que dialoguem com a população (ouvidorias, consultas públicas, canais de dúvidas e sugestões em geral). Com relação à governança arquivística, o princípio da equidade tende a viabilizar que ações, práticas e decisões da esfera arquivística sejam realizadas de forma a atender as expectativas da sociedade.
- **Prestação de contas (*accountability*):** compreende a capacidade, por instituições e agentes a quem recursos tenham sido confiados, de prestar contas e responder (legalmente) pela destinação deles. A prestação de contas (*accountability*), assim como a transparência, deve ocorrer de forma ativa.

Nesse sentido, as instituições e os agentes não devem aguardar a provocação das partes interessadas para prestar contas, mas sim disponibilizar as informações espontaneamente. Existem diferentes tipos de prestação de contas, como as de ordem administrativa, financeira e social (dentre outras). No contexto da governança arquivística, sugere-se que todas sejam contempladas a fim de que a população tenha conhecimento do uso das verbas e das ações das instituições e agentes.

Destaca-se que, no nosso ponto de vista, os princípios elencados não são exaustivos; a instituição pode adotar outros que julgue necessários. Além dos princípios, a governança arquivística deve se pautar em diretrizes que terão como propósito orientar sua implantação. Seguindo essa lógica, no contexto da governança arquivística institucional, tendo como referência Jardim (2018a, b) e os dispositivos do Decreto Federal n. 9.023/2017, são sugeridas as seguintes diretrizes:

1. Estabelecer ações transversais ao contexto arquivístico, firmando relações com agências, políticas e programas no campo da informação estatal, bem como com setores diversos da sociedade.
2. Buscar a qualidade da gestão de arquivos e sua inserção nas formas como o poder público é exercido em um regime democrático em nível de instituições públicas.
3. Articular integração da instituição com a sociedade, considerando elementos sociais, culturais, políticos e técnico-científicos.
4. Incorporar meios para viabilizar a disponibilização de informações confiáveis e autênticas à população, propiciando a transparência e a prestação de contas (*accountability*).
5. Orientar os agentes a adotar um posicionamento íntegro e aderente aos valores morais, de forma que os interesses coletivos sejam priorizados frente aos interesses individuais.
6. Garantir por meio de estruturas e mecanismos que haja equidade no tratamento das partes interessadas, a fim de que ações, procedimentos e decisões levem em consideração a necessidade e os interesses de todos, sem que haja desvio do previsto em lei.
7. Propor formalmente as competências, funções, atividades e responsabilidades dos agentes na estrutura de governança.

8. Manter atualizados os instrumentos normativos da governança arquivística institucional, de que forma que estejam aderentes ao ordenamento jurídico e aos interesses sociais.
9. Viabilizar a participação efetiva das partes interessadas a fim de que os produtos e serviços gerados e prestados pela governança arquivística institucional e pelo gerenciamento arquivístico (objeto desta) contemplem as demandas da sociedade.
10. Promover a simplificação administrativa e a modernização, a fim de que o gerenciamento arquivístico seja realizado de forma eficiente e eficaz.

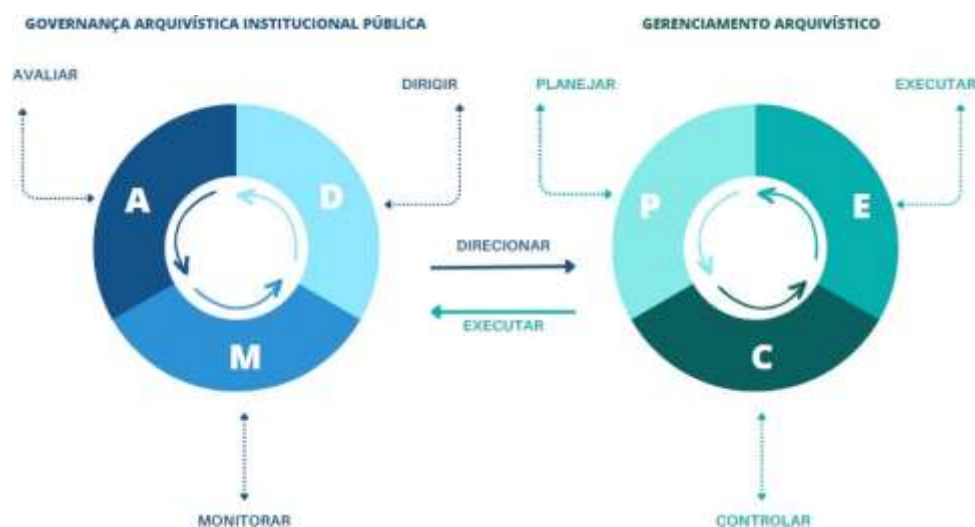
Assim como no contexto dos princípios sugeridos, as diretrizes ora propostas também não são exaustivas. Assim, a instituição pode propor e adotar novas diretrizes, bem como alterar estas conforme a realidade institucional. Vislumbrados os princípios e as diretrizes da governança arquivística institucional, o próximo passo será identificar suas funções. Considerando que o “objeto da governança arquivística é a gestão arquivística” (Jardim, 2018a, p. 40), o exercício de definir funções também deve ser feito para o gerenciamento arquivístico, a fim de que as relações entre as funções da governança arquivística institucional e do gerenciamento arquivístico sejam estabelecidas.

5.3 FUNÇÕES DA GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA INSTITUCIONAL E DO GERENCIAMENTO ARQUIVÍSTICO

O TCU (Brasil, 2020, p. 16-17) esclarece que a governança é a função direcionadora, enquanto a gestão é a função realizadora. Para tanto, aquele órgão aponta como funções da governança avaliar, dirigir e monitorar; e como funções da gestão, planejar, executar e controlar. O TCU frisa, na versão de 2013 do *Referencial básico de governança organizacional*, que a gestão também possui como função agir, retirada na versão anterior, de 2020. Paludo (2020), ao realizar o levantamento das funções inerentes à governança e gestão/administração, elabora um quadro que traz uma série de funções para cada campo (cf. Quadro 18, na página 117). O autor separou, no contexto da governança, as funções da governança e as da secretaria de governança, assim como no contexto da gestão/administração, as funções estratégicas (Conselho e alta administração) e as táticas e

operacionais. Tendo em vista o amplo escopo ora analisado, propõe-se as seguintes funções para a governança arquivística institucional e para o gerenciamento arquivístico³¹:

Figura 15 - Funções da governança arquivística institucional pública e do gerenciamento arquivístico



Fonte: Elaboração própria.

A governança arquivística, no nosso entendimento, teria um papel direcionador para o gerenciamento arquivístico. Nesse sentido, as indicações das funções feitas na Figura 15 seriam:

- a) Avaliar o ambiente, os cenários, possíveis alternativas e o desempenho, identificando os resultados atuais frente aos almejados para o futuro. É por meio da avaliação que se define o direcionamento a ser dado. Para orientar esta função, as seguintes perguntas podem ser feitas:
1. Onde estamos e aonde queremos chegar?
 2. Quais são os recursos disponíveis?
 3. Quais são os problemas? Quais são as evidências deles?

³¹ Elaborado a partir de Silva (2020), Paludo (2020) e TCU (Brasil, 2013, 2020).

