



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
CURSO SUPERIOR DE BACHARELADO EM ARQUIVOLOGIA

LILIAN DE MENDONÇA PEREIRA

**DOCUMENTOS PÚBLICOS E SEUS APORTES PARA A BOA GOVERNANÇA
MUNICIPAL: um recorte a partir de municípios da Paraíba**

João Pessoa
2019

LILIAN DE MENDONÇA PEREIRA

**DOCUMENTOS PÚBLICOS E SEUS APORTES PARA A BOA GOVERNANÇA
MUNICIPAL: um recorte a partir de municípios da Paraíba**

Monografia apresentada ao Curso de graduação em Arquivologia da Universidade Federal da Paraíba em cumprimento as exigências para obtenção do grau de bacharel em Arquivologia.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Julianne Teixeira e Silva

João Pessoa
2019

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

P436d Pereira, Lilian de Mendonca.

DOCUMENTOS PÚBLICOS E SEUS APORTES PARA A BOA
GOVERNANÇA MUNICIPAL: um recorte a partir de municípios
da Paraíba / Lilian de Mendonca Pereira. - João Pessoa,
2019.

73 f. : il.

Orientação: Julianne Teixeira e Silva.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Governança pública municipal. 2. Documentos
públicos. 3. Municípios paraibanos. I. Silva, Julianne
Teixeira e. II. Título.

UFPB/CCSA



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

FOLHA Nº 1 / 2020 - CCSA - CARQ (11.01.13.08)

Nº do Protocolo: 23074.034432/2020-54

João Pessoa-PB, 27 de Maio de 2020

FOLHA DE APROVAÇÃO DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

LILIAN DE MENDONÇA PEREIRA

DOCUMENTOS PÚBLICOS E SEUS APORTES PARA A BOA GOVERNANÇA MUNICIPAL: um recorte a partir de municípios da Paraíba

Monografia apresentada ao Curso de graduação em Arquivologia da Universidade Federal da Paraíba em cumprimento as exigências para obtenção do grau de bacharel em Arquivologia.

Data de aprovação: 03 de outubro de 2019

Resultado: APROVADA

BANCA EXAMINADORA:

Assinam eletronicamente esse documento os membros da banca examinadora, a saber: Profa. Dra. Juliane Teixeira e Silva (orientadora), Profa. Dra. Rosa Zuleide Lima de Brito e Prof. Dr. Luiz Eduardo Ferreira da Silva (membros).

(Assinado digitalmente em 27/05/2020 11:44)
JULIANNE TEIXEIRA E SILVA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matricula: 1749263

(Assinado digitalmente em 27/05/2020 13:29)
LUIZ EDUARDO FERREIRA DA SILVA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matricula: 1031494

(Assinado digitalmente em 27/05/2020 11:49)
ROSA ZULEIDE LIMA DE BRITO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matricula: 1030193

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: 1, ano: 2020, documento(espécie): FOLHA, data de emissão: 27/05/2020 e o código de verificação: **dc46868f6f**

AGRADECIMENTO

A **Deus** pela oportunidade de concretizar mais um sonho, pois sem as bênçãos da saúde, sabedoria, força e luz concedidas nada disto seria possível.

A minha mãe, **Fernanda Leonardo de Mendonça**, por sempre me apoiar e estar presente em todos os momentos da minha vida, guiando-me sempre ao caminho do bem e, claro, por seus comentários sarcásticos fazendo-me rir nos momentos de quase desespero, tirando a pressão auto-imposta. Ao meu irmão **Filipe de Mendonça Pereira** e demais familiares que indiretamente apoiaram durante esta caminhada.

A **Gustavo David de Araújo Freire, Katiuce Caldas Rodrigues e Suênia Ingrid Soares do Nascimento** amigo e amigas de longa data, obrigada por sempre estarem presente nos momentos alegres e difíceis da minha vida, escutando-me, apoiando e dando força.

A **Edneide Carvalho dos Anjos, Ellen Pereira da Silva, Jéssica Cavalcante de Oliveira e Sheila Larissa Araújo da Silva** pela amizade e por compartilhar esses cinco anos de caminhada acadêmica, aprendi muito com vocês que são presentes que a universidade me concedeu.

Mais uma vez a **Gustavo David de Araújo Freire** e a **Sheila Larissa Araújo da Silva** que tiraram um tempinho dos seus afazerem para ajudar-me com a construção e envio do instrumento de coleta de dados desta pesquisa.

Aos **Professores** por todo conhecimento repassado permitindo além da formação profissional o crescimento como ser humano, ensinamentos que serão levados por toda a vida.

E por último, mas com toda a certeza não menos importante, a minha orientadora **Profª. Drª. Juliane Teixeira e Silva**, por todo suporte, atenção, orientação, paciência e ensinamento, sem o qual não tornaria possível a realização deste trabalho.

RESUMO

Os documentos públicos são fontes de informações para cidadãos e à disposição dos gestores públicos. Ocupam papel fundamental dentro do processo de tomadas de decisões, prestação de contas, formulação de políticas públicas e, por conseguinte da governança pública, bem como para garantia de direitos por parte dos cidadãos. Entendida como um modelo de gestão, a governança, visa obter eficiência nas políticas públicas formuladas em cooperação com os cidadãos na busca pelo atendimento das suas necessidades. Com isso, esta pesquisa descritiva de abordagem quali-quantitativa buscou entender a perspectiva dos gestores das prefeituras paraibanas acerca do papel dos documentos públicos como item relevante para a construção de uma boa governança municipal. Os dados foram coletados por meio de formulário online enviado a todos os 223 (duzentos e vinte e três) municípios paraibanos mediados pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic) das prefeituras paraibanas. A análise dos dados foi realizada com 50 formulários respondidos. Os parâmetros das análises foram construídos a partir da literatura da área e pelo banco de dados do Índice de Governança Municipal (IGM – CFA) mantido pelo Conselho Federal de Administração. Com os resultados a análise do IGM-CFA mostrou que os municípios paraibanos possuem em sua maioria um desempenho ruim de sua governança municipal apresentando quedas no seu índice governamental. Porém, esse quadro desfavorável tem chances de ser revertido com mudanças na atuação dos gestores com ações efetivas para promoção da transparência pública, sendo a gestão de documentos um aporte fundamental para atender esse quesito.

Palavras-chave: Governança pública municipal. Documentos públicos. Municípios paraibanos.

ABSTRACT

Public documents are sources of information for citizens and are available to public managers. They play a fundamental role in the decision-making process, accountability, formulation of public policies and, consequently, public governance, as well as in guaranteeing citizens' rights. Understood as a management model, governance aims to achieve efficiency in public policies formulated in cooperation with citizens in the search for meeting their needs. With this, this descriptive research with a qualitative and quantitative approach sought to understand the perspective of the managers of Paraíba's prefectures regarding the role of public documents as a relevant item for the construction of good municipal governance. The data were collected through an online form sent to all 223 (two hundred and twenty-three) Paraíba municipalities mediated by the Electronic System of the Citizen Information Service (e-Sic) of the Paraíba municipalities. Data analysis was performed with 50 filled forms. The analysis parameters were built from the literature of the area and the database of the Municipal Governance Index (IGM - CFA) maintained by the Federal Council of Administration. With the results, the analysis of the IGM-CFA showed that Paraíba's municipalities have mostly a poor performance of their municipal governance with falls in their governmental index. However, this unfavorable situation is likely to be reversed with changes in the performance of managers with effective actions to promote public transparency, with document management being a fundamental contribution to meet this requirement.

Keywords: Municipal public governance. Public documents. Paraíba municipalities.

LISTA DE GRÁFICO

GRÁFICO 1 - Prefeituras com portal de transparência e acesso às informações públicas, nos formatos da Lei 12.527/2011.....	40
GRÁFICO 2 - Organização documental de modo sistematizado	41
GRÁFICO 3 - Arquivos municipais	41
GRÁFICO 4 - Iniciativa de se organizar um arquivo.....	42
GRÁFICO 5 - Arquivos Legalizados	42
GRÁFICO 6 - Nível de escolaridade do servidor responsável pelo arquivo	43
GRÁFICO 7 - Nível de importância de se manter documentos públicos organizados	44
GRÁFICO 8 - Usuários dos documentos públicos municipais.....	45
GRÁFICO 9 - Ocorrência de perda de documentos nas prefeituras paraibanas	45
GRÁFICO 10 - Frequência de perda de documentos nas prefeituras paraibanas	46
GRÁFICO 11 - Recuperação dos documentos solicitados por auditorias/fiscalizações	47
GRÁFICO 12 - Documentos recuperado em tempo hábil.....	47
GRÁFICO 13 - Frequência da recuperação dos documentos solicitados.....	47
GRÁFICO 14 - Uso de documentos de gestão anteriores no processo de elaboração de políticas públicas.....	49
GRÁFICO 15 - Efetividade dos documentos de gestão anteriores no processo de elaboração de políticas públicas	49
GRÁFICO 16 - Nível de importância dos documentos na execução da gestão fiscal, administrativa, estratégica e transparência do município	49
GRÁFICO 17 - Frequência faz uso de documentos de gestão anteriores no o processo de elaboração de políticas públicas	50

LISTA DE QUADRO

QUADRO 1 - Clusters Paraibanos.....	37
QUADRO 2 - Municípios Paraibanos com perda no valor do IGM-CFA.	52
QUADRO 3 - Municípios Paraibanos com aumento no valor do IGM-CFA	53
QUADRO 4 - Município de Mataraca	54
QUADRO 5 - Municípios Paraibanos do Grupo 3	55
QUADRO 6 - Município de Cajazeiras.....	56
QUADRO 7 - Município de João Pessoa	56
QUADRO 8 - Dimensão Finanças	70
QUADRO 9 - Dimensão Desempenho	71
QUADRO 10 - Dimensão Gestão	72
QUADRO 11 - Níveis dos Clusters	73

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	ENTENDENDO A GOVERNANÇA	12
2.1	Modelos de governança pública	18
2.2	Governança municipal	25
3	DOCUMENTOS PÚBLICOS	29
4	METODOLOGIA	35
4.1	Caracterização da pesquisa	35
4.2	Etapas e Estratégias para coletas de dados	37
5	ANÁLISE DOS DADOS	39
5.1	As prefeituras paraibanas e a gestão documental	39
5.2	Governança pública municipal em cidades paraibanas	50
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
	REFERÊNCIAS	60
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO	66
	ANEXO A – DIMENSÕES DOS INDICADORES DO IGM – CFA	70
	ANEXO B – NÍVEIS DOS CLUSTERS	73

1 INTRODUÇÃO

No mundo, atualmente todas as transações econômicas, atividades jurídicas, administrativas e tomadas de decisões são realizadas levando em consideração o nível de informação à disposição do indivíduo. Dentro das organizações, por exemplo, a informação se torna um componente intrínseco na quase totalidade das suas atividades funcionais (CHOO, 2003). Desta forma, deve-se ter atenção especial à forma como é administrada, pois a informação, ao passo que tem o poder de levar uma instituição ao sucesso, ao alcance dos seus objetivos, também, pode leva-la ao fracasso, se usada de modo indevido.

A informação pode ser entendida como a reunião de dados alinhados de forma lógica a fim de transmitir uma mensagem, que quando bem articulada, apresenta a capacidade de produzir conhecimento e gerar valor por parte do receptor. Ou, como elucida Drucker (1988 apud DAVENPORT, 1988, p. 16), a informação “são dados dotados de relevância e propósito”, conferidos por uma pessoa que após a devida análise obtém o seu significado. Logo, configura-se como um bem intangível de alto valor agregado, tanto em quesitos sociais quanto financeiro, presente na sociedade.

Tal fato não é uma exclusividade do setor privado. O setor público também deve ter o mesmo cuidado, ou mesmo, atenção redobrada, pois os gestores e governantes deste segmento estão administrando recursos financeiros e patrimoniais pertencentes aos cidadãos, com isso a informação passa a ter um caráter social no âmbito público.

No setor público as informações à disposição dos gestores podem estar acessíveis em portais como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Portal Brasil de Dados Abertos, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada que mantém o Ipeadata, a Controladoria Geral da União que possui o Portal da Transparência, portais do poder executivo e legislativo, entre vários outros. Mas sua fonte de informação principal é o documento público (digital ou não-digital), gerado para a consecução das atividades, dotado de valor probatório e organicidade¹, pois é nele onde, institucionalmente, a informação é primeiramente registrada.

Por isso, como bem informa Guerra (2015, p.4) é necessário que todos os dados “estejam organizados, com fácil acesso e de forma integrada” onde os indicadores possam

¹ Organicidade é um princípio arquivístico, vinculado aos critérios de identificação da autenticidade dos documentos, que é indicativo das relações orgânicas dos documentos que refletem as atividades institucionais (Bellotto, 2015).

melhor serem visualizados para uma tomada de decisão precisa de modo que o mal desempenho seja contornado e o sucesso alcançado de forma eficiente e eficaz.

Como pode ser visto, a autora acima demonstra a importância de se fazer a gestão documental nos órgãos e instituições públicas, pois são nos documentos públicos que estão registradas as informações necessárias que auxiliará os gestores no processo de tomada de decisão, as prestações de contas e, principalmente, elaboração das políticas públicas que serão implementadas para atender a demanda da sociedade.

Diante do que foi mencionado, percebe-se que os documentos públicos ocupam um papel fundamental dentro do processo de tomadas de decisões, prestação de contas, auditorias, formulação de políticas públicas e, por conseguinte da transparência e da boa governança do ente federativo ou demais órgãos públicos.

Levando em consideração o exposto, bem como o fato de que os Municípios são os entes federativos mais próximos dos cidadãos e capazes de atender suas necessidades mais urgentes com mais rapidez e eficiência, entende-se que, primar por uma boa governança é essencial. Baseado nisso, o presente trabalho voltará sua atenção para os municípios do estado da Paraíba com foco em seus documentos públicos e na percepção de como os gestores municipais entendem os documentos como apoio às boas práticas de governança. A escolha desse tema foi motivada a partir da notável palestra proferida por Ieda Pimenta Bernardes, diretora do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (DGSAESP), ocorrida em João Pessoa, no ano de 2018, na Fundação Casa José Américo, momento que suscitou muitas dúvidas quanto a relevância do tema e da carência de arquivos públicos municipais no estado da Paraíba, pois esses são os guardiões e responsáveis pela gestão dos documentos públicos, que irão dar o suporte às boas práticas de governança.