4. Os problemas encontrados e verificados precisam de fato ser solucionados? Se sim, existem medidas em andamento produzindo os efeitos desejados?
 5. Existem evidências de que as medidas adotadas produzem um resultado adequado? Existem outras alternativas mais adequadas com custo menor?
- b) Dirigir/direcionar após a interpretação dos planos oriundos do processo de avaliação, por meio da articulação entre as políticas, planos e funções organizacionais com vistas ao atendimento das partes interessadas. O direcionamento assegura os objetivos estabelecidos e oferece os subsídios para o monitoramento. Para orientar esta função, as seguintes perguntas podem ser feitas:
1. Dentre as alternativas elencadas para a solução dos óbices, quais serão selecionadas e por quais motivos?
 2. Selecionadas as estratégias, quais são os objetivos e de que forma podem ser alcançados?
 3. Quais são as estruturas e os agentes existentes (ou que precisam existir) para a implementação das estratégias?
 4. Quais são os riscos e os meios para contorná-las ou enfrentá-las?
- c) Monitorar os resultados dos planos adotados, verificando o desempenho e o cumprimento das respectivas etapas frente às metas estabelecidas. Para orientar esta função, as seguintes perguntas podem ser feitas:
1. O caminho adotado está correto? Estão sendo produzidos os efeitos desejados?
 2. Quais correções (grandes ou pequenas) devem ser realizadas?
 3. Diante do cenário atual, os objetivos elencados nas etapas anteriores serão alcançados?
 4. Quais seriam outros possíveis indicadores para aferir a implementação das etapas? Os atuais são suficientes?

Essas, na nossa concepção, seriam funções básicas para a governança arquivística institucional; caberia às instituições avaliar a realidade organizacional para adaptações e adições. No contexto do gerenciamento arquivístico, são sugeridas as seguintes funções básicas:

- a) Planejar as ações a serem seguidas por meio da indicação dos objetivos a serem alcançados. O planejamento subsidia a avaliação (função da governança) e compreende a previsão, a programação e a coordenação de uma sequência de eventos. Para orientar esta função, as seguintes perguntas podem ser feitas:
1. De acordo com o escopo institucional e o prazo definido, o que deve de fato ser feito?
 2. Definido o que deve ser feito, de que forma e quando se dará sua execução?
 3. Quais são os agentes responsáveis pela sua execução?
 4. Quais são os meios e métodos existentes ou necessários para sua execução?
- b) Executar envolve pôr em ação o plano realizado com vistas à geração de resultados e valor. Para tanto, compreende a alocação e a integração de recursos, atividades e atribuições planejadas (organização e direção).
- c) Controlar a execução do que foi planejado a fim de que os objetivos previamente estabelecidos sejam alcançados, realizando, se necessário para este fim, os ajustes considerados. A função de controlar (e corrigir, quando for o caso) deve ser feita cuidadosamente, levando em conta os impactos das ações de intervenção. Frisa-se que a função de controlar fornece elementos necessários para o monitoramento. Para orientar esta função, as seguintes perguntas podem ser feitas:
1. Os resultados planejados estão sendo alcançados?
 2. Caso os resultados planejados não estejam sendo atingidos, quais são as ações corretivas necessárias? Elas representam mais benefícios que malefícios?
 3. Houve desvios? Se sim, são significativos a ponto de serem identificados como óbices a serem solucionados?
 4. As estratégias planejadas foram adequadas à realidade institucional frente às demandas identificadas?
 5. Quais métodos adotados devem ser modificados ou abandonados?

Por meio das funções avaliar, dirigir e monitorar, a governança arquivística direcionaria o gerenciamento arquivístico para seu correto funcionamento. Trata-se de avaliar, dirigir e monitorar os serviços arquivísticos, tendo como pressuposto o atendimento das necessidades das partes envolvidas, isto é, os cidadãos. O gerenciamento arquivístico, por sua vez, seguindo a linha de pensamento desenvolvida e com base nos trabalhos de Silva (2020), cumpriria o planejamento, a execução e o controle com base no direcionamento dado pela governança arquivística institucional, os serviços arquivísticos, as funções arquivísticas, os

recursos operativos e os modelos de governança (redes e sistemas). É importante retomar o que já foi exposto anteriormente: governança e gestão possuem linhas de interseção, sobretudo no nível estratégico. Além disso, as zonas de interseção e funções podem mudar de acordo com o desenho da instituição. Dito isso, o próximo exercício seria identificar as possíveis estruturas de governança, isto é, o sistema pelo qual a governança arquivística institucional ocorre.

5.4 ESTRUTURAS DO SISTEMA DE GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA INSTITUCIONAL

De acordo com o TCU (Brasil, 2014, p. 19) a estrutura de governança expressa a maneira pela qual os atores envolvidos se organizam e interagem para o alcance da boa governança. Trata-se de diversos elementos, dentre eles, as práticas que devem ser realizadas por instâncias internas e externas de governança:

Da mesma forma, em organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, há necessidade de que tais práticas sejam realizadas por instâncias de governança, de modo que boa governança seja obtida e os resultados esperados pela sociedade sejam alcançados, de forma legítima. Isso requer estruturas administrativas (instâncias), processos de trabalho, instrumentos (ferramentas, documentos etc.), fluxo de informações e comportamento de pessoas envolvidas direta ou indiretamente na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (Brasil, 2020, p. 39).

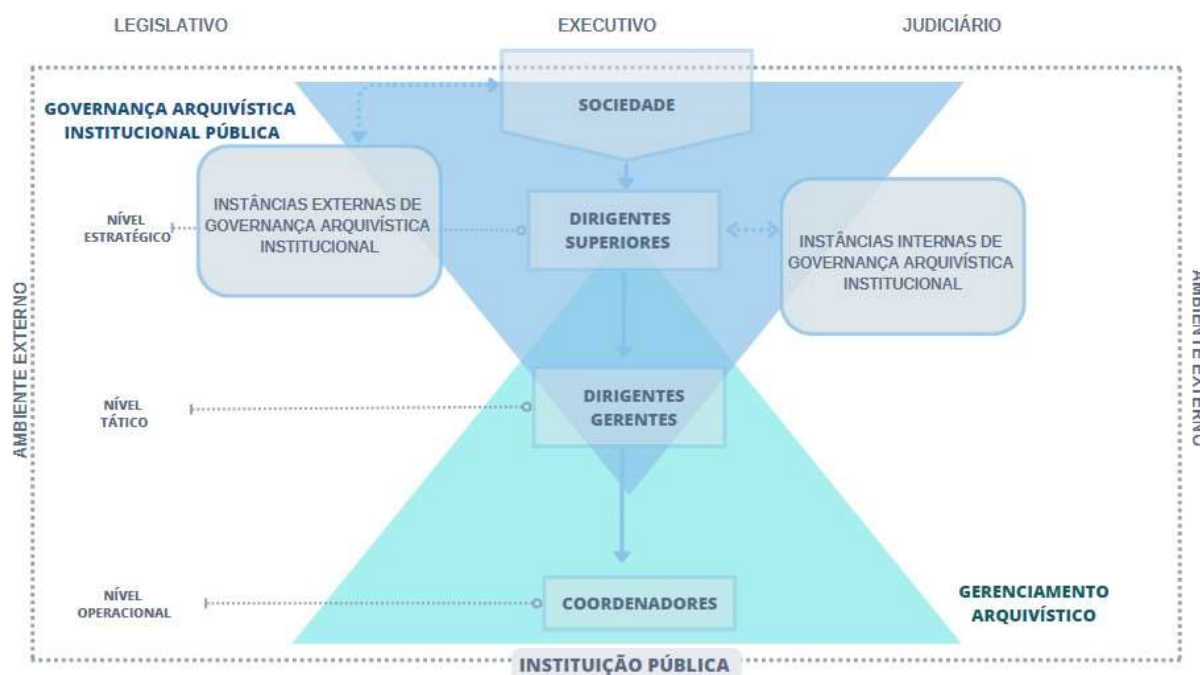
Cada instância possui um papel para viabilizar a boa governança. Ao propor uma estrutura e um posicionamento da governança organizacional e da gestão em órgãos e entidades públicas, Paludo (2020, p. 122) esclarece que

[...] tanto a Governança como a gestão têm seu espaço na estrutura organizacional, sendo a Governança de cunho estratégico e a gestão de aspecto tático e operacional. No entanto, registre-se que se o Conselho de Administração ou a Alta Administração decidir não implementar a Governança, a administração e a gestão exercerão também as funções estratégicas e outras funções atribuídas à Governança.

A observação do autor é interessante pois, na prática, pode haver instituições que não definiram órgãos internos responsáveis pela função de governança (como comitês e conselhos de governança), mas que podem estar executando funções de governança em outras instâncias

com competências típicas de gestão estratégica (como a alta administração). Nesse sentido, considerando a necessidade de esquematizar o sistema pelo qual a governança arquivística institucional é implementada e executada, propõe-se para fins deste trabalho a seguinte estrutura³² (Figura 16):

Figura 16 - Estrutura do sistema de governança arquivística institucional pública no âmbito



de uma instituição pública

Fonte: Elaboração própria.

Conforme pode ser visto na Figura 16, a estrutura do sistema de governança arquivística institucional pública proposta é composta por instâncias externas e internas e por agentes de governança, aqui entendidos como os atores internos e externos que participam, executam e demandam a governança arquivística em instituições públicas. A proposta apresentada na referida figura considerou o ambiente de uma instituição pública. Por isso, a linha pontilhada no entorno da estrutura foi concebida para esclarecer que as instituições públicas são influenciadas e influenciam o ambiente externo. Nesse sentido, foram indicados como exemplos os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a fim de manifestar as possíveis relações existentes entre as instituições e os referidos poderes. O ator “Sociedade”

³² Elaborado a partir de Paludo (2020) e TCU (Brasil, 2013, 2020).

possui uma linha que perpassa todos os níveis e demais atores exemplificados na estrutura devido ao fato de que a governança arquivística institucional pública deve, necessariamente, observar as demandas sociais na execução de suas funções. Além disso, a sociedade está ligada às instâncias externas de governança devido ao fato de que a sociedade tem a capacidade de exercer controle das ações, procedimentos e tomadas de decisão das instituições públicas. Para tanto, como já indicado ao longo deste trabalho, devem participar ativamente por meio de canais como ouvidorias, audiências públicas, coletivos (como sindicatos e associações) e outros.

As instâncias internas da governança arquivística institucional pública são responsáveis por avaliar as estratégias e as políticas arquivísticas (em alguns casos definir), direcionar o gerenciamento arquivístico para seu correto atendimento e monitorar os resultados. As instâncias internas são responsáveis por fornecer informações estratégicas para que o planejamento no âmbito do gerenciamento arquivístico ocorra de forma a contemplar todas as partes interessadas. Além disso, as instâncias internas são responsáveis por manter a comunicação entre as partes interessadas, tanto internas como externas. São possíveis instâncias neste contexto: conselhos (de administração e de governança); alta administração e comitês. Por vezes, tendo em vista as linhas de interseção existentes entre a governança e o gerenciamento (sobretudo no nível tático), diretorias e gerências podem compor as estruturas internas de governança.

As instâncias externas, por sua vez, seriam responsáveis por fiscalizar, controlar e regular a governança arquivística organizacional. Seguindo essa linha de pensamento, sugere-se que as instâncias externas de governança devam ser autônomas, isto é, não-vinculadas às instituições em questão. Assim, compreendemos que seriam possíveis instâncias deste contexto: Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Conselhos de Arquivo e sociedade civil organizada.

Os dirigentes superiores vinculam-se (geralmente) à alta administração, conselhos e comitês, que podem ser classificados como instâncias internas da governança responsáveis pelas funções da governança arquivística institucional pública. No contexto proposto, tais dirigentes tendem a ser agentes públicos que atuam no nível estratégico. Os dirigentes, gerentes e coordenadores são agentes públicos que tendem a atuar nos níveis tático e operacional e seriam responsáveis pelas funções inerentes ao gerenciamento arquivístico.

A estrutura do sistema de governança arquivística institucional pública proposta perpassa os níveis estratégico, tático e operacional e demanda do gerenciamento arquivístico informações para sua atuação. Tendo em vista que cada instituição possui especificidades e

um modelo organizacional distinto, adaptações e reformulações à estrutura proposta devem ser realizadas a fim de que haja aderência à realidade de cada instituição. Tendo em vista o arredondamento do escopo, isto é, da perspectiva de observação adotada para propositura dos princípios e diretrizes; funções e estrutura do sistema de governança arquivística institucional pública, julgou-se importante propor um protótipo para a elaboração de modelo para sua implementação. Para tanto, serão propostos passos que podem ser seguidos pelos gestores públicos para a implementação da governança arquivística em suas instituições. Para fins desta pesquisa, utilizou-se o termo protótipo devido ao entendimento de que o modelo depende de validação (aplicação). Logo, após validação, o protótipo passará a ser compreendido como um produto viável mínimo.

5.5 PROTÓTIPO DE “MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA ARQUIVÍSTICA INSTITUCIONAL PÚBLICA”

A fim de contribuir com o desenvolvimento da governança arquivística em instituições públicas, a presente seção visa fornecer etapas e orientações para sua adoção por parte das instituições públicas. O protótipo contido no Quadro 17 foi elaborado a partir dos trabalhos elencados no referencial teórico da presente pesquisa³³. Compreende-se que a implementação da boa governança não é uma tarefa fácil. Contudo, sua adoção propicia ganhos para as instituições e para a sociedade como um todo (Paludo, 2020, p. 104). Sendo assim, o protótipo foi elaborado com vistas a facilitar a elaboração de modelos para a implementação da governança arquivística em instituições públicas, de forma a fortalecer tais organizações e oferecer ganhos à sociedade.

³³ Elaborado com base no *Referencial básico de governança organizacional* do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2014, 2020), no *Guia “10 passos para a boa governança”* do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2014), Paludo (2020) e Jardim (2018a, b).