Desta forma, o presente questionamento surge: Como os documentos públicos se inserem no contexto municipal para alcançar a boa governança em municípios da Paraíba? É com intuito de responder a esta indagação que a presente pesquisa irá voltar suas atenções, tendo como **objetivo principal** entender como os documentos públicos se inserem no contexto municipal para alcançar a governança em municípios da Paraíba.

Para auxiliar no seu alcance, bem como no desenvolvimento deste trabalho, será de grande relevância seguir os seguintes **objetivos específicos**:

- a) Estabelecer critérios para analisar e selecionar os municípios a serem pesquisados;
- b) Analisar o IGM/CFA dos municípios selecionados;
- c) Identificar como as prefeituras entendem a importância dos documentos no contexto da boa governança.

Esta pesquisa descritiva de abordagem quali-quantitativa, visa analisar os fenômenos a partir da análise dos dados coletados por índices oficiais e questionário aplicado, via e-SIC², aos 223 municípios do estado da Paraíba.

No tocante ao cumprimento dos objetivos aqui propostos, as análises desenvolvidas nos dados fornecidos pelas 50 prefeituras paraibanas que responderam ao questionário eletrônico, permitiram a constatação de que os gestores públicos tem consciência da necessidade de organizar seus documentos e que esses são fontes importantes para a construção das políticas públicas de gestão fiscal, administrativa, estratégica e transparência, dispositivos esses que atuam diretamente na construção da governança pública municipal.

² O e-SIC é o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) que permite “que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal” (fonte: <https://esic.cgu.gov.br>)

2 ENTENDENDO A GOVERNANÇA

A busca incessante por melhorias na administração da máquina pública não é uma atividade recente no cenário sociopolítico da sociedade brasileira. Ao longo das últimas décadas vários programas que se propuseram a fazer uma reforma na administração pública do país, foram postos em prática a fim de reduzir as disfunções provocadas pelos modelos de administração paternalista e burocrático adotados.

Das ações realizadas destacam-se: o Programa Nacional de Desburocratização, de autoria de Hélio Beltrão e instituído por João Figueiredo pelo Dec. 83.740 de 1979; o Programa de Qualidade e Produtividade, criado em 1986 no governo de José Sarney com foco no setor privado, teve seu título alterado em 1990 pelo então presidente da república na época, Fernando Collor de Melo, para Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade; o início da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, na presidência de Fernando Henrique Cardoso, que criou em 1996 o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública, onde alterou seu título em 1999 para Programa de Qualidade no Setor Público; e o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), criado em 2005 pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (MARTINS, 2018).

Embora possuam suas particularidades, alguns programas destacaram-se mais do que outros. As reformas iniciadas em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso foi uma delas, onde uma série de ações pautadas nos princípios da New Public Management (NPM) foi colocada em ação pelo então comandante do recém criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) Bresser Pereira, esta reforma ficou conhecida como Reforma Gerencial de 1995 ou como ele mesmo passou a chamar, Reforma da Nova Gestão Pública (DASSO JÚNIOR, 2014). Embora o programa tenha procurado incorporar a ideia de qualidade, com foco nos resultados na execução das ações da administração pública (MARTINS, 2018), ele foi marcado por atos bastante drásticos que resultou em um forte enxugamento da máquina pública, como por exemplo, extinção de cargos públicos, privatizações e demissão de servidores públicos (SANTOS, 2017).

Esta fase da Nova Gestão Pública não trouxe apenas as mudanças promovidas pelo governo supracitado na administração pública, o modo de atuação do cidadão também foi um fator importante, visto que esse já vinha passando por transformações na sua forma de atuação, primeiro com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que criou um estado democrático de direito onde o povo tem voz e voto, depois com o fenômeno da globalização que trás consigo a era da informação e do conhecimento. Desta forma o cidadão acaba saindo

de um estágio de passividade, que aceita as decisões dos governantes sem nada a dizer, para um ativo que fiscaliza seus gestores e cobra que suas ações sejam pautadas em quesitos éticos, morais, transparentes e principalmente legais.

É nessa nova realidade do cidadão que apresenta um alto nível de desconfiança nas instituições públicas e insatisfação com o mau funcionamento da máquina administrativa que o conceito de governança começa a ganhar força e corpo (FILGUEIRAS, 2018). Pois agora não adianta apenas administrar por administrar, tem que se gerir os recursos e bens públicos com responsabilidade, excelência e qualidade na gestão, trabalhando para atender as demandas dos cidadãos.

Outro programa que merece uma devida atenção é o GESPÚBLICA, pois além de ser um modelo de gestão construído com base em padrões internacionais e ter como finalidade contribuir para a promoção de melhorias na qualidade dos serviços públicos prestados, bem como para o aumento do nível de competitividade do país, trás em seu próprio rol de objetivos a busca pela promoção da governança, aumentando assim a sua capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas implantadas (BRASIL, 2005).

Para Martins (2018), o modelo de gestão da GESPÚBLICA foi resultado de um longo processo de amadurecimento e acúmulo de conhecimento no que tange as políticas públicas de modernização da administração pública, destacando-se das edições anteriores por ser um projeto adaptável, onde órgãos municipais e estaduais também poderiam usufruí-lo.

Essa capacidade de expansão de atuação também é observada por Grin (2017), contudo ele alerta para o fato de que mesmo o GESPÚBLICA sendo um projeto inovador, por base a sua visão geral que encara o cidadão destinatário final na oferta de serviços e bem públicos de qualidade que necessitem, mostra-se um projeto que não trás nada de muito novo para a gestão pública brasileira, visto que tais atos também foram levados em consideração nos programas anteriores.

Apesar desta observação um tanto negativa do autor acima, não se pode negar o impacto desse programa para o país durante os 12 anos em que ficou em ação. O GESPÚBLICA teve suas atividades cessadas em 17 de julho de 2017, por meio do Dec. 9.094 expedido pelo ex-presidente interino Michel Temer. Seu destaque também se encontra no campo social, pois trabalhavam com espírito de cooperação entre os órgãos participantes, onde aqueles mais tecnicamente capacitados ajudavam os que apresentavam deficiências a se capacitarem, entre os 1265 órgãos públicos participantes espalhados por todo o país (MARTINS, 2018). Desse total, 17 órgãos espalhados pelos três níveis de governo eram da Paraíba, sendo dois deles prefeituras municipais (BRASIL, 2017).

Mesmo que o GESPÚBLICA compartilhe dessa semelhança frisada por Grin (2017) não se pode negar a visão de futuro que o programa possuía, pois quando ele promovia as atividades de capacitação de um órgão para com o outro ele inseria esses mesmos órgãos na ação de compartilhar informações. Essas tão necessárias para a promoção de práticas que gerem a boa governança, seja de um órgão ou ente federativo.

No entanto, antes de adentrarmos no assunto proposto é importante esclarecer que não há uma área específica para se praticar a governança, ela tanto pode ser promovida por empresas pública quanto por instituições e órgãos pertencentes ao âmbito público (WILLE, 2017). Ressalta-se que para o presente trabalho considerará a governança praticada no setor público, que é denominada de Governança Pública.

Segundo o Dicionário Online de Português (2019), governança é uma palavra derivada do termo governo, que apresenta especificadamente seis significados que vão desde a capacidade de se autogovernar e manter o poder, até o de designar o tempo de permanência de um presidente ou governador no cargo político que ocupa. Esse caráter diverso também é uma característica que se estende dentro da academia entre os estudiosos da área, visto que não há concordância entre os autores a respeito de um único conceito sobre o tema (KAUFMANN, 2010).

Mesmo com esse cenário de múltiplos conceitos é consenso entre os autores o fato de que foi durante a década de 1990 que os debates acerca da governança ganharam relevância. E isso se deu devido ao crescente sentimento de desconfiança da sociedade para com as medidas neoliberais implantadas com a Reforma da Nova Gestão Pública na época. Desta forma a ideia da governança pública foi se moldando e ganhando força, onde segundo Filgueiras (2018) ela atuou como um mecanismo de promoção de críticas ao modelo gerencial de se governar posto em prática.

Foi também nessa época (1990) que a governança ganhou um aliado importante para a sua propagação. Segundo Ronconi (2011, p. 24) é a partir desse período que “o Banco Mundial introduziu o conceito de boa governança como parte de seu critério de empréstimos para países em desenvolvimento”. No que concerne especificamente ao seu conceito, este apresentou evolução ao longo dos anos, em 1992 ele entendia a governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento” (WORD BANK, 1992, p. 8, *tradução nossa*), já em 2017 segundo seu Relatório de Desenvolvimento Mundial ela é vista como “o processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no

âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 16).

Mas esse caráter restritivo ao desenvolvimento de um país não é uma característica apenas do Banco Mundial, segundo Kissler e Heidemann (2006) instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também promoviam essa política-desenvolvimentista, onde suas políticas eram orientadas por pressupostos de elementos de gestão, responsabilidades, transparência e legalidade, tidos como necessários para o desenvolvimento da sociedade. Esses autores, por sua vez, veem a governança pública como um novo modelo de gestão que promoveu mudanças significativas para a atuação do Estado, onde esse passou a ser coprodutor, visto que por meio da cooperação aciona e coordena outros atores da sociedade para que juntos possam produzir bens e serviços públicos (KISSLER E HEIDEMANN, 2006).

Ruas (1997) também assume uma postura condizente com o entendimento das instituições mundiais supracitadas quanto às questões do exercício do poder por parte do seu detentor. Para ela a governança restringe-se as rotinas de gerenciamento despolitizado, como também compreende os aspectos financeiros e administrativos como duas capacidades importantes para o seu desenvolvimento.

Essa mesma linha de pensamento também foi assumida por Bresser Pereira em 1995 quando implantou a reforma da administração pública no Brasil. Para o ex-ministro a governança é entendida como “a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.44), e ela virá a existir se o governo tiver condições de usufruindo dessa capacidade converter suas decisões em realidade. A recuperação da capacidade de governança era um dos quatro problemas identificados no país que tinha a Reforma do Estado como meio para sua resolução (BRESSER PEREIRA, 1997).

Mesmo com essa intenção de reaver a governança do país, para Pieranti, Rodrigues e Peci (2008), o alcance deste objetivo foi dificultado pelo próprio governo que tomou medidas que foram de encontro com o que autores clássicos defendem a respeito da administração e dos princípios da governança. Essas medidas referem-se a separação entre administradores e políticos, como também dos formuladores de políticas públicas e a implantação das mesmas, uma vez que em sua essência a governança é democrática, pluralista e baseia-se na cooperação entre os autores para fazer com que a máquina pública funcione sempre a favor do cidadão e não contra ele.

Esses autores defendem que o conceito de governança pode ser utilizado na administração pública como um meio de qualificar as relações que o Estado desenvolve com o setor privado e terceiro setor, onde essas relações irão construir uma rede de governança que vê o Estado como ente catalisador, articulador e facilitador tanto do mercado como um todo, como da sociedade civil (PIERANTI, RODRIGUES E PECI, 2008).

A importância de considerar as relações que o Estado realiza dentro do governo também é observado por Filgueiras (2018), onde esse autor alerta para o fato de que dentro do plano da gestão pública, as discussões referentes a governança devem compreender as relações entre o Estado e a Sociedade afim de assegurar a ampliação da qualidade das políticas e serviços públicos, bem como do regime de gestão político adotado, visto que ele além de estar aliado ao processo de democratização, também é meio confirmador para a capacidade do governo em formular regras e serviços com rapidez e eficiência.

Ronconi (2011), por sua vez, compartilha com Kissler e Heidemann (2006) a visão da governança como um novo tipo de gestão. Onde para ele a governança tem sua base de formulação pautada em um projeto político que compreende os processos democráticos como item indispensável para a consolidação da democracia, logo ela apresenta-se como resultado da política que a recupera ao aproximar a governabilidade do Estado da democracia.

Já Araújo (2010) diferencia-se dos autores supracitados por contemplar explicitamente em sua definição a questão da eficiência, eficácia e transparência, aspectos de suma importância para uma sociedade que a cada dia mais, preza por um Estado eficiente e democrático. Para ela governança pública é um assunto que

[...] traz em sua raiz a capacidade de conduzir os processos de formulação, execução e avaliação de políticas públicas integrando instrumentos e mecanismos de gestão que viabilizem harmonizar as relações econômicas e sociais, privilegiando o fortalecimento das ações governamentais, por meio da eficácia e efetividade dos resultados esperados e da transparência dos processos voltados ao bem estar da sociedade (ARAÚJO, 2010, p. 6).

Peters (2013) vai além, não tomando partido por um viés puramente econômico ou democrático na sua definição e sim realizando a sua junção. Para ele seu significado fundamental repousa-se na capacidade de dirigir tanto a economia quanto a sociedade, visando sempre o atendimento dos objetivos coletivos.

Como pode ser observado, as várias concepções do conceito de governança acompanhará a linha de estudo dedicada por cada autor e mesmo com essas várias concepções elas se convergem em um único desejo, o de proporcionar a eficiência da gestão pública para a prestação de serviços que promovam o desenvolvimento da sociedade para o cidadão.