Quadro 17 - Protótipo para a elaboração de “modelo para a implementação da governança arquivística institucional pública”

ETAPAS	SUBETAPAS	AÇÕES E PROCEDIMENTOS
1. Elaborar diagnóstico que suporte a implementação da governança arquivística institucional.	1.1 Estruturar grupo de trabalho interdisciplinar para propor a implementação da governança.	<ul style="list-style-type: none"> ● Criar grupo de trabalho interdisciplinar composto por pessoas responsáveis pela governança (alta direção) e gerenciamento arquivístico (gerentes, coordenadores e outros). ● Reunir as lideranças da instituição para propor a governança arquivística institucional. ● Elaborar um plano de trabalho.
	1.2 Identificar os elementos e as características do gerenciamento arquivístico.	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificar as unidades e agentes responsáveis pelo gerenciamento arquivístico. ● Elaborar diagnóstico da situação atual do gerenciamento arquivístico, contendo (dentre outros): quadro normativo que o sustenta; situação dos serviços arquivísticos; recursos operativos; modelo de governança estabelecido frente a realidade, políticas e programas vigentes; situação dos conjuntos documentais; funções arquivísticas que são de fato executadas.
	1.3 Identificar se a instituição possui governança em outros âmbitos, como o organizacional, informacional, TI, RH e outros, a fim de verificar quais podem (e devem) ser utilizados no contexto da governança arquivística institucional para sua correta implementação.	<ul style="list-style-type: none"> ● Analisar atos normativos que regulamentem a governança organizacional, informacional, de TI, RH e outras. ● Identificar diretrizes, princípios, orientações e outros elementos de governança que podem ou devem ser utilizados no escopo da governança arquivística institucional.
	1.4 Definir o conjunto de diretrizes e princípios da governança arquivística.	<ul style="list-style-type: none"> ● Analisar diretrizes e princípios de governança aplicáveis, realizando as devidas adequações

		ao contexto da governança arquivística institucional.
	1.5 Definir o conjunto de funções e atividades da governança arquivística institucional.	<ul style="list-style-type: none"> ● Estabelecer as funções e atividades de governança; ● Estabelecer as atividades de governança, permanentes e transitórias (estas últimas definidas para solução dos problemas mais urgentes encontrados no diagnóstico do gerenciamento arquivístico).
2. Estabelecer a estrutura do sistema de governança.	2.1 Definir a estrutura interna de governança (direta e de apoio).	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificar os responsáveis, no âmbito interno da instituição, pela execução das funções de governança e estabelecer mecanismos formais para seu estabelecimento. São responsáveis também pela definição e avaliação das políticas. ● Identificar os responsáveis, no âmbito interno da instituição, por apoiar os responsáveis diretos (supracitados) na execução da governança arquivística institucional; ● Verificar se a estrutura identificada é suficiente e apropriada ou se deve haver aprimoramento. ● Garantir recursos e informações necessários para a atuação da estrutura interna. ● Estabelecer as responsabilidades de cada instância, sobretudo da alta administração.
	2.2 Identificar a estrutura externa de governança (direta e de apoio).	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificar os responsáveis, no âmbito externo da instituição, pela fiscalização, controle e regulação da governança arquivística. ● Identificar os responsáveis (autônomos), no âmbito externo da instituição, por realizar avaliação, auditoria e monitoramento

		independente da governança arquivística institucional.
	2.3 Garantir balanceamento de poder.	<ul style="list-style-type: none"> ● Segregar funções nas tomadas de decisão (sobretudo as críticas). ● Delimitar tempo de ocupação de cargos. ● Formalizar instrumentos que suportam a atuação dos agentes. ● Revisar periodicamente os processos de decisão.
	2.4 Identificar e avaliar a satisfação das partes interessadas.	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificar as principais partes interessadas. ● Analisar os interesses e conflitos entre as partes interessadas. ● Firmar fluxos formais e facilitados de comunicação, transparência e prestação de contas às partes interessadas. ● Elaborar instrumentos (ex: cartilhas, panfletos e afins) contendo informações claras dos serviços prestados pela governança arquivística a fim de que haja critérios para avaliação desta. ● Realizar pesquisa de satisfação de usuários e comunicar os resultados com vistas à melhoria dos serviços.
	2.5 Selecionar e capacitar os agentes internos de governança.	<ul style="list-style-type: none"> ● Definir e publicizar as competências necessárias e as desejáveis da liderança. ● Estabelecer processos de seleção pautados nas competências definidas, de forma transparente. ● Capacitar líderes já instituídos para que adquiram as competências definidas. ● Promover capacitação continuada de líderes; ● Instituir repasse de informações para

		<p>viabilizar a sucessão da liderança.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Avaliar periodicamente o desempenho dos líderes.
	2.6 Institucionalizar formalmente a estrutura do sistema de governança arquivística institucional e publicizar.	<ul style="list-style-type: none"> ● Elaborar atos normativos para formalizar a estrutura do sistema de governança. ● Divulgar o sistema de governança para todas as partes interessadas.
3. Elaborar, implementar e monitorar o planejamento estratégico alinhado ao modelo de gerenciamento arquivístico.	3.1 Definir o modelo de gestão da estratégia.	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificar os cenários internos e externos e, com base nos princípios e diretrizes da governança arquivística, definir o modelo de gestão da estratégia.
	3.2 Definir a estratégia e propor o plano estratégico.	<ul style="list-style-type: none"> ● Estabelecer as prioridades e propor as ações de intervenção em um plano. ● Estabelecer ferramentas (ex.: políticas, programas e projetos) que viabilizem a implementação do planejamento estratégico. ● Definir os responsáveis e suas respectivas funções e atividades para implementação do plano. ● Assegurar recursos operativos (financeiros, materiais e humanos) para execução e manutenção do planejamento estratégico. ● Estabelecer metas e reuniões periódicas para aferição do plano. ● Publicizar o planejamento estratégico (com as devidas exceções legais).
4. Promover a integridade.	4.1 Definir diretrizes e padrões que garantam a integridade.	<ul style="list-style-type: none"> ● Definir os padrões éticos e valores morais que devem ser seguidos pelos agentes e institucionalizá-los formalmente. ● Criar mecanismos formais que garantam a adoção de padrões de ética e conduta ilibadas.

		<ul style="list-style-type: none"> ● Criar e instituir formalmente o código de ética para orientar a atuação dos agentes. ● Dar ampla publicidade ao código.
	4.2 Direcionar e monitorar a gestão da integridade.	<ul style="list-style-type: none"> ● Evidenciar formalmente o apoio da liderança para adoção de padrões éticos por parte dos agentes. ● Estabelecer mecanismos para evitar preconceitos, vieses ou conflitos de interesses que prejudiquem a tomada de decisão.
5. Promover transparência.	5.1 Assegurar a transparência ativa e passiva nos termos da legislação vigente.	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificar nas normas vigentes as exigências relativas à disponibilização de dados e informações. ● Definir, no âmbito das estruturas internas de governança arquivística institucional, diretrizes para divulgar informações relativas à atuação do gerenciamento arquivístico às partes interessadas. ● Garantir que as informações sejam autênticas e de fácil compreensão. ● Garantir que a disponibilização de dados seja aderente aos princípios de dados abertos. ● Viabilizar a adoção de sistemas informatizados no âmbito do gerenciamento arquivístico para a execução das funções arquivísticas de descrição e difusão. ● Estabelecer fluxos facilitados (além dos já estabelecidos no âmbito da instituição, como ouvidorias e similares) para recebimento de demandas das partes interessadas.
6. Garantir prestação de contas e <i>accountability</i> .	6.1 Prestar contas da atuação das unidades responsáveis pela governança arquivística e pelo gerenciamento arquivístico.	<ul style="list-style-type: none"> ● Disponibilizar relatórios e informações completas e de fácil interpretação relativos à atuação das unidades aos órgãos de controle e