Matias-Pereira (2010) proporciona uma visão clara dessa diversidade de acepções que o termo em análise é predisposto, são eles:

- governança enquanto Estado mínimo: baseado na necessidade de redução dos déficits públicos, esse uso da governança refere-se a uma nova forma de intervenção pública e ao papel dos mercados na produção de serviços públicos (STOCKER, 1995);
- governança corporativa: oriunda das teorias do *management*, a governança corporativa acentua a necessidade de eficácia, assim como a *accountability* na gestão dos bens públicos (TRICKER, 2000);
- governança enquanto *New Public Management* (NPM): O NPM prega a gestão e os novos mecanismos institucionais em economia, através da introdução de métodos de gestão do setor privado e do estabelecimento de medidas iniciativas (*“incentives”*) no setor público;
- boa governança: utilizada originalmente pelo Banco Mundial como referência a suas políticas de empréstimos, a boa governança é uma norma que supõe a eficácia dos serviços públicos, a privatização das empresas estatais, o rigor orçamentário e a descentralização administrativa;
- governança enquanto sistema sociocibernético: a governança pode ser considerada *“as the pattern or structure that emerges in a social-political system as common result or outcome of the interacting intervention efforts of all involved actors”*³ (KOOIMAN, 1993). As palavras centrais dessa definição são a complexidade, a dinâmica das redes e a diversidade dos atores. O mundo político seria assim marcado pelas coestratégias: a cogestão; a correção, assim como as parcerias público-privado;
- Governança enquanto conjunto de redes organizadas: a governança refere-se a *“managing networks that are self-organizing”*. Considerando que o Estado é um dos atores (e não mais o único e exclusivo ator) no sistema mundial, redes integradas e horizontais (ONGs, redes profissionais e científicas, meios de comunicação) desenvolvem suas políticas e modelam o ambiente desse sistema (RHODES, 1996). (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 114).

Analisando o posicionamento de cada um desses autores e instituições supracitados, percebe-se uma clara evolução do conceito de governança, que por sua vez acompanhou as mudanças político, econômica e administrativa pelo qual o país foi acometido ao longo dos anos, desde a década de 1990. Vimos a governança inicialmente assumindo uma posição mais restritiva aos aspectos financeiros e administrativos atuando em prol do desenvolvimento do país. Depois, porta-se mais generalista e principalmente democrática, prezando pela participação da sociedade civil, setor privado e terceiro setor na formulação das políticas

³ “[...] como padrão ou estrutura, surge em um sistema sócio-político como resultado ou resultado comum dos esforços de intervenção interagentes de todos os atores envolvidos” (KOOIMAN, 1993 apud MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 114, tradução nossa).

públicas que tanto pode ser voltada também para o desenvolvimento de um país, quanto para o atendimento de uma demanda pontual de um estado ou município.

Acompanhando o entendimento dos autores, o presente trabalho considera a governança pública como um novo modelo de gestão, esse construído por fundamentos democráticos, que visam a obtenção de uma gestão eficiente e transparente, prezando sempre para a cooperação entre os atores da sociedade na construção e implementação de políticas públicas que atendam as reais necessidades dos cidadãos, de modo a construir uma sociedade melhor e digna para todos. Logo, a governança pública implica em uma execução contínua de busca pela excelência na prestação dos serviços públicos para o cidadão e desenvolvido com ele.

2.1 Modelos de governança pública

Em palestra proferida em 29 de junho de 2018 na cidade de Nova Friburgo no Estado do Rio de Janeiro, o administrador membro do Conselho Federal de Administração (CFA) Rodrigo Moura alerta para o fato da não existência de um único modelo de governança pública. Para ele o que há é um conjunto de fatores de boas práticas que quando bem desenvolvidas promovem resultados positivos para a sociedade.

Contudo a identificação das boas práticas que levará um gestor a promover a governança do ente federativo ou órgão público sob a sua responsabilidade não é um tarefa fácil.

Para Peters (2013), a governança possui quatro funções básicas que quando bem desenvolvidas permitem que ela seja tanto realizada, quanto ser instrumento de identificação dos pontos fracos que possam por em risco a qualidade dos bens e serviços públicos ofertados. Estas funções estão diretamente relacionadas com o processo de formação da governança, que é tido pelo autor como o processo que envolve a atividade de descobrir meios que permitam primeiramente identificar as metas a serem alcançadas e posteriormente o modo como esse alcance será auferido.

Para ele as funções são: o Estabelecimento de metas, que deverão ser coletivas, constituindo assim os objetivos que levará os governos e seus parceiros a mobilizarem a sociedade e a economia para o seu alcance; Coordenação e Coerência, que se refere a tornar as metas adotadas coerentes de modo que os agentes envolvidos na sua realização possam ser coordenados, uma vez que objetivos próprios de organizações públicas envolvidas no processo de execução das metas e a ocorrência de sistemas políticos diferentes agem como

barreiras a sua coordenação; a Implementação, esta tida como a fase mais crucial é aquela onde as ações planejadas para se alcançar as metas serão postas em prática junto com os colaboradores previamente selecionado; e Responsabilização e Avaliação, que se refere à avaliação do impacto gerado pelas ações implantadas pelo governo de modo que os mesmos possam aprender com as intervenções realizadas buscando sempre o aprimoramento do seu desempenho (PETERS, 2013).

Analisando esse modelo de formação de governança proposto por Peters (2013), percebe-se que suas funções possuem relação com as funções planejar, organizar, dirigir e controlar da administração, atuando por meio de um aspecto específico que é a concretização das metas almejadas por um país, estado, município ou órgão público.

Tal constatação alinha-se, em certo grau, com os ensinamentos de Araújo (2010), onde para a autora a governança deve ser observada nas fases de planejamento, implementação, controle e avaliação do ciclo de gestão de um ente governamental. Ciclo esse, desenvolvido dentro do jogo de relacionamento do qual o Estado está estruturado, de modo a promover um aumento na capacidade governativa do mesmo, por meio de uma gestão eficiente e eficaz das políticas públicas adotadas e prestação de serviços sob a sua reponsabilidade.

Em sua pesquisa, a autora considerou apenas as funções de planejamento e controle para analisar como se relacionam com a governança. Para ela a fase do planejamento deverá ser realizada em caráter participativo com os atores que serão afetados pelas políticas públicas a serem desenvolvidas, visto que desta forma as metas traçadas serão condizentes com a realidade dos beneficiados, o que permitirá a maximização do potencial do uso dos recursos orçamentários a eles destinados, do impacto dos resultados no público alvo e, principalmente, fortalecimento da governança (ARAÚJO, 2010).

Ela também traz como um dos principais fatores para a crise de governança a incapacidade prolongada do Estado em atender as necessidades básicas dos cidadãos e como exemplos de programas que utilizaram ideias de governança durante o seu processo de planejamento estão: o Orçamento Participativo, que é item integrante do processo de governança participativa; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visto como uma ação exitosa e problemática; e o Projeto FUNDESCOLA desenvolvido pelo Ministério da Educação, que teve seu desenvolvimento comprometido pelo mal planejamento do mesmo, pois seus realizadores não conheciam a realidade dos professores ativos, fez uso de material mal elaborado e de ministrantes não formados na área da educação (ARAÚJO, 2010).

Já na função de controle, esse é realizado com o intuito de observar se as ações planejadas estão sendo devidamente desenvolvidas visando o alcance dos objetivos determinados. No âmbito público as ações referem-se às políticas públicas que foram planejadas, onde os mecanismos de controle adotado são desenvolvidos dentro da lei vigente. Quanto ao tipo de controle, esses podem ser internos e externos, bem como serem executados antes, durante e após a concretização das políticas públicas, sendo preferível sua execução nos dois primeiros momentos, uma vez que na modalidade *a posteriori* a capacidade de resposta do Estado é reduzida consideravelmente, prejudicando assim possíveis alterações de direção em casos de problemas identificados nas ações que estão sendo adotadas (ARAÚJO, 2010).

Esta autora também alerta sobre a importância do uso de mecanismo de *accountability* na gestão, uma vez que o nível de governança democrática existente em um Estado depende diretamente da quantidade de instrumentos dessa categoria em uso pela sociedade, como também “da natureza e abrangência do controle público sobre a ação governamental” (ARAÚJO, 2010, p. 20), uma vez que “a estrutura sociopolítica brasileira tem exigido cada vez mais a implementação de políticas públicas devidamente planejadas, fiscalizadas e controladas, zelando, sobretudo pelo bem público e pelo bem-estar da sociedade” (Ibid, p. 21).

No que tange a função controle, mais especificamente o da modalidade interna, Buligon (2012, p.102) informa que este pode ser entendido como um “sistema nervoso” complexo, correspondendo a um importantíssimo banco de dados que pode ser transformado em informações úteis ao processo de decisão”.

Desta forma, ele tem a capacidade de propiciar uma seguridade maior diante de qualquer decisão que venha a ser tomada pelo gestor, de modo que agindo na promoção da prestação de contas, da transparência, da valorização da ética e da responsabilidade, que são princípios intrínsecos à governança, o controle interno acaba funcionando também como uma importante ferramenta para a efetividade da governança pública (BULIGON, 2012).

Em sua pesquisa buscou analisar como esse importante sistema de informação, para o aprimoramento da gestão pública e concretização da governança e governabilidade nos municípios do Paraná, relacionam-se com o processo de prestação de contas apresentado ao Tribunal de Contas desse estado.

Das 399 controladorias municipais contatadas, apenas 156 responderam ao questionário aplicado, onde após as devidas análises dos dados obtidos o autor constatou que o processo de prestação de contas apresenta aspectos ligados à governança e governabilidade, como por exemplo, o cumprimento dos programas estabelecidos no Plano Plurianual (PPA) e

na Lei de Diretrizes Orçamentária (LOA) e a ocorrência de obras paradas. Que o sistema de controle interno adotado não está sendo utilizado com o propósito para a promoção da governança e governabilidade e sim apenas como meio de cumprimento de determinações legais. E a preocupante constatação da visão negativa por parte dos gestores acerca da função do controle interno, que o veem como pouco importante e até meio de empecilho a gestão, o que revela a necessidade de mudança de pensamento dos mesmos em considerar o controle interno como mecanismo de governança e governabilidade, e da maior participação dos órgãos fiscalizadores externos e sociais para que deixe de ser um cumprimento legal e passe a ser uma ferramenta de melhoramento da gestão (BULIGON, 2012).

Contrários a Araújo (2013), Azevedo e Anastasia (2004) informam que são os padrões de governabilidade que serão afetados pelos graus e formas de *accountability*, como também da capacidade de resposta, e não a governança. Mesmo que eles, governança e governabilidade, estejam relacionados, pois como esses autores bem explicam, a governabilidade refere-se as condições pelas quais o poder é de fato exercido, já a governança atua como um qualificador do modo como essa autoridade oriunda do poder político irá ser exercida. Esta relação de dependência também é informada pelo autor acima, contudo ele alerta para o fato de que mesmo diante de um cenário que apresente uma boa governabilidade, isso não é garantia para a existência de uma boa governança (BULIGON, 2012).

Diante disso podemos observar que a existência da governança não irá depender apenas de políticas públicas muito bem planejadas e implantadas, sendo acompanhadas em todas as fases do ciclo de gestão pelo controle interno, na busca pelo cumprimento das metas e determinações legais, mas principalmente da conscientização do gestor para com o grau de importância desses mecanismos de gestão na promoção de um governo desenvolvido para o povo e principalmente com a sua participação.

Logo o fator colaborador é ponto importantíssimo para se alcançar um estado de eficiência promovido pela governança pública, pois essa envolve “múltiplos atores, representados pela sociedade, governo e instituições [...], os quais, de modo interligado, promovem condutas visando ao atingimento dos interesses coletivos” (BULIGON, 2012, p. 134).

Mas não apenas esses atores, para Matias-Pereira (2010) a governança é feita principal e diretamente pelos servidores públicos, pois são eles que viabilizam de fato a formulação e a implantação das políticas públicas que promoverá a realização da prestação dos serviços públicos direto ao cidadão.

Tal entendimento, nos leva a refletir sobre o papel dos servidores públicos no processo de formação da governança pública, visto que um servidor público especializado, bem instruído e comprometido só tem a agregar as suas atividades funcionais, o que refletirá diretamente nos serviços prestados pelo ente federativo. E dentro do cenário nacional um órgão que exerce um papel de destaque neste quesito é o Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP).

O IBGP é um centro de treinamento que tem por missão contribuir para o aprimoramento da governança pública por meio da capacitação e qualificação de servidores técnicos, auditores e gestores públicos brasileiros. Para ele a governança pública é entendida “como um sistema que compreende 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” (IBGP, 2019 apud IBGP, 2014).

Este órgão foi o primeiro no país a desenvolver um modelo, fruto de um estudo comparativo de seis pesquisas internacionais e nacionais a respeito do tema, de princípios voltados para a Boa Governança, onde com foco no atendimento ao cidadão, os princípios classificam-se em essenciais, estratégicos e estruturais.

Como princípios essenciais estão o Compromisso com valores éticos e cumprimentos de Leis e regulamentos aplicáveis e Transparência dos atos, ações e decisões praticadas; nos princípios estratégicos encontram-se o Planejamento das ações estratégicas com as partes interessadas, o Aperfeiçoamento dos resultados considerando o melhor uso dos recursos públicos, a Gestão de desempenho e risco objetivando a entrega de serviços públicos e o Monitoramento dos controles e independência das verificações realizadas; já os princípios estruturais são a Estruturação da organização, definindo papéis, responsabilidades e direitos decisórios e o Desenvolvimento de capacidades com foco nos objetivos e metas definidas (IBGP, 2019).

Embora não se possa determinar qual modelo seja o melhor, percebe-se que esses princípios determinados pelo IBGP estão alinhados com as funções básicas da governança defendidas por Peters (2013) e com a observância da governança nas quatro fases da gestão informada por Araújo (2010). Mas não apenas esses, o órgão deixa bem claro que o gestor deve respaldar sua atuação segundo sete princípios que validam a sua atuação e é possível constatar que estes princípios foram considerados dentro do rol do modelo desenvolvido. Os princípios para a vida pública são: Abnegação, Integridade, Objetividade, Prestação de Contas, Transparência, Honestidade e Liderança (IBGP, 2019).

Outro órgão que também desempenha um papel importante para o cenário da governança pública é o Tribunal de Contas da União (TCU). Para este órgão de controle a governança tem por função avaliar, direcionar e monitorar a gestão, que será, por sua vez, desenvolvido por meio dos mecanismos de liderança, estratégia e *accountability*, tudo isso visando à condução das políticas públicas e das prestações de serviços (TCU, 2019).

Contudo, para que a boa governança possa ser desenvolvida uma série de diretrizes devem ser consideradas, das quais destacam-se: a Definição clara das funções da organização; a Definição de competências e responsabilidades dos membros das instâncias superiores de governança; Ter e fazer uso de estruturas de aconselhamento, apoio e informações de qualidade; Certificar-se quanto a operação de um sistema eficaz de gestão de risco; e a Garantia da *accountability* (TCU, 2019).

Ressalta-se neste ponto que, pela terceira diretriz destacada, o TCU entende o importante papel que os arquivos e documentos públicos desempenham no processo de formação da governança pública, aquele como ente guardião dos documentos públicos e este como a fonte registrada de informações seguras para subsidiar suas tomadas de decisões.

Além dos seus trabalhos de fiscalizações inerentes a sua função que visam o aprimoramento da governança e gestão públicas, este órgão também desenvolve atividades de levantamentos sistêmicos sobre o tema em áreas específicas como a saúde, à gestão de riscos e controle interno, bem como publicação de livros e relatórios de gestão tanto da sua atividade quanto do desenvolvimento da governança em nível nacional.

Desde o ano de 2013, o TCU realiza atividades de acompanhamento nos órgãos federais e entes que estão sobre a sua jurisdição a fim de conhecer a situação em que se encontra a governança, como também estimular as mesmas a adotarem mecanismos de boas práticas sobre o tema em questão. Esses acompanhamentos são realizados por meio da aplicação do instrumento de autoavaliação denominado Questionário Integrado de Governança Pública, que aborda os temas de governança e gestão. É por meio dos dados desses questionários que o órgão elabora índices por meio do qual se faz a avaliação da governança como um todo, são eles: iGG – Índice de Governança e Gestão; iGovPub – Índice de Governança Pública Organizacional; iGovPess – Índice de Gestão de Pessoas; iGovTi – Índice de Gestão de TI; e iGovContr - Índice de Gestão de Contratos (TCU, 2018, p.8).

No ano passado, 526 órgãos foram selecionados para participar deste acompanhamento, contudo apenas 498 questionários respondidos foram válidos. No relatório

publicado, seus elaboradores constataram que pelo iGG⁴, mesmo com poucas organizações apresentando índice em estágio aprimorado, todos os índices que o compõem apresentam evolução, os mais significativos foram o mecanismo Estratégia, que faz parte do iGovPub, que sugere amadurecimento da gestão estratégia nas organizações participantes; e o IGovcontr, que elevou em 15% seu valor em comparação ao ano anterior na soma dos níveis aprimorado e intermediário da sua capacidade de governança e gestão. Em termos gerais em comparação com o ano de 2017 no estágio aprimorado o iGG elevou seu valor de 3% para 9%, no intermediário de 39% para 44% e nos níveis iniciais de capacidades em governança e gestão sofreu redução de 58% para 47% (TCU, 2018).

Das suas atividades também é relevante destacar uma cartilha desenvolvida em 2014 que traz dez passos para a governança pública, pois como bem informa NARDES (2014, p. 4) em sua apresentação “[...] a melhoria da governança pública é uma causa primária a ser trabalhada para que possamos superar o desafio de transformar o “país do futuro”, como somos conhecidos há anos, no “país do presente””.

Esses dez passos são: 1) escolher líderes competentes e avaliar seus desempenhos; 2) Liderara com ética e combater os desvios; 3) estabelecer sistema de governança com poderes de decisão e balanceados e funções críticas segregadas; 4) estabelecer modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação; 5) estabelecer estratégias considerando as necessidades das partes interessadas; 6) estabelecer metas e delegar poderes e recursos para alcança-las; 7) Estabelecer mecanismos de coordenação de ações com outras organizações; 8) gerenciar riscos e instituir os mecanismos de controle interno necessários; 9) estabelecer a função de auditoria interna independente que adicione valor à organização; 10) estabelecer diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização (TCU, 2014).

Como são órgãos governamentais atuantes diretamente no âmbito federal, observa-se que tanto o IBGP quanto o TCU tem seus princípios e definições basilares devidamente alinhados com as determinações do Dec. 9.023, de 22 de novembro de 2017, que traz em seu art. 2º a governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017, p.1). E no seu art. 3º seus princípios que são:

⁴ O iGG é composto pelo índice de governança pública, de governança e gestão de pessoas, de governança e gestão de TI, de governança e gestão de contratações e pelo índice de resultados (TCU, 2017, p.24).

- I - capacidade de resposta;
- II - integridade;
- III - confiabilidade;
- IV - melhoria regulatória;
- V - prestação de contas e responsabilidade; e
- VI – transparência (BRASIL, 2017, p.1).

Levando em consideração tudo o que foi posto até o presente momento, observa-se que realmente não há uma receita pré-definida que irá garantir o alcance de um estado de excelência do desempenho do governo caso seja seguido a risca o que nela está posto. O que se tem é um conjunto de mecanismo de gestão com potencial para promover a governança pública, onde estes dependem da capacidade do gestor público de o usarem para este fim. Logo, devido a esse estado de vontade do gestor torna-se de suma importância a atuação dos órgãos de controle e principalmente do cidadão em fiscalizar e exigir a mudança de postura do gestor, caso seja identificado a não formação da governança pública no ente federativo que está sob a sua responsabilidade.

2.2 Governança municipal

Infelizmente no cenário municipal não há um dispositivo legal, como o decreto informado no subcapítulo anterior, que oriente os gestores municipais para a sua atuação dentro do tema em questão. No entanto, tal condição de ausência não exime os prefeitos de agirem em prol da sua busca, pelo contrário, por serem os entes federativos de maior proximidade para com os cidadãos, acabam por estarem mais expostos as exigências destes, sofrendo assim pressões mais fortes para a prestação de serviços públicos eficientes e de qualidade que realmente atendam as necessidades do povo.

Mas esse não é o único motivo que dificulta a conquista da governança pelos municípios, a própria Constituição Federal de 1988 eleva o grau dessa situação. Foi por meio desta Carta Magna que os municípios foram emancipados, ou seja,

[...] se apoderaram de mais atribuições, poderes e de uma autonomia política, econômica e legislativa, uma vez que o Estado brasileiro estabeleceu mecanismos capazes de reduzir a subordinação dos entes municipais a qualquer outro ente de âmbito estatal ou federal, principalmente, com a oportunidade de poder legislar sobre assuntos relacionados ao seu interesse de ordem local (HELCIAS, 2016, p. 3).

Esses acréscimos acabam por gerar, conseqüentemente, mais responsabilidade e obrigações. Elas podem ser visualizadas no art. 23 da CF/88 que dispõem sobre competências comum a

União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e nos Arts. 29 e 30 que ordena exclusivamente sobre a forma de organização e competências dos municípios, respectivamente (CF, 1988).

Mas não foram apenas aumentos de atribuições que aconteceram, ao longo dos seus 31 anos de existência a constituição junto com as emendas a ela realizadas garantiram que recursos financeiros fossem repassados aos municípios. Pela CF/88 o repasse dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) aumentou de 10% para 20% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), esses sofreram elevação de 1% cada com as emendas 55/2007 e 84/2014, totalizando o FPM com os dois impostos 22% (MONTALVÃO, 2018).

Mesmo com esses repasses obrigatórios da União, essas fontes de renda não aumentaram nas mesmas proporções que as obrigações dos municípios. Em matéria publica na página eletrônica da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) por Raquel Montalvão, a autora traz o alerta do presidente deste órgão Gladimir Aroldi e da consultora jurídica Elena Garrido de que “os recursos não são suficientes, pois o governo federal também aumentou a quantidade de programas federais, com execução de responsabilidade dos Municípios, sem repassar a verba e sem financiar corretamente esses programas” (MONTALVÃO, 2018, p. 1). Onde segundo o presidente “os Municípios não estão suportando mais atender as demandas da população, até mesmo nos programas básicos [...]” (AROLDI, 2018 apud MONTALVÃO, 2018, p. 1).

E todo esse cenário calamitoso acaba por comprometer a prestação dos serviços públicos sobre a responsabilidade dos municípios, pondo em xeque a existência da governança nesse âmbito federal. E a fim de reverter esta situação é que as atuações de órgãos como o próprio CNM e CFA se fazem tão importante.

O CNM é uma entidade civil independente, sem fins lucrativos e apartidária fundada em 08 de fevereiro de 1980 que tem atuado dentro do tema da governança pública municipal como um órgão assessor aos municípios, fazendo jus ao seu objetivo maior que é o de “consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios e transformar nossa entidade em referência mundial na representação municipal, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população” (CNM, 2019, p.1).

Após leitura do relatório dos resultados obtidos pelas ações realizadas no ano passado é possível identificar que o órgão fomentou ao longo do ano seminários que buscaram o debate sobre o tema junto com as áreas das finanças, turismo e planejamento metropolitano, como também a realização de visitas técnicas de gestores que o procuraram

com o intuito de entender o movimento municipalista no país e a busca de boas práticas de governança municipal (CNM, 2019).

Também é deste mesmo ano, 2018, a publicação da cartilha “Como promover a Boa Governança na Gestão Municipal”, o objetivo do CNM foi o de promover esclarecimentos sobre o tema e sua disseminação entre os gestores municipais. Tendo como base os 10 passos para a governança determinado pelo TCU, ele mostra como o gestor municipal pode adaptar essas ações a seu âmbito de atuação e assim fazer uso de boas práticas que levará o município a obter bons resultados de governança pública.

Esta iniciativa nos mostra que os princípios e determinações verificados para o âmbito federal, devem ser também observados pelos gestores municipais de modo que esses podem realizar o *benchmarking* de boas práticas já implantadas para a sua realidade e assim prestar serviços de qualidade aos cidadãos.

Já o Conselho Federal de Administração foi mais ousado na sua atuação para fomentar as discussões e conscientização sobre a importância da construção da governança nos municípios. Sua contribuição se deu com a construção do Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA), que consiste em uma métrica que leva em consideração as dimensões finanças, gestão e desempenho e faz uso de dados secundários obtidos por bases de dados públicas confiáveis e de renome como o Supremo Tribunal Federal - STN, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o Departamento de Informática do SUS - DATASUS e o IBGE (CFA, 2019).

Desde o seu lançamento em novembro de 2016, o conselho vem realizando um intenso trabalho de apresentação do índice a comunidade em todo o país por meio da participação em audiências públicas, eventos com foco na gestão pública, seminários e etc.

Esse trabalho de conscientização acabou por promover um duplo benefício, pois além de divulgar os benefícios que o uso do índice possibilitará ao gestor municipal também permitiu ao conselho identificar pontos a serem melhorados de modo a possibilitar uma comparação justa e efetiva do nível da governança entre os municípios. Essa atualização se deu no ano passado e os pontos acrescentados foram o agrupamento de municípios com características semelhantes e a definição de metas aos municípios (CFA, 2019).

O conselho deixa claro que o IGM-CFA não é destinado apenas aos gestores públicos municipais, ele também é destinado aos cidadãos onde o acesso da informação estimula a participação social, ao setor privado orientando suas decisões para com a alocação de recursos e público alvo, e pesquisadores que podem usar os dados abertos para realizar

análises que poderá identificar exemplos de boas práticas e pontos falhos da gestão (CFA, 2019).

Ressalta-se que essas ações do CNM e CFA não devem ser vistas de forma isolada e únicas, não há uma atuação melhor do que a outra, cada contribuição é relevante e de suma importância para o gestor e principalmente o cidadão que devem fazer uso de todos os instrumentos a seu dispor que melhor atendente a sua demanda.

3 DOCUMENTOS PÚBLICOS

Como visto no capítulo anterior a Transparência, o Planejamento, a Estratégia, a *Accountability*, o Planejamento e a Direção são todos mecanismos de gestão que atuam na formação da governança pública. E o que elas possuem em comum? A informação, que é o elemento básico e essencial para as suas respectivas elaborações e desenvolvimentos. E onde encontrar essa valiosa matéria-prima? A resposta é simples, no Arquivo, mais especificamente estão registrados nos documentos.

Para Machado e Camargo (2000, p.7), os arquivos públicos são aqueles formados por “conjunto de documentos acumulados em decorrência das funções executivas, legislativas e judiciárias do poder público no âmbito federal, estadual e municipal, bem como o conjunto de documentos de entidades de direito privado encarregadas de serviços públicos” (MACHADO; CAMARGO, 2000, p.7).

Eles são a maior fonte de informação que os gestores públicos possuem a sua total disposição e como muito bem esclarece a Declaração Universal sobre os Arquivos proferido pelo Conselho Internacional de Arquivos (ICA)

Arquivos registram decisões, ações e memórias. Arquivos são um patrimônio [patrimônio] único e insubstituível transmitido de uma geração a outra. Documentos de arquivo são geridos desde a criação para preservar seu valor e significado. Arquivos são fontes confiáveis de informação para ações administrativas responsáveis e transparentes. Desempenham um papel essencial no desenvolvimento das sociedades ao contribuir para a constituição e salvaguarda da memória individual e coletiva. O livre acesso aos arquivos enriquece o conhecimento sobre a sociedade humana, promove a democracia, protege os direitos dos cidadãos e aumenta a qualidade de vida (ICA, 2010, p.1).

Desta forma, cuidar devidamente do arquivo e principalmente da gestão dos seus documentos, uma vez que aquele não existe sem este, deve ser entendido como um dever cívico, ético e moral para com todos os cidadãos brasileiros devido ao importante papel que eles ocupam para a concretização de uma gestão eficiente dos bens públicos e não apenas como mais uma ordem legal a ser cumprida, uma vez que a própria Constituição Federal (1988) determina em seu capítulo II, art. 23 que é competência comum da União, Estados, Municípios e Distrito Federal proteger os documentos. E não apenas nesse artigo, a determinação de legislar também se encontra nesse mesmo capítulo nos art. 24 e especificamente aos municípios no art. 30, embora falem sobre legislar a respeito do patrimônio histórico cultural, indiretamente

falam sobre os documentos, uma vez que esses compõem aquele como muito bem está explicado em seu capítulo III, Seção II, art. 216, inc. IV⁵.