		<p>demais interessados.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Estabelecer canal para recebimento de manifestações (com dúvidas) das partes interessadas e divulgá-lo amplamente. ● Identificar as instâncias responsáveis pela apuração de irregularidades e desvios
7. Viabilizar a ação da auditoria interna.	7.1 Disponibilizar informações confiáveis e atualizadas.	<ul style="list-style-type: none"> ● Informar a auditoria interna da instituição, as estratégias, objetivos e prioridades da governança arquivística.
	7.2 Promover alinhamento entre as ações de governança arquivística e recomendações da auditoria.	<ul style="list-style-type: none"> ● Estabelecer um acompanhamento sistemático das recomendações fornecidas pela auditoria. ● Adotar as providências necessárias visando ao alinhamento. ● Informar (por meios formais) a auditoria interna quanto à decisão de não implementar quaisquer recomendações.
	7.3 Apoiar a auditoria interna.	<ul style="list-style-type: none"> ● Apoiar os programas e projetos destinados à avaliação e melhoria da auditoria interna.
8. Garantir a gestão de riscos e o controle interno.	8.1 Definir e implementar estrutura de gestão de riscos.	<ul style="list-style-type: none"> ● Estabelecer e formalizar os objetivos, metas e funções da gestão de riscos (por meio de políticas, programas e afins). ● Explicitar o comprometimento da liderança com a gestão de riscos. ● Disponibilizar recursos para a gestão de riscos. ● Definir responsáveis e competências na gestão de riscos.
9. Avaliar, direcionar e monitorar o desempenho do gerenciamento arquivístico.	9.1 Avaliar o gerenciamento arquivístico.	<ul style="list-style-type: none"> ● Estabelecer indicadores de desempenho. ● Avaliar o alinhamento das práticas adotadas aos elementos de governança.

	9.2 Direcionar o gerenciamento arquivístico.	<ul style="list-style-type: none"> ● Orientar e oferecer diretrizes para o funcionamento do gerenciamento arquivístico. ● Definir formato e periodicidade dos relatórios gerados para a liderança e para as demais partes interessadas. ● Propor adequações ao modelo de gerenciamento arquivístico prevendo sua aderência à governança arquivística institucional.
	9.3 Monitorar o gerenciamento arquivístico.	<ul style="list-style-type: none"> ● Estabelecer rotina de repasse de informações necessárias ao monitoramento. ● Realizar reuniões periódicas com os gestores.
10. Estabelecer ações transversais com outras instituições, agências e atores de governança arquivística.	10.1 Elencar e firmar relacionamento com instituições, agências e atores que perpassam e influenciam a governança arquivística.	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificar no ambiente interno e externo possíveis instituições, agências e atores que perpassam e influenciam a governança arquivística. ● Analisar se estes possuem programas, projetos e ações que influenciam ou que poderiam auxiliar a governança arquivística institucional. ● Estabelecer fluxo formal de comunicação. ● Propor ações e projetos de forma colaborativa e integrada.

Fonte: Elaboração própria.

Conforme pode ser visto no Quadro 17, o protótipo foi pensado em forma de etapas sequenciais a fim de facilitar a compreensão. Contudo, as etapas podem ser adotadas paulatinamente e na ordem de prioridade identificada pelos responsáveis. Além disso, considerando que se trata de uma proposta inicial, podem ser realizadas modificações de modo a atender a realidade organizacional em questão. Cabe salientar que o presente protótipo tem por escopo a implementação da governança arquivística em instituições públicas (não arquivísticas). Logo, sua adoção em outros níveis (Sociedade e Estado, Entes Federativos e instituições privadas) deve ser precedida de novas reflexões e alterações a fim de que seja exequível.

Ao longo da pesquisa foi possível observar que a governança no nível das organizações envolve um amplo cenário, estruturas e processos que são estabelecidos tendo como orientação diretrizes e princípios. Nesse sentido, trabalhos como o do TCU por meio dos Referenciais Básicos de Governança (RBG) são necessários ao contexto brasileiro por oferecer um direcionamento aos órgãos e entidades com o objetivo de implementar a boa governança e realizar autoavaliação (Brasil, 2020, p. 10). No contexto da governança arquivística, foi possível identificar no trabalho de Jardim (2018a, b) uma série de elementos e características que envolvem a governança arquivística nacional, mas que também podem orientar a governança arquivística em outras perspectivas.

Tendo isso em vista, a elaboração do presente capítulo teve como intuito propiciar diretrizes, princípios e demais elementos básicos para a adoção da boa governança arquivística no nível de organizações (organizações, entidades, instituições e outras pertinentes a esse nível). Sendo assim, compreende-se que o conjunto de informações sistematizadas somado ao protótipo para a elaboração de “modelo para a implementação da governança arquivística institucional pública” poderão, após validados (e complementados, caso necessário), servir como referencial básico para a elaboração de modelos de implementação da governança arquivística em instituições públicas.

O protótipo de “modelo para a implementação da governança arquivística institucional pública” foi feito sob a perspectiva de oferecer um referencial (um guia) contendo ações básicas (e não exaustivas) capazes de conduzir os arquivistas e gestores na elaboração de um modelo para a implementação da governança arquivística em instituições públicas. Cabe esclarecer que, no âmbito deste trabalho, entende-se que um modelo de governança compreende “a representação clara e pública de como funciona ou deveria funcionar a governança na organização” (Brasil, 2020, p. 55). Sendo assim, cada instituição deve

estabelecer critérios e elementos que comporão seu modelo de governança arquivística. Na prática, isso consistirá

[...] na definição de um conjunto de diretrizes (orientações), valores, processos e estruturas necessários para que as atividades de governança – avaliar, dirigir e monitorar a gestão – sejam desempenhadas de forma eficaz, de modo a possibilitar que a organização alinhe seus objetivos ao interesse público, gerencie seus riscos e entregue o valor esperado de forma íntegra, transparente e responsável. Esta prática engloba: **a) a identificação de instâncias internas e as de apoio à governança; b) a garantia de fluxos de informações eficazes entre elas e as partes interessadas; e c) a definição de processos de trabalho e atividades relacionados à avaliação, ao direcionamento e ao monitoramento da organização** (Brasil, 2020, p. 55, grifo nosso).

Enfim, buscou-se neste capítulo sistematizar o conjunto de diretrizes, princípios, estruturas e processos necessários para implementar a governança arquivística em instituições públicas. Contudo, cabe a cada instituição realizar o exercício de identificar tais critérios em seu respectivo contexto. Logo, após validação, o protótipo passará a ser compreendido como um produto viável mínimo; no nosso caso, um referencial básico (ou guia). Ou seja, deixaria de ser um “**protótipo** para a elaboração de modelo para a implementação da governança arquivística institucional pública” e seria um “**Referencial básico** para a elaboração de modelo para implementação da governança arquivística institucional pública”.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apresentado no início desta dissertação, o cenário arquivístico brasileiro no âmbito do setor público, apesar das várias pesquisas e avanços na área microarquivística, bem como do fator legal que impõe a gestão, a preservação e o acesso aos documentos, é marcado pela presença de grandes volumes de massas documentais acumuladas. Desse modo, compreende-se que são poucas as instituições públicas a lograr êxito na tarefa de gerenciar essa documentação. Tal realidade foi um dos fatores motivadores desta pesquisa. Compreendia-se inicialmente que os elementos vinculados ao gerenciamento arquivístico e a governança arquivística (que tem como escopo a macroarquivística) seriam indícios para se compreender mais a fundo tal questão. Para tanto, inicialmente, foi pensada a elaboração de uma matriz para verificação da maturidade do gerenciamento arquivístico e da governança arquivística em instituições públicas.