E a constituição não é o único que foi instituído para salvaguardar os documentos e arquivos, a Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, também conhecida como Lei de Arquivos, é um dispositivo legal que além de reforçar o que determina a constituição legisla sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Logo em seu art. 1º reforça que

“É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (BRASIL, 1991, p.1).

Com isso, percebe-se a importância que os documentos públicos assumem tanto para seus usuários internos quanto externos, logo preservá-los são de suma importância para que os arquivos continuem cumprindo a sua função de dar acesso a informação, por meio dos seus documentos públicos. Onde tal ação é considerada um “importante instrumento de boas práticas gerenciais, de transparência na administração pública e de combate a corrupção” (CONARQ, 2014, p. 18).

Segundo o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística – DBTA (2005) o conceito de documento público é considerado sobre três pontos de vistas: o da acumulação como um documento de arquivo público; o da propriedade como pertencente ao poder público; e o da produção, como emanado do poder público.

Já o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) fornece uma definição mais detalhada seguindo o conceito de documento de arquivo⁶, porém trazendo-o para o âmbito público, para eles os documentos públicos

[...] são todos os documentos, em qualquer suporte ou formato, produzidos e/ou recebidos por um órgão governamental na condução de suas atividades. São também documentos públicos aqueles produzidos e/ou recebidos por instituições de caráter público e por entidades privadas responsáveis pela execução de serviços públicos (CONARQ, 2014. p. 145).

⁵ Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; [...] (CF, 1988. p. 164).

⁶ É todo registro de informação original, único e autêntico que resulta da acumulação em processo natural por uma entidade produtora no exercício de suas competências, funções e atividades, independentemente de seu suporte material ser o papel, o filme, a fita magnética, o disco óptico ou qualquer outro (BERNARDES, 1998, p. 22).

Percebe-se que a definição fornecida por este órgão está alinhada com o exposto na Lei de Arquivos, em seu capítulo II, art. 7 quando esse define o conjunto documental que forma o arquivo público e no seu § 1º que determina quais as proveniências que também terão seus documentos considerados públicos, a saber:

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. p.1).

Também compartilham dessa linha de pensamento Camargo e Bellotto (1996 apud DI MAMBRO, 2013, p. 11), onde para eles o documento público é aquele “produzido, recebido e acumulado pelos órgãos públicos no exercício de sua atividade”.

Amendolara (2018) por sua vez porta-se de maneira diferente restringindo os documentos públicos para aqueles expedidos pelos órgãos públicos, nos três níveis federativos, onde esses podem ser itens utilizados nos contratos. Nesta sua fala, o autor acaba por desconsiderar os documentos recebidos pelos órgãos, sendo apenas públicos os que deles são originados.

Para este trabalho adotaremos a linha de definição de documentos públicos defendida pela Lei de Arquivos e o CONARQ, por entendermos que os documentos recebidos por um órgão, seja ele público ou privado, no decorrer das suas atividades também pertencem a eles.

Vale ressaltar que os documentos públicos podem ser classificados quanto a natureza do seu assunto em ostensivos ou sigilosos. Os documentos ostensivos são aqueles onde o conteúdo não contém informação que possa prejudicar a administração, sendo assim de acesso livre. Já os sigilosos, possuem informações consideradas detentoras de algum potencial de promover prejuízos a administração, sendo assim de conhecimento restrito, necessitando de medidas especiais para sua custódia e divulgação (VALENTINI, 2013).

Quanto aos documentos públicos que suas informações registradas são considerados sigilosas no que diz respeito as suas categorias e prazos de guarda de seu sigilo, sua regulamentação se dá pela Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso a Informação (LAI), em seu art. 24 e § 1º, respectivamente, a saber

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no **caput**, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos. (BRASIL, 2011, p. 6).

Desta forma, estando o documento público fora dessas três categorias de sigilo supracitadas, é dever dos órgãos públicos fornecer seu acesso aos cidadãos, que tem seu direito assegurado pela Constituição Federal em seu capítulo I, art. 5º, inc, XXXIII⁷ e pela LAI, que como seu próprio nome informa regula sobre o acesso e publicação das informações contidas nos documentos públicos e de interesse da sociedade brasileira. Tal ação permite que o governo cumpra um dos requisitos mais importantes para alcançar seu estado de governança pública, que é o da transparência.

Mas tanto este quanto as demais modalidades de gestão inclusas na governança pública, nas três esferas administrativas, tem como pressuposto de existência eficiente a realização da gestão documental, atividade arquivística essa também garantida pela carta magna em seu art. 216, § 2º, que trás a seguinte determinação: “ Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 1988, p. 164).

Quanto à gestão documental, também denominada de gestão de documento, essa é entendida segundo o DBTA (2005, p. 99) como “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”.

Tal definição encontra-se de acordo com o que preconiza a Lei de Arquivos em seu art. 3º⁸, essa se diferenciando apenas por especificar no seu texto que o recolhimento deve ser realizado para a guarda permanente.

Segundo Paes (2004) essa conceituação exhibe as três fases básicas do processo de gestão documental, que são a produção de documentos em decorrência da função ou atividade do órgão ou setor a que pertence; a utilização do documento, desenvolvido por meio das atividades de protocolo e recuperação da informação; e a fase de avaliação e destinação dos

⁷ XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 1988, p. 19).

⁸ Art. 3º - Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente (BRASIL, 1991, p. 1).

documentos, onde esses são analisados e avaliados no intuito de determinar seus prazos de guarda.

Para Bernardes (1998) a gestão de documentos é entendida como o

Conjunto de medidas e rotinas que garante o efetivo controle de todos os documentos de qualquer idade desde sua produção até sua destinação final (eliminação ou guarda permanente), com vistas à racionalização e eficiência administrativas, bem como à preservação do patrimônio documental de interesse histórico-cultural (BERNARDES, 1998, p. 5).

A autora indica, que a gestão documental além de ser vista como garantia de entrada da gestão pública para a modernidade democrática, também se apresenta como um dever legal e ação governamental que tem como finalidade social o direito à informação. Mas não apenas isso, para ela a gestão documental acaba por incidir diretamente no processo de construção do patrimônio documental do órgão público, atuando na determinação da preservação e autorização da eliminação dos documentos públicos (BERNARDES, 2015).

O Arquivo Público do Estado de São Paulo, por sua vez, esclarece que por meio da gestão documental é possível promover à garantia do acesso a informação de forma ágil e preservação dos documentos que compõem o patrimônio documental do Estado, como bem informa a autora acima. Para esta instituição os benefícios proporcionados por esta atividade arquivística repousam na

- Simplificação e racionalização dos procedimentos de gestão dos documentos;
- Eliminação criteriosa dos documentos desprovidos de valor que justifiquem sua guarda;
- Garantia de acesso às informações e documentos públicos;
- Agilidade no processo de tomada de decisões;
- Maior qualidade e produtividade ao serviço público;
- Preservação do patrimônio documental do Governo do Estado de São Paulo;
- Transparência das ações administrativas;
- Eficiência no planejamento, execução, controle e avaliação das ações governamentais. (ARQUIVO NACIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019).

Como pode ser observada, essa realidade de importância dos documentos e arquivos públicos, não se exime apenas para órgãos e instituições públicas dos níveis da União e Estados, os municípios também são acometidos da mesma forma. Pois, segundo o CONARQ (2014) o acesso aos documentos públicos realizados pelo governo municipal é necessário para “comprovar direitos, orientar e agilizar a tomada de decisões, prestar serviços públicos adequados, planejar e controlar suas atividades, evitando a duplicação de esforços e a repetição de ações já realizadas sem êxito” (CONARQ, 2014, p. 21).

E não apenas isso os documentos públicos municipais, como os demais documentos públicos, são dotados de valor administrativo e cultural, eles

[...] contém provas de assuntos legais e financeiros, possibilita a análise das experiências oficiais anteriores, dos procedimentos e das ações políticas já empreendidas, constituindo-se em uma base sólida para a tomada de decisões no presente. Mais que isso, ele serve também para a constituição e o exercício da cidadania, na medida em que oportuniza a fiscalização das ações governamentais, forçando a transparência e a lisura dos atos administrativos (MACHADO, 2004, p.5).

Segundo Machado e Camargo (2000) são considerados documentos públicos municipais aqueles produzidos, recebidos e acumulados tanto pela Prefeitura, quanto pela Câmara de Vereadores em decorrência do desempenho das suas respectivas funções, administrativa e legislativa.

Compartilhando deste mesmo entendimento, o CONARQ (2014), complementa informando que também devem ser considerados documentos públicos municipais os produzidos e ou recebidos pelas instituições privadas que atuam na prestação dos serviços públicos à sociedade. Onde para este, o arquivo público municipal será a instituição responsável pela gestão, preservação e acesso aos documentos produzidos, recebidos e acumulados por essas instituições privadas que atuam no âmbito público, pela Prefeitura e Câmara Municipal. Que também assumirá a posição de ser instrumento vital para as atividades de planejamento, gestão e controle do Estado, e ser elemento essencial para a promoção da boa governança e atendimento às demandas ligadas à cidadania.

Logo

os documentos municipais são imprescindíveis pela informação que contêm, para o propósito de orientar as decisões do poder público, evitando duplicação de esforços, repetição de ações já tratadas sem êxito e atendem ao direito que a comunidade tem de ser informada (ARQUIVO NACIONAL, 2000 apud GIRARDI 2008, p. 30 e 31).

São eles que darão suporte aos gestores para tomarem decisões seguras quanto a gestão dos bens públicos para um atendimento de qualidade, eficiente e transparente das reais necessidades dos cidadãos. Com isso, percebe-se o alto poder de influência que os documentos públicos exercem sobre a atuação dos gestores municipais e o quão importante é a realização da sua gestão.

4 METODOLOGIA

4.1 Caracterização da pesquisa

Pesquisas de abordagem quali-quantitativas trabalham, de acordo com Pradonov e Freitas (2013), com a complementariedade das duas dimensões de análises de dados (quantitativos e qualitativos). Pesquisas dessa natureza envolvem realidades complexas e possibilitam expressar a composição de duas dimensões de análise, sobre o mesmo fenômeno estudado.

A natureza do problema desta pesquisa nos remete a estudos de abordagem quali-quantitativos. Uma vez que alguns dados serão utilizados a partir de índices que medem a governança os quais são passíveis de análises quantitativas e qualitativas. Outro fator preponderante na determinação da abordagem se dá pela escolha dos instrumentos de coletas de dados que carecem de análises das respostas que não podem ser quantificadas e por isso são revestidas de valores simbólicos passíveis de serem captados por análises qualitativas a partir das percepções relacionadas a fenômenos sociais captados por meio do questionário eletrônico.

Quanto aos objetivos, essa pesquisa está circunscrita no âmbito das pesquisas descritivas, pois está orientada em analisar a perspectiva dos gestores públicos das prefeituras paraibanas acerca do papel do documento como item importante para a construção da governança pública municipal nos entes correspondentes.

Para a identificação dos aspectos gerais de descrição do objeto da pesquisa fez uso de pesquisa documental bibliográfica por meio do qual procurou entender os conceitos preconizados na academia acerca dos dois temas principais abordados, que são governança e documentos públicos. Utilizou-se, também, de pesquisa de campo, onde a aplicação de questionário online serviu como meio de coleta de dados a respeito dos documentos públicos nas prefeituras paraibanas.

Quanto às questões da governança pública municipal, foi decidido pelo uso do índice IGM – CFA como parâmetro de observância do nível da governança municipal alcançado pelo ente federativo. A escolha deste índice não se deu apenas pelo fato de que foi o único encontrado dentro da revisão bibliográfica que faz verificação acerca deste tema especificamente para os municípios brasileiros, mas principalmente porque este é um índice com dados abrangentes, considerando na sua elaboração fatores pertencentes às dimensões das Finanças, Desempenho e Gestão que atuam diretamente na formação da governança.

Onde cada uma dessas dimensões é formada por indicadores e esses por variáveis a elas correspondentes (CFA, 2019). Uma relação dessas dimensões e seus respectivos indicadores e variáveis podem ser visualizados com melhor detalhamento no Anexo A.

O modo como o índice é calculado, também contribuiu como fator positivo para a sua escolha. Ele é realizado em três etapas, na primeira os municípios foram agrupados formando clusters segundo o seu porte populacional e Pib per capita, essas variáveis são escolhidas por meio do uso de um algoritmo de inteligência artificial que permite uma comparação mais justa do desempenho entre os municípios por possuírem características semelhantes (CFA, 2019). Ao todo, os 5.568 municípios brasileiros estão divididos em 8 clusters que podem ser visualizados no Anexo B.

A segunda etapa da construção desse índice é desenvolvida definindo-se as metas por clusters que esperam que os municípios alcancem. Essa definição é realizada por meio de um sistema de decil⁹ que vai do 1º, com polaridade menor-melhor, ao 9º, com polaridade maior-melhor, onde os municípios que possuem as variáveis com os melhores valores de decil são tomados como referência para a definição das metas (IGM-CFA, 2019).

É na terceira etapa de determinação do índice que se concentra a realização do cálculo em si para cada município. O cálculo é feito pela seguinte fórmula¹⁰:

$$Nota = \frac{\triangle \text{Distância da meta}}{\triangle \text{Amplitude da série}}$$

Onde:

Distância da meta = resultado da meta - resultado atual do município

Amplitude da série = resultado da meta - menor valor encontrado na distribuição de resultados dos municípios.

Após todos esses cálculos o resultado é transformado em uma nota que varia de 0 a 10, onde quanto menor for a distância do desempenho atual para a sua meta imposta, pior será o seu resultado, e quanto menor for a distância nesse mesmo parâmetro melhor será o seu

⁹ Decil, em estatística descritiva, é qualquer um dos nove valores dos dados ordenados de uma variável divididos em dez partes iguais em que, que cada parte representa 1/10 (um décimo) da amostra ou da população.

¹⁰ Retirado do site do índice elaborado pelo CFA. Disponível em: <http://igm.cfa.org.br/metodologia>. Acesso em: 19 set. 2019.

resultado, (IGM-CFA, 2019). Desse modo, o recorte dessa pesquisa ficou concentrado nos 223 municípios da Paraíba e seus respectivos índices IGM-CFA.

4.2 Etapas e Estratégias para coletas de dados

1ª Etapa: Espaço Amostral

Em relação ao espaço amostral os 223 municípios paraibanos estão alocados em sete grupos, que podem ser visualizados no quadro 1.

QUADRO 1 - Clusters Paraibanos

GRUPO	ESPECIFICIDADES	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS
1	Cidades com população de até 20.000 habitantes e Pib per capita abaixo de R\$ 15.028	186
2	Cidades com população de até 20.000 habitantes e Pib per capita acima de R\$15.028	3
3	Cidades com população de 20.001 até 50.000 habitantes e Pib per capita abaixo de R\$14.460	22
4	Cidades com população de 20.001 até 50.000 habitantes e Pib per capita acima de R\$14.460	2
5	Cidades com população de 50.001 até 100.000 habitantes e Pib per capita abaixo de R\$20.400	5
6	Cidades com população de 50.001 até 100.000 habitantes e Pib per capita acima de R\$20.400	1
7	Cidades com população acima de 100.000 habitantes e Pib per capita abaixo de R\$28.900	4

Fonte: Elaboração própria, 2019.

2ª Etapa: Recorte Temporal

Para a presente pesquisa, ao que se refere ao recorte temporal, os valores do IGM-CFA adotados correspondem aos últimos três anos, ou seja, 2016, 2017 e 2018. A escolha se deu por ser um índice atual e significativo para complementar a coleta dos questionários aplicados nos meses de agosto e setembro de 2019.

3ª Etapa: Elaboração e aplicação do Questionário:

Após a conclusão das duas fases iniciais desse estudo, que contou com a escolha do índice supracitado, a fase seguinte foi dedicada à coleta de dados junto as prefeituras paraibanas. Ela foi realizada por meio da aplicação de um questionário eletrônico enviado às prefeituras pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic) para aquelas que possuíam esse serviço, ou pelo e-mail institucional do gabinete do prefeito ou secretaria de administração, para aquelas prefeituras que não disponibilizavam deste serviço eletrônico, de modo que os 223 municípios paraibanos fossem alcançados.

Devido à extensão do espaço amostral e da relevância do tema esta fase foi realizada em cooperação com o grupo de extensão universitário denominado “Ações emergenciais em acervos documentais públicos e privados em Municípios da Paraíba”, do qual também faço parte. Este grupo tem como intuito ofertar serviços de consultoria em gestão documental que possam auxiliar os gestores e demais servidores públicos e funcionários privados em suas atividades diárias a fim de alcançar economicidade e eficiência, objetivando níveis melhores de boa governança.

A escolha do questionário como instrumento de pesquisa para a coleta de dados se deu em relação ao grande espaço amostral adotado, principalmente como forma de observância do cumprimento da Lei de Acesso a Informação, que é um dos requisitos da Transparência e esse um dos mecanismos compreendidos pela Governança Pública Municipal.

O referido questionário eletrônico (apêndice A) foi elaborado por meio do serviço gratuito de criação de formulários online Google Forms. Ao todo ele é composto por 19 perguntas, das quais três são condicionadas, logo o total de perguntas a serem respondidas pelo gestor público dependerá da resposta dada a uma destas. Com respostas em formato de múltipla escolha em sua maioria, tendo apenas duas questões abertas e escala de mensuração adotada do tipo Likert.

Com a adoção desta escala se espera alcançar o objetivo por ela proposto que é o de fornecer resultados mais confiáveis a respeito da medição do comportamento, das percepções e opiniões dos respondentes, seja a respeito de um produto ou serviço, onde uma pergunta estruturada quantitativamente tem a capacidade de extrair *insights* qualitativos. (FRANKENTHAL, 2017).

5 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo abordará a análise dos dados no sentido de observar a percepção dos gestores públicos quanto a importância do uso dos documentos públicos no processo de formação da governança municipal. As observações serão realizadas em duas partes, a primeira constará da análise dos dados coletados pelo questionário eletrônico aplicado aos municípios paraibanos e a segunda contemplará o IGM – CFA obtido pelos municípios participantes, onde realizar-se-á comparação entre os resultados da primeira etapa afim de refletir sobre suas relações e complementaridade.

Foram realizados 223 pedidos de informação, via e-SIC, o que corresponde a totalidade dos municípios do estado da Paraíba. Nos pedidos constava a solicitação de informações que deveriam ser fornecida através do link para o questionário eletrônico. Do total de pedidos enviados obteve-se a resposta de 50 municípios, representando pouco menos de 25% da amostra. Percentual, qualitativamente significativo, que será tratado de modo detalhado na sequência.

5.1 As prefeituras paraibanas e a gestão documental

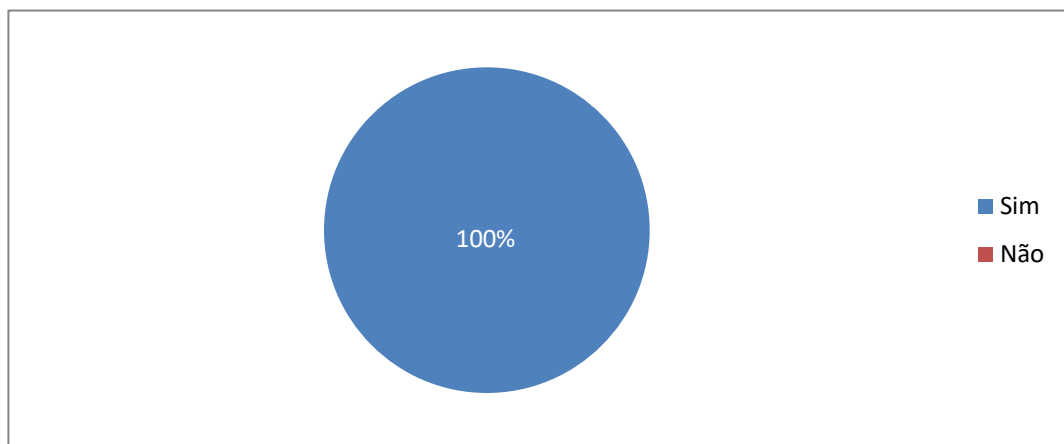
Nos dias compreendidos entre 23 de agosto e 02 de setembro de 2019, foram realizadas as solicitações de acesso a informação, (e-SIC dos portais das prefeituras) por meio da resposta ao questionário eletrônico aplicado junto aos poderes executivos dos 223 municípios paraibanos. Passados 30 dias do envio às primeiras prefeituras, apenas 50 responderam ao pedido, sendo essa a amostra a ser trabalhada nas análises propostas.

Ressalta-se a ocorrência de uma mesma prefeitura responder a solicitação mais de uma vez e por servidores distintos, neste caso apenas consideramos a primeira resposta, descartando-se assim os que vieram posteriormente. Como também, o fato de que as perguntas foram elaboradas contemplando quesitos sobre a transparência pública, arquivos, acesso e uso dos documentos.

O tema da transparência pública foi abordada logo na primeira pergunta, onde procurou saber sobre a existência de um portal de transparência e acesso às informações públicas. Como o Gráfico 1 demonstra, todos foram unânimes em responder que sim, possuem um canal de contato com o cidadão nos termos estabelecidos na Lei 12.527/2017. Resposta essa, um tanto contraditória se considerarmos o tempo de resposta para a solicitação realizada nesta pesquisa, pois não basta apenas ter o portal transparência os pedidos devem ser

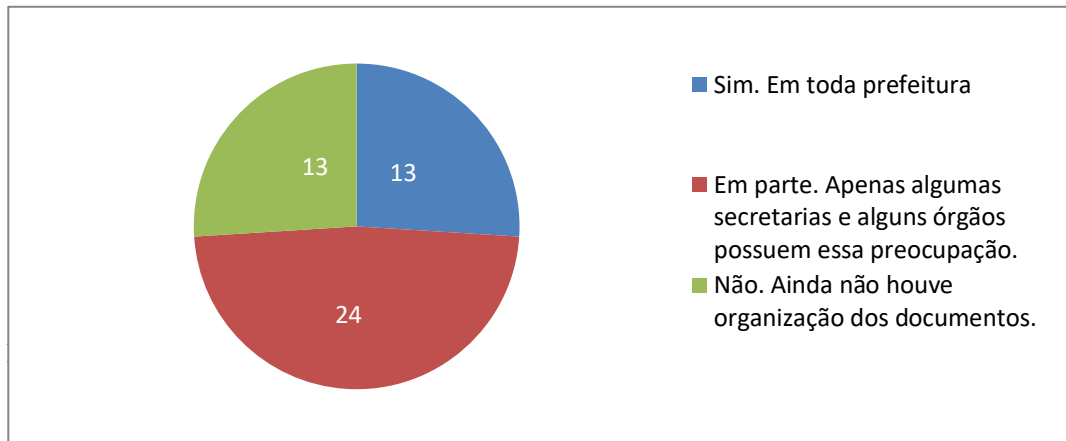
prontamente atendidos, visto que essa mesma lei em seu art. 11 e § 1º e 2º estabelecem os prazos para que os órgãos públicos atendam as solicitações de acesso a informação feita pelos cidadãos, sendo eles, respectivamente: de modo imediato; no tempo máximo de 20 dias para quando o acesso não for possível ser realizado na condição anterior; e esse podendo ter um acréscimo de mais 10 dias. Embora ainda existe prazo de resposta por aquelas solicitações realizadas após o dia 25 de agosto, para as realizadas antes dessa data o seu prazo já expirou.

GRÁFICO 1- Prefeituras com portal de transparência e acesso às informações públicas, nos formatos da Lei 12.527/2011



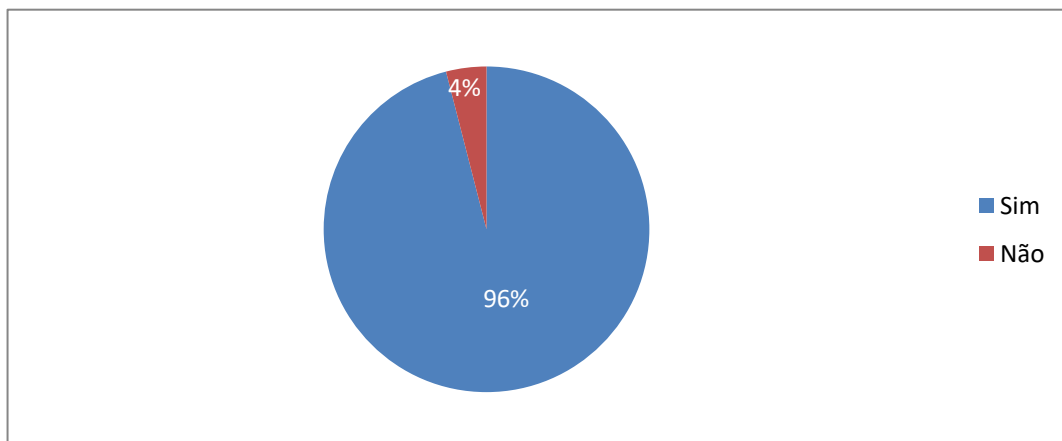
Fonte: Elaboração própria, 2019.

Após a pergunta anterior, adentra-se ao cenário da gestão dos documentos públicos com o segundo questionamento procurando saber a respeito das práticas de organização documental praticada pelo ente federativo. Como pode ser visto no Gráfico 2, ela encontra-se em estágio incipiente ou leigo para 24 dos respondentes que afirmaram que apenas algumas secretarias promovem a organização dos documentos a elas pertencentes. Apenas 13 prefeituras declararam realizar essa atividade em toda a estrutura do órgão, o que revela uma forte tendência de conscientização acerca dos benefícios promovidos pela organização documental. Na mesma medida estão os que declararam não realizarem atividade alguma desta natureza, fato esse bastante preocupante uma vez que a falta de organização compromete a prestação de serviços e garantia de direitos ao cidadão, além de dificultar uma série de rotinas na execução das tarefas diárias e no atendimento às exigências de cumprimento de prazos previstos no serviço público.

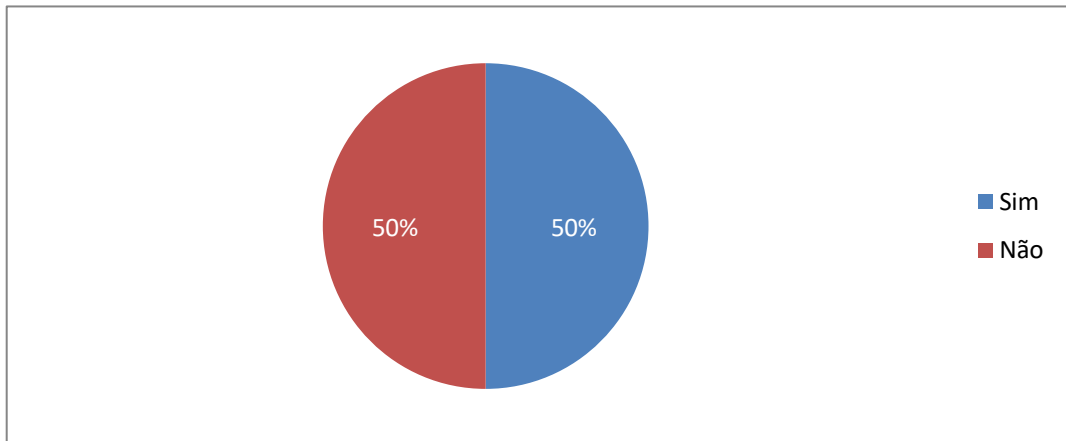
GRÁFICO 2 - Organização documental de modo sistematizado

Fonte: Elaboração própria, 2019.

Como já visto na terceira seção deste trabalho, o arquivo é um setor de extrema relevância para a administração pública por atuar como um repositório onde documentos e informações vitais para a organização são custodiados. Por esse e outros motivos já explicitados tornou importante saber sobre a sua existência nos municípios participantes desta pesquisa. Como poderá ser visto nos Gráficos 3 e 4, o resultado para esta pergunta foi muito positiva com 96% tendo dito que sim, que consideram o arquivo uma unidade importante na composição da estrutura organizacional da administração pública e apenas dois informaram que não o possuem, estando esses divididos na mesma proporção quanto à existência de iniciativas e necessidades de se organizar um arquivo.