Com vistas à propositura de tal matriz, iniciou-se um processo de análise da noção de governança arquivística proposta por José Maria Jardim em meados de 2018. Um primeiro ponto a ser identificado foi o protagonismo do autor quanto à propositura dessa noção. Conforme pôde ser visto ao longo do trabalho, a noção de governança arquivística foi resultado de longos anos de pesquisa de Jardim, motivado por um cenário arquivístico marcado por instituições arquivísticas (que, durante anos, seguem periféricas na estrutura do Estado, com pouca ou nenhuma visibilidade e relevância), pelo crescente uso das TIC e pelas demandas sociais atuais.

Assim, destaca-se que a governança arquivística, bem como a governança no setor público, vem permeada pelas mudanças nas administrações públicas, que, após as reformas administrativas das décadas de 1980 e 1990, recebem um novo viés, isto é, de gerencialismo. Por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998 (resultado do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995), a eficiência passa a integrar o rol de princípios explícitos da administração pública, dando abertura à governança, que nasceu no setor público.

Governança pública visa (dentre outras coisas): à entrega de serviços de qualidade à sociedade por meio do uso adequado dos recursos públicos; à abertura da administração pública para os cidadãos por meio da transparência e do controle social; ao equilíbrio da relação entre agente (agentes públicos) e principal (sociedade). Jardim (2018a) esclarece que a noção de governança arquivística foi ilustrada a partir da atuação das instituições arquivísticas

no cenário brasileiro, que integram a malha pública que passou por todas essas mudanças. Nesse sentido, a temática de governança no âmbito da Arquivologia se faz pertinente, tendo em vista que diversas outras áreas do conhecimento vêm dedicando esforços à sua compreensão e adoção. Compreendidas as motivações para a propositura da noção de governança com o auxílio dos apontamentos de Venâncio (2022), objetivou-se a verificação quanto ao uso de tal noção no cenário brasileiro, partindo do pressuposto de que: a) a noção de governança arquivística proposta por Jardim (2018a) pode estar sendo adotada em contextos e níveis distintos ao proposto pelo autor sem que haja as devidas adequações; b) pode não haver entendimento claro sobre as relações existentes entre governança arquivística, gerenciamento arquivístico, gestão arquivística e gestão de documentos; c) não é notório, no cenário brasileiro, um modelo para aplicação da governança arquivística em instituições públicas; e a elaboração de uma proposta tende a favorecer a adoção da governança arquivística por parte das instituições. Após a realização do levantamento a que se propunha o capítulo um desta dissertação, identificou-se que todos os pressupostos estavam corretos.

Assim como no contexto da governança e da gestão, governança arquivística e gerenciamento arquivístico (e gestão de documentos) são usados, em alguns casos, de forma equivocada, isto é, como sinônimos. Conforme apresentado por Paludo (2020), a compreensão equivocada da governança tende a inviabilizar sua adoção ou correta implementação. A afirmativa do autor auxilia a compreender o terceiro pressuposto, de que não há modelos para implementação da governança arquivística em instituições, ponto que fora sugerido por Jardim (2018a). Não foi possível identificar um trabalho que orientasse de fato a implementação da governança em nível de instituições, apesar de a noção proposta por Jardim estar sendo usada em nível de instituições não arquivísticas, serviços arquivísticos, tipos documentais e outros, o que confirmou o primeiro pressuposto.

Após a confirmação dos pressupostos, a proposta inicial de se elaborar uma matriz para verificação da maturidade da governança arquivística e do gerenciamento arquivístico acabou perdendo o objeto. Como verificar a maturidade da governança em instituições públicas não arquivísticas se ainda não existe um modelo de governança arquivística para tal nível? Como medir a governança arquivística em instituições públicas (não arquivísticas) se não há compreensão de quais são suas funções, seus objetivos, princípios e diretrizes? Destarte, diante deste cenário, compreendeu-se a necessidade de dar um passo atrás, a fim de que fossem identificados elementos de governança arquivística no nível das instituições públicas (não arquivísticas). Nesse sentido, a pesquisa foi reformulada a fim de que fosse proposto um modelo para implementação da governança arquivística no âmbito de

instituições públicas. Para tanto, houve ajuste do problema de pesquisa, bem como de seu objetivo geral e específicos.

O novo problema de pesquisa também foi respondido ao longo do capítulo dois. Não foi possível identificar um modelo contendo requisitos, etapas e orientações para a implantação e o desenvolvimento da governança arquivística em instituições públicas (não arquivísticas) com vistas a favorecer o gerenciamento arquivístico e a gestão de documentos. No entanto, conforme apresentado, um dos trabalhos, apesar de não propiciar um modelo para implementação da governança de fato, trouxe elementos que poderiam ser considerados para a governança no nível de instituições públicas não arquivísticas. No contexto do novo problema de pesquisa, também foi proposto novo objetivo geral: “analisar a noção de governança arquivística no contexto brasileiro e elaborar um protótipo para a elaboração de modelo para implementação da governança arquivística em instituições públicas não arquivísticas”. A fim de se atingir tal objetivo, foram definidos os objetivos específicos (seis ao total).

Os objetivos específicos sustentaram os demais capítulos (do dois ao cinco), e permitiram a elaboração de um protótipo para a elaboração de “modelo de implementação de governança arquivística em instituições públicas”. Quanto a isso, destaca-se que houve a necessidade de se proceder ao adensamento da noção de governança arquivística a fim de se estabelecer os elementos que a compõem. A partir dos materiais elencados³⁴, partiu-se para um adensamento da noção de governança arquivística. Tal adensamento permitiu identificar possíveis perspectivas de observação para a governança arquivística, o que possibilitou a propositura de modelos de implementação (e elementos intrínsecos ao nível em questão).

Sendo assim, compreende-se que os novos objetivos específicos foram cumpridos. Contudo, entende-se que esta pesquisa se enquadra no campo teórico. Logo, a aplicação dos elementos bem como do protótipo aqui sugerido permitirá não apenas a sua validação, mas também seu amadurecimento e sua melhoria. O conjunto de diretrizes, princípios, estruturas e processos, bem como o protótipo proposto buscaram, na medida do possível, oferecer aos arquivistas e gestores de arquivos, passos e orientações mínimas para a implementação da governança arquivística em suas respectivas instituições. Conforme apresentado, cada instituição deve estabelecer seu modelo de governança arquivística. Desse modo, compreende-se que os critérios e protótipos ora sistematizados, após validados, poderão servir de referencial básico para a elaboração de modelos para se implementar a governança

³⁴ O protótipo foi elaborado a partir: (1) do trabalho de Jardim (2018a, b); (2) dos referenciais básicos de governança para órgãos e entidades jurisdicionados ao TCU (2013, 2014, 2020); (3) do Código de Melhores Práticas do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015); (4) do Modelo de Implementação de Governança para Organizações e Entidades Públicas proposto por Paludo (2020).

arquivística em instituições públicas, auxiliando, então, quaisquer instituições públicas que tenham esse objetivo.

Quanto a este aspecto, destaca-se que não se trata da adoção da governança arquivística como uma “tábua de salvação”, mas sim de estabelecer uma estratégia que contemple a governança arquivística e o gerenciamento arquivístico de forma integrada, com vistas à viabilização da gestão, preservação e acesso dos documentos. Desta forma, tanto os aspectos relativos à macroarquivologia, quanto os da microarquivologia poderão ser abarcados, viabilizando a solução dos vários problemas arquivísticos que se colocam diariamente no fazer de arquivistas e gestores de serviços e instituições arquivísticos. Assim como várias áreas do conhecimento compreenderam a necessidade de adotar novas estratégias para solucionar novos e antigos problemas, espera-se que a Arquivologia e seus pares invistam esforços para pensar em soluções e estratégias para resolver seus problemas.

Por fim, destaca-se que o objetivo inicial desta pesquisa, isto é, elaborar uma matriz de verificação de maturidade para governança e gerenciamento arquivísticos, ainda se mostra pertinente e pode entrar nas agendas de pesquisa em Arquivologia. O Tribunal de Contas da União vem avaliando, periodicamente, a capacidade de governança e gestão da administração pública³⁵. Para tanto, elaborou metodologia que utiliza indicadores³⁶, a fim de que seja possível aferir a governança e a gestão em órgãos e entidades jurisdicionados ao TCU. Sendo assim, novas propostas para aferir a governança arquivística e o gerenciamento arquivístico podem se valer desta iniciativa, bem como de outras (como o material elaborado por Jardim (2018a, b), a presente pesquisa e demais propostas de aferição de maturidade, como os trabalhos de Rhoads (1989) e Llansó Sanjuan (2006), a fim subsidiar a elaboração de uma matriz de verificação da governança arquivística e do gerenciamento arquivístico.

³⁵ Para mais informações acerca dos resultados de fiscalização do Tribunal de Contas da União, acesse: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>.

³⁶ Para mais informações acerca do perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas do Tribunal de Contas da União, acesse: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>.

Referências

ABNT. NBR ISO 30300:2016. **Informação e documentação - Sistema de gestão de documentos de arquivo - Fundamentos e vocabulário**. Rio de Janeiro: ABNT, 2016.

ALBERCH I FUGUERAS, Ramon. **Archivos, calidad, memoria y derechos democráticos. Los desafíos del siglo XXI**. p. 1-23, 2004. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/CEDHUM/texto02.pdf>.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ARQUIVO NACIONAL. **Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. (Publicações Técnicas, 51)

ARRUDA, Giovana Silva de; MADRUGA, Sergio Rossi; FREITAS JUNIOR, Ney Izaguirry de. A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 71-84, 2008.

BITTENCOURT, Paola Rodrigues; SILVA, Natasha Hermida Pereira Castro da. Gestão de documentos: notas iniciais. In: MARIZ, Anna Carla Almeida; RANGEL, Thayron Rodrigues (orgs.). **Arquivologia: temas centrais em uma abordagem introdutória**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020. cap. 3, p. 49-64.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei n. 8.159, de 9 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18159.htm.

BRASIL. TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**. 2013. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_1_edicao.PDF.

BRASIL. TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**. v. 2. 2014a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF.

BRASIL. TCU - Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa governança**. 2014b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília:

Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm.

BRASIL. **Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal - GPGP**. Brasília: CGU, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br>.

BRASIL. TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional**. v. 3. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Eletrônica da Reforma do Estado**, Salvador, n. 16, p. 1-36, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/2000/81RefGerenc1995-INA.pdf>.

CAMARGO, Ana Maria de; BELLOTO, Heloísa L. **Dicionário de Terminologia Arquivística**. São Paulo: AAB-SP, Secretaria de Estado de Cultura, 1996.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerenciamento da rotina do trabalho do dia a dia**. Belo Horizonte: Editora Fundação Christiano Ottoni, 1996.

CGPA. Código de Governança Pública da Alemanha. Alemanha, 2009.

CHIAVENATO, I. **Administração: teoria, processo e prática**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, Elsevier, 2007.

CJF. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Manual de Governança da Justiça Federal**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/observatorio/>.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Portaria n. 215, de 16 de dezembro de 2015. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2236>.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Portaria n. 295, de 17 de dezembro de 2020. Institui o Manual de Gestão Documental do Poder Judiciário e o Manual de Gestão de Memória do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3646>.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 324, de 30 de junho de 2020. Institui diretrizes e normas de Gestão de Memória e de Gestão Documental e dispõe sobre o Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário - Proname. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original020506202007245f1a41d255fab.pdf>.

COSTA, Fernando Matias da. Índice de maturidade em gestão de documentos e arquivos. In: **Sistema de gestão de documentos e arquivos: o papel da gestão de documentos e arquivos na modernização do Estado**, 7., 2022. Rio de Janeiro, 27 slides. Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/siga/agenda/seminarios/copy_of_vi-seminario-do-siga/conteudo-multimidia/apresentacao_lim_seminario_siga.pdf.

DAUD, Antônio. **Direito Administrativo**. São Paulo: Estratégia Concursos, 2022.

DELMAS, Bruno. **Arquivos para quê?** Trad. Danielle Ardaillon. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC), 2010.

DESLANDES, Suely Ferreira; CRUZ NETO, Otávio; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 2, p. 5-21, maio/ago. 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i2.693>.

EDWARDS, Meredith *et al.* **Public sector governance in Australia**. Canberra, Austrália: Anu e Press, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/259810320_Public_Sector_Governance_in_Australia.

EISENHARDT, Kathleen M. Teoria da agência: uma avaliação e revisão. **Revista de Governança Corporativa**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 1-36, abr. 2015. Disponível em: <https://www.rgc.org.br/Journals/article/view/14/20>.

FABEN, Alexandre; RODRIGUES, Ana Célia. Identificação, classificação e organização do conhecimento arquivístico: reflexões em torno dos instrumentos de gestão de documentos. **ISKO Brasil**, [s.l], v. 6, p. 405-411, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/125342>.

FOSCARINI, Fiorella. La clasificación de documentos basada en funciones: comparación de la teoría y la práctica. **Tabula**, Salamanca, n. 13, p. 41-58, 2010.

GARCEZ, Igor José de Jesus. **Sistema de Gestão de Documentos e políticas públicas arquivísticas: o caso da Administração Pública Federal**. 2010. 109 f. Tese (Doutorado em Gestão de Arquivos) - Universidade Federal de Santa Maria, Cruz Alta, 2010. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/1955/Garcez_Igor_Jose_de_Jesus.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Rio Grande do Sul: Plageder, 2009.