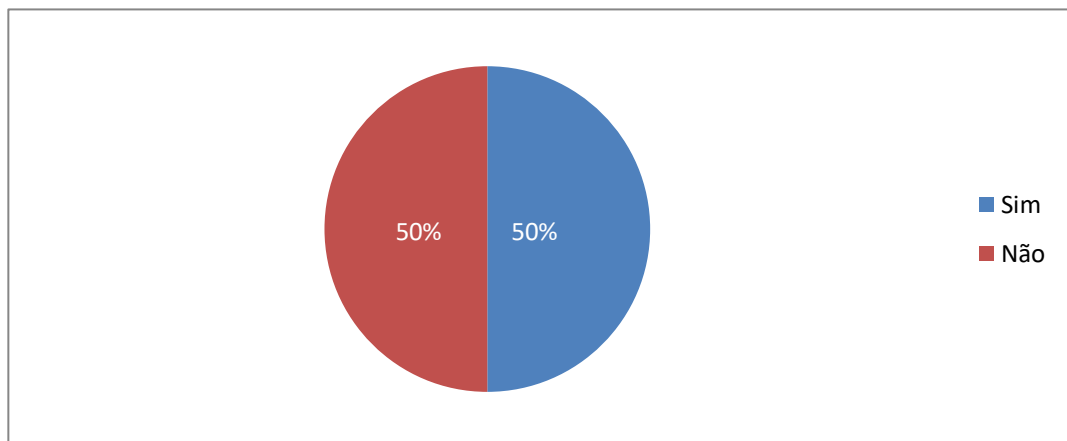
GRÁFICO 3 - Arquivos municipais

Fonte: Elaboração própria, 2019.

GRÁFICO 4 - Iniciativa de se organizar um arquivo

Fonte: Elaboração própria, 2019.

O estado de divisão também permanece quando procuramos saber a respeito da institucionalização do arquivo, onde 50% informaram que sim, com a mesma porcentagem dizendo que não. Embora esse valor não seja tão positivo quanto o da existência do arquivo, não podemos negar sua indicação de positividade, uma vez que demonstra que 24 prefeituras que responderam possuem arquivos ou ambientes em que se guardam documentos, eles tem consciência da importância de promover a institucionalização para a sua gestão, visto que essa condição implica que o arquivo não existe apenas de fato, mas principalmente de direito, possuindo recursos próprios e reconhecimento perante toda a estrutura administrativa e legislativa do município.

GRÁFICO 5 - Arquivos Legalizados

Fonte: Elaboração própria, 2019.

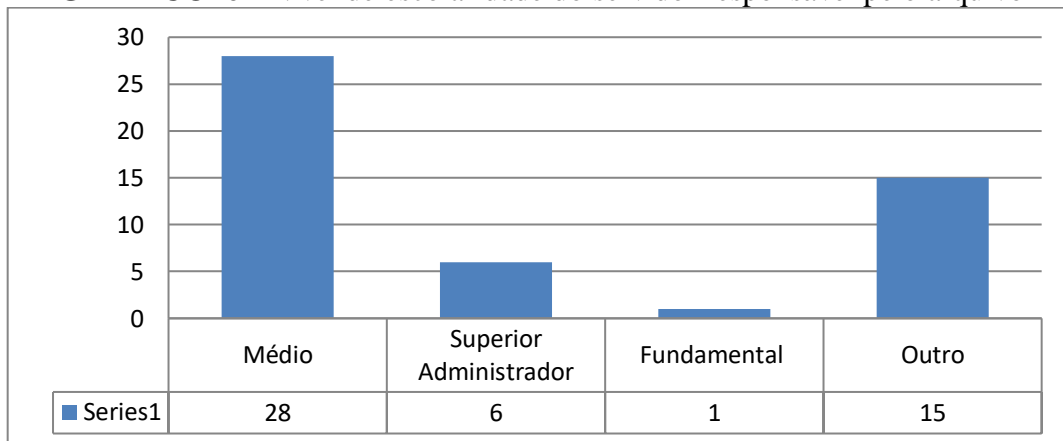
Um ponto bem preocupante, que merece atenção e clama por resolução diz respeito ao grau de instrução dos responsáveis pelo arquivo. Como o Gráfico 6 demonstra, em 24

prefeituras os arquivos estão sendo administrados por servidores que possuem nível médio de escolaridade. Uma por servidor com nível fundamental e seis declararam ter seus arquivos sob a responsabilização de um administrador com curso superior formado na área.

E a situação não melhora quando analisamos a opção “outros” nas 15 prefeituras que a marcaram, os responsáveis vão desde a possuir o superior incompleto até a formação em áreas distintas como Pedagogia e Teologia, Economia, Agronomia, Literatura, etc. Nesse campo, destaca-se a prefeitura de João Pessoa, onde seu responsável além de possuir formação em Administração é detentor do título de Técnico em Arquivo pelo Ministério do Trabalho.

Observa-se que todas as 50 prefeituras responderam a essa pergunta, mesmo aquelas que no quesito anterior tinham informado não possuir arquivo. Tal fato acaba revelando um possível problema nessas duas prefeituras que a responderam em relação a definição de arquivo, promovendo assim o surgimento de um novo questionamento: Será que o gestor desta comarca sabe o que é um arquivo? Ou o fato de responderem este questionamento demonstra que sabem e entendem que o que possui é uma massa documental?. Ressaltamos que não é propósito desta pesquisar debruçar sobre estas inquietudes, sendo estes campo de estudo para futuras pesquisas.

GRÁFICO 6 - Nível de escolaridade do servidor responsável pelo arquivo



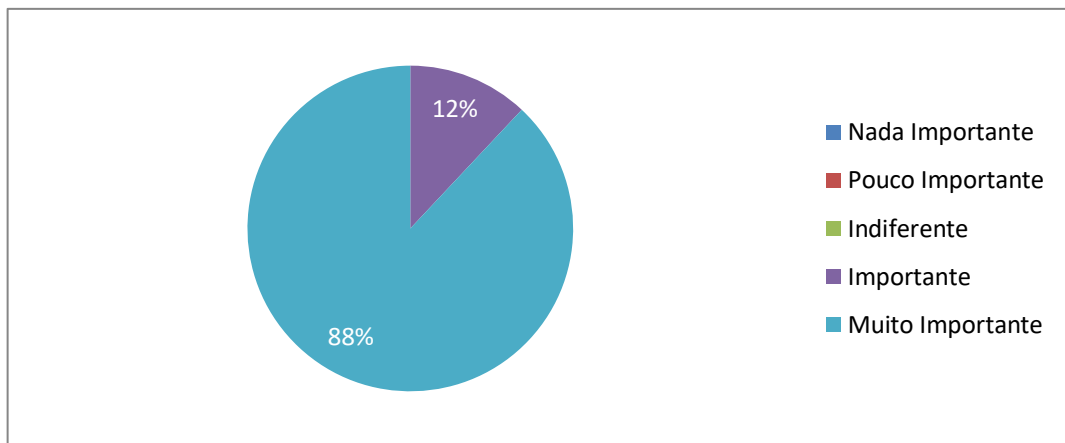
Fonte: Elaboração própria, 2019.

A ausência do Arquivista na gestão do arquivo municipal é um forte indicativo de possível comprometimento do cumprimento da lei de acesso, bem como da gestão informacional dentro do órgão. Pois como bem defende Schellenberg (2006) a atuação do arquivista dentro de uma instituição importa-se no seu dever de agir na formulação de normas e métodos de gestão arquivística de modo a elaborar os meios que respaldará o uso dos

documentos pelos usuários, garantindo a integridade dos mesmos, sua recuperação, acesso e preservação da memória institucional.

A realidade revelada por este quesito mostra uma possível contradição dos gestores municipais quando perguntado sobre o nível de importância para estes de se manter os documentos públicos do município organizados. Para 88% das prefeituras essa atividade é vista como muito importante, já para os 12% restante ela está enquadrada no nível de importante. A contradição repousa no fato de que, mesmo fazendo tal consideração, eles não investem na contratação de um Arquivista, muito menos na institucionalização dos 25 dos arquivos que ainda não existe de direito.

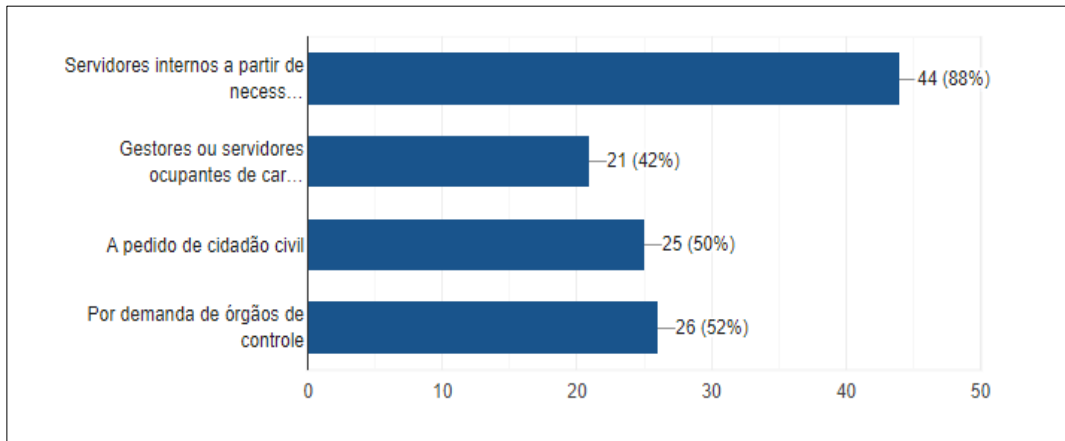
GRÁFICO 7 - Nível de importância de se manter documentos públicos organizados



Fonte: Elaboração própria, 2019.

Mais uma vez a falta do arquivista levanta um sinal de alerta para a situação arquivística nas prefeituras quando procuramos saber a respeito do acesso a informação registrada nos documentos públicos municipais solicitados pelos usuários internos e externos e sobre a ocorrência de perda de documentos.

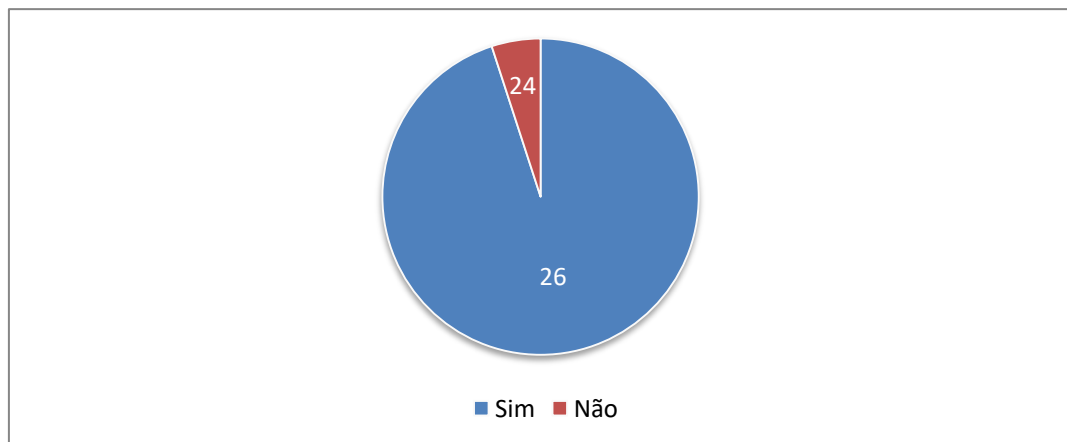
Esclarecemos que na questão que trata do acesso à informação, o gestor teve a liberdade de marcar mais de uma opção. Como é possível observar, as solicitações que ocorrem com maior frequência advém dos próprios servidores da instituição, os demais se apresentam de forma bem balanceada, com 26 recebendo solicitações dos órgãos de controle, 25 pedidos dos próprios cidadãos e apenas 21 informaram receber solicitações de acesso de gestores ou servidores ocupantes de cargos de chefia.

GRÁFICO 8 - Usuários dos documentos públicos municipais

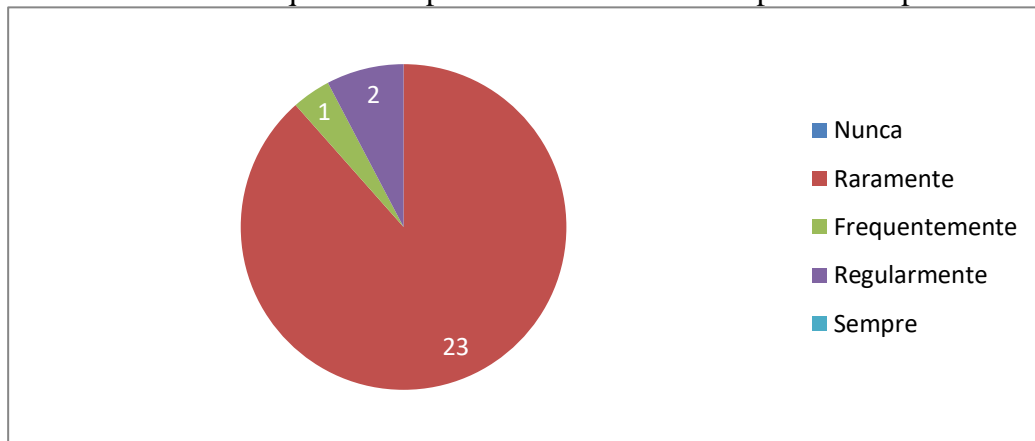
Fonte: Elaboração própria, 2019.

Nos Gráficos 9 e 10 é possível observar que apenas 24 das prefeituras participantes admitiram não sofrer com casos de perda de documentos. Infelizmente mais da metade deles, 26 prefeituras, revelaram sofrer deste mal. Quando questionado sobre a frequência da ocorrência dessas perdas documentais apenas uma admitiu ser algo que acontece frequentemente. Sendo duas com casos de ocorrência regularmente e 23 prefeituras com perdas acontecendo raramente.