GERMANO, Alessandra de Carvalho. A governança na Arquivologia: desafios. **Informação Arquivística**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 43-53, 2016. Disponível em: <https://www.brapci.inf.br/index.php/res/v/42064>.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília: Enap, 2006.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: XIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. Anais... Fortaleza 3,4 e 5 de novembro de 2005. Disponível em: https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_o_conceito_de_governanca.pdf.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Caderno de Estudos**, São Paulo, n. 21, p. 1-18, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cest/a/YqgVfr7qkSxvbmtChWStLsq/?format=pdf&lang=pt>.

HOLANDA, Nilson. Reforma administrativa e reforma do Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 44, n. 2, p. 117-132, set./dez. 1989. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/935/680>.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>.

IFAC; CIPFA. **The International Framework: good governance in the public sector**. New York, 2014. Disponível em: <https://www.ifac.org/search?keys=good%20governance%20in%20the%20public%20sector.%202014&page=1>.

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: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/50444>.

INDOLFO, Ana Celeste. Avaliação de documentos de arquivo: atividade estratégica para a gestão de documentos. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 13-37, 2012.

JARDIM, José Maria. Governança arquivística: contornos para uma noção. **Acervo - Revista do Arquivo Nacional**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 31-45, set./dez. 2018a. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/987/994>.

JARDIM, José Maria. Políticas e governança arquivísticas: arquivos permanentes do Poder Executivo Federal brasileiro. Seminários e Conferências Documentação – Universidd Complutense. VII Seminário Hispano-Brasileiro de Pesquisa em Informação Documentação e Sociedade. 2018b. p. 1-12. Disponível em: <https://seminariohispano-brasileiro.org.es/ocs/index.php/viishb/viishbucm/paper/view/337>.

JARDIM, José Maria. Caminhos e perspectivas da gestão de documentos em cenários de transformações. **Acervo, Revista do Arquivo Nacional**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 19-50, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/607>.

JARDIM, José Maria. De que falamos quando falamos em políticas arquivísticas? Percepções sobre políticas arquivísticas no poder executivo federal. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 35-49, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1393/1571>.

LLANSÓ SANJUAN, Joaquim. Sistemas archivísticos y modelos de gestión de documentos en el ámbito internacional (Parte II). **Revista Códice**, Jaén, v. 2, n. 2, p. 39-70, jul./dez. 2006. Disponível em:

[http://eprints.rclis.org/20289/1/Sistemas%20archiv%C3%ADsticos%20y%20modelos%20de%20gesti%C3%B3n%20de%20documentos%20en%20el%20%C3%A1mbito%20internacional%20\(Parte%20II\)1](http://eprints.rclis.org/20289/1/Sistemas%20archiv%C3%ADsticos%20y%20modelos%20de%20gesti%C3%B3n%20de%20documentos%20en%20el%20%C3%A1mbito%20internacional%20(Parte%20II)1).

MAÇÃES, Manuel Alberto Ramos. **Manual de gestão moderna: teoria e prática**. [s.l]: Leya, 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública & Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015/2246>.

MEDEIROS, Nilcéia Lage; AMARAL, Cléia Márcia Gomes do. A representação do ciclo vital dos documentos: uma discussão sob a ótica da gestão de documentos. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 297-310, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/11041>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**: atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição n. 1 a 98. 21. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>.

NEVES, Arminda. **Serviço Público: para uma cultura de gestão na administração pública**. 2002. Disponível em: <https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/2514/1/Recriar%20o%20Servi%C3%A7o%20P%C3%BAblico%20Junho%202001.pdf>.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Governança aplicada ao setor público como instrumento de planejamento e desenvolvimento**: proposta de modelo para implementação. 2020. 146 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/24219>.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, Lisboa, v. XXXII, n. 141, p. 419-442, 1997. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>.

PEREIRA, Antônio Gualberto *et al.* **Teoria dos contratos, governança corporativa e auditoria**: delineamentos para a discussão em teoria da contabilidade. *In*: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 7., 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/15418/3/39493.pdf>.

POLOCHE PUENTES, Maribel. Propuesta metodológica para articular la cuestión documental en los requisitos de la Ley General de Archivos y la norma técnica internacional

ISO 9001:2015. **Signos - Investigación en Sistemas de Gestión**, Bogotá, v. 9, n. 2, p. 81-95, 2017. Disponível em:

<https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/signos/article/view/4069/3897>.

REZENDE, Flávio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 344-365, jan./jun. 2009.

Disponível

em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/qhdYJsXwGsvXZ9KkCd9g9wN/?format=pdf&lang=pt>.

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

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000056689_spa?posInSet=1&queryId=279f3d46-215e-4ccc-9330-7611141940cd.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political studies**, [s.l.], v. 44, n. 4, p. 652-667, sept. 1996. Disponível em:

<https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/rhodes.pdf>.

RODRIGUES, Márcia Barros Ferreira. Breve definição. s/d. Disponível em:

<https://nei.ufes.br/sites/nei.ufes.br/files/RODRIGUES,%20M.B.F.%20e%20COELHO,%20C.M.%20Paradigma%20Indici%C3%A1rio%20Breve%20defini%C3%A7ao.pdf>.

SHELLENBERG, Theodore Roosevelt. **Arquivos modernos: princípios e técnicas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SILVA, Welder Antonio da. Rede e sistema de arquivos: propriedades, finalidades e qualidades distintas. In: SILVEIRA, Fabrício José Nascimento da; FROTA, Maria Guiomar da; MARQUES, Rodrigo Moreno (orgs.). **Informação, mediação e cultura: teorias, métodos e pesquisas**. Belo Horizonte, MG: Letramento: PPGCI, 2022. p. 185-210.

SILVA, Welder Antônio da. O gerenciamento arquivístico. In: MARIZ, Anna Carla Almeida; RANGEL, Thayron Rodrigues. **Arquivologia: temas centrais em uma abordagem introdutória**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020. cap. 8, p. 155-171.

SILVA, Joana Braconi da. **O conceito de governança como contribuição à análise das transformações organizacionais**. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. Os arquivos montados nos setores de trabalho e as massas documentais acumuladas na administração pública brasileira: uma tentativa de explicação. **Revista de Biblioteconomia**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 31-50, jan./jun. 1997. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbbsb/article/view/46212/35808>.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa; ARAÚJO JÚNIOR, Rogério Henrique. Considerações sobre a classificação e descrição de documentos de arquivo no contexto do ambiente tecnológico e social. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 74-88, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/4694/4168>.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5422/1/Governan%20p%20c%20bablica%20-%20uma%20revis%20a3o%20conceitual.pdf>.

VENÂNCIO, Renato Pinto. Governança arquivística: um tema de pesquisa em construção. In: CUNHA, Francisco José Aragão Pedroza; MATOS, Maria Teresa Navarro de Britto; LIMA, Gillian Leandro de Queiroga (orgs.). **Governança arquivística em organizações públicas e privadas no Brasil: teoria e prática**. Salvador: EDUFBA, 2022. p. 25-36. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/35442/1/governanca-arquivistica-REPO.pdf>.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019. (Coleção Gestão Pública)

VILHENA, Angela Renault *et al.* **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015. Disponível em: <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/752/889752.pdf>.

ZORZAL, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. *Disclosure* e transparência no setor público: uma análise da convergência dos princípios de governança. **Informação e Informação**, Londrina, v. 20, n. 30, p. 113-146, 2015.