Embora a incidência rara de perda de documentos tenha se sobressaído, esse dado não torna a situação mais tranquilizadora, uma vez que sua ocorrência é um forte indicativo da ausência de gestão documental, no todo ou em parte da estrutura administrativo, com sua realização sendo feita de modo indevido por pessoas não capacitadas para atuar dentro do arquivo, que já pode ser visto nas análises anteriores que tais ocorrências existem.

GRÁFICO 9 - Ocorrência de perda de documentos nas prefeituras paraibanas

Fonte: Elaboração própria, 2019.

GRÁFICO 10 - Frequência de perda de documentos nas prefeituras paraibanas

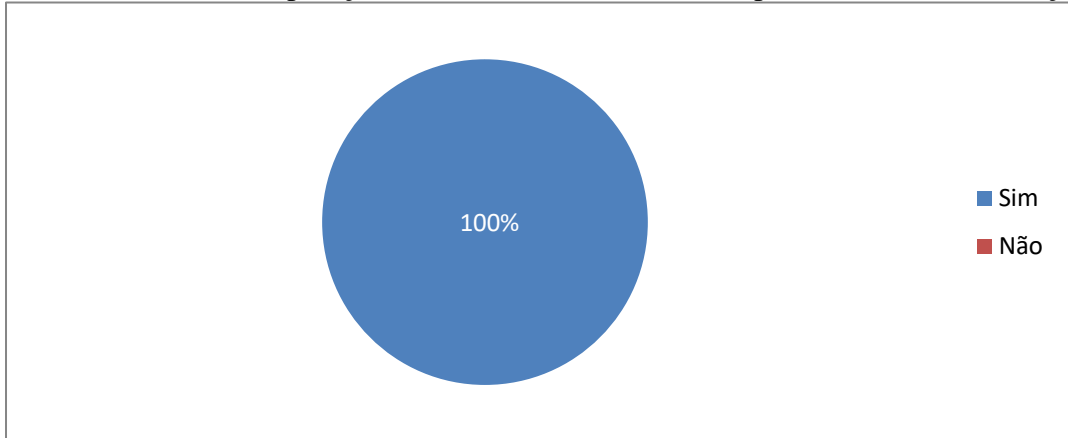
Fonte: Elaboração própria, 2019.

Em setembro de 2018, a revista Exame publicou em seu site uma reportagem sobre o tempo gasto pelos profissionais na busca por informações, segundo eles uma pesquisa feita pela Associação Brasileira de Gerenciamento de Documentos (ABGD) revelam que os gestores perdem o equivalente há um mês por ano realizando esta tarefa, que a cada 12 horas um documento é perdido e que o tempo gasto para sua procura é em média de duas horas, tudo isso devido a problemas com a organização e forma indevida de armazenamento dos documentos (EXAME, 2019). Se para uma instituição privada esses valores revelam-se alarmantes, no âmbito público municipal, também não deixa de ser preocupante, uma vez que os gestores tem um leque de obrigações a serem cumpridas no tocante as atividades por eles desempenhadas, dentre elas está a adequada prestação de serviços públicos, o atendimento às normas, leis e fiscalizações sobre prestação de contas e exigências dos órgãos de controle.

Diante disso, quando questionados sobre a recuperação dos documentos solicitados pelos órgãos de controle durante seus processos de auditorias ou fiscalizações, todas as 50 prefeituras foram unânimes em responder que sim, os documentos são localizados. E esse resultado auspicioso continua em relação ao tempo gasto para a sua realização, como pode ser visto no Gráfico 12, 20 prefeituras confirmaram encontrar em tempo hábil os documentos solicitados, 19 a encontram regularmente e 11 sempre a localizam rapidamente.

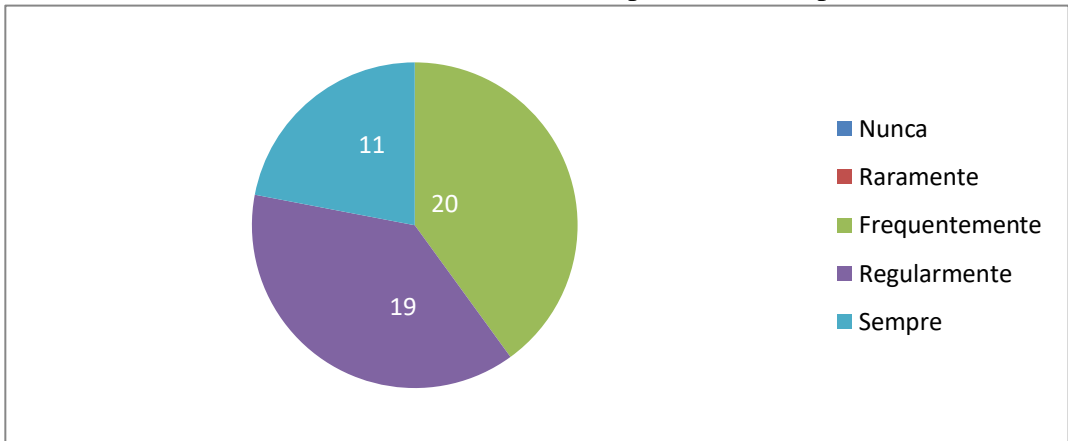
Já em relação a frequência de localização dos documentos solicitados por esses órgãos, esse revela ser uma ação rotineira, uma vez que 19 prefeituras frequentemente a encontram, 18 sempre e 11 prefeituras disseram que regularmente a localiza, com exceção para duas prefeituras que informaram que raramente encontram os documentos públicos sobre a sua responsabilidade.

GRÁFICO 11 - Recuperação dos documentos solicitados por auditorias/fiscalizações



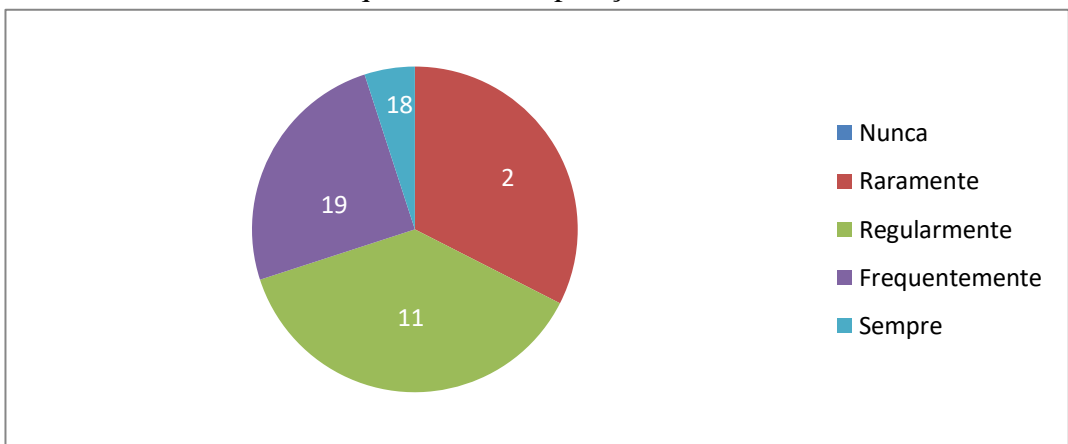
Fonte: Elaboração própria, 2019.

GRÁFICO 12 - Documentos recuperado em tempo hábil



Fonte: Elaboração própria, 2019.

GRÁFICO 13 - Frequência da recuperação dos documentos solicitados



Fonte: Elaboração própria, 2019.

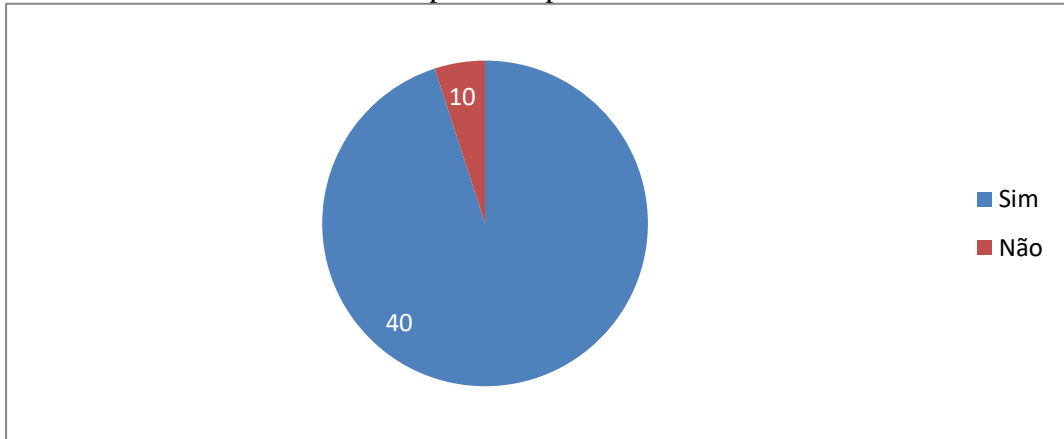
Para dar continuidade ao alcance dos objetivos aqui propostos, as perguntas finais do questionário eletrônico em análise se voltou para o uso efetivo dos documentos públicos pelos próprios gestores no decorrer das suas atividades funcionais.

Quando questionado sobre a sua utilização no processo de elaboração das políticas públicas de promoção da gestão fiscal, administrativa, estratégica e transparência do município, o resultado seguiu a tendência demonstrada nos quesitos anteriores. Mais da metade, 95%, confirmaram recorrer aos documentos de gestão anteriores, onde dessas apenas duas prefeituras afirmam que os mesmos não contribuem em nada para a elaboração das políticas públicas, opinião essa não compartilhada pelas 38 prefeituras restantes.

Em específico a essas duas prefeituras que afirmam a inutilidade da contribuição dos documentos para a elaboração das suas políticas públicas, observamos uma contradição em seu posicionamento, pois quando questionado a respeito do nível de importância que os documentos assumem na execução da gestão pública fiscal, administrativa, estratégia e fomento da transparência pelo município, 26 a indicaram como importante e 24 prefeituras como muito importante, logo as duas supracitadas mesmo informando que os documentos não promovem contribuição alguma o acham importante para a gestão municipal.

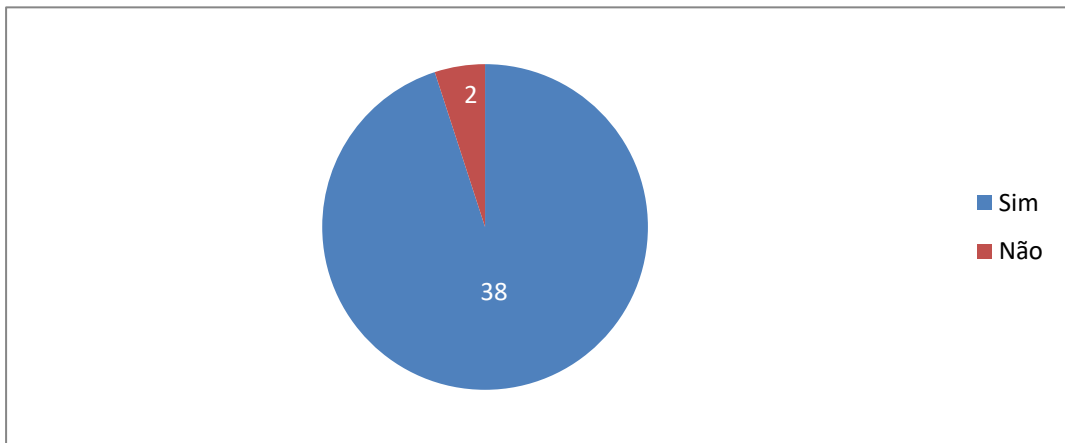
Tais resultados demonstram certo grau de maturidade dos gestores em entender uma das funções dos documentos que é servir de auxílio a tomada de decisão, para que esta seja realizada de forma condizente e eficiente como bem defende Sanematsu (2016), visto na introdução desta pesquisa, uma vez que a análise de dados de políticas públicas anteriormente implantadas são uma rica fonte de informação para o gestor público no tocante do que deve ser feito para melhorar algo que está dando certo, corrigir algum ponto em desacordo com o pretendido ou ainda decidindo pelo seu término, criando assim novas políticas públicas que realmente atendam às necessidades dos cidadãos.

GRÁFICO 14 - Uso de documentos de gestão anteriores no processo de elaboração de políticas públicas



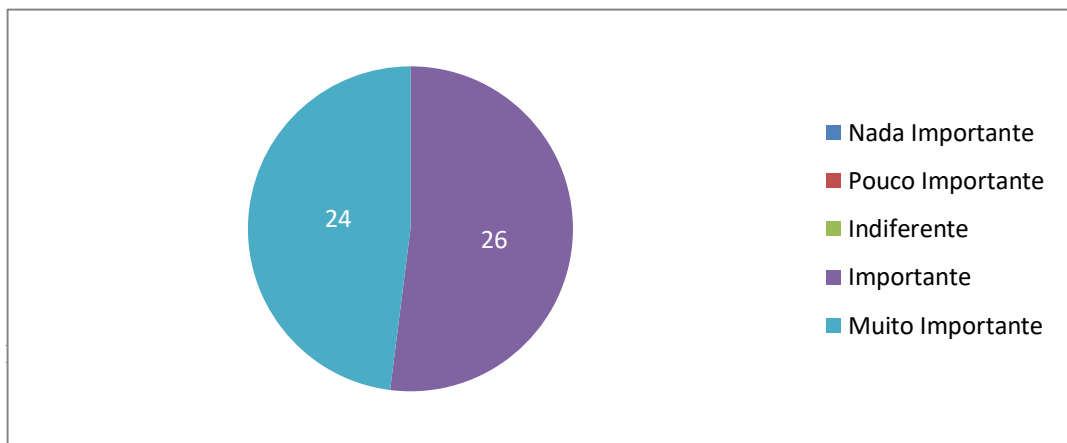
Fonte: Elaboração própria, 2019.

GRÁFICO 15 - Efetividade dos documentos de gestão anteriores no processo de elaboração de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria, 2019.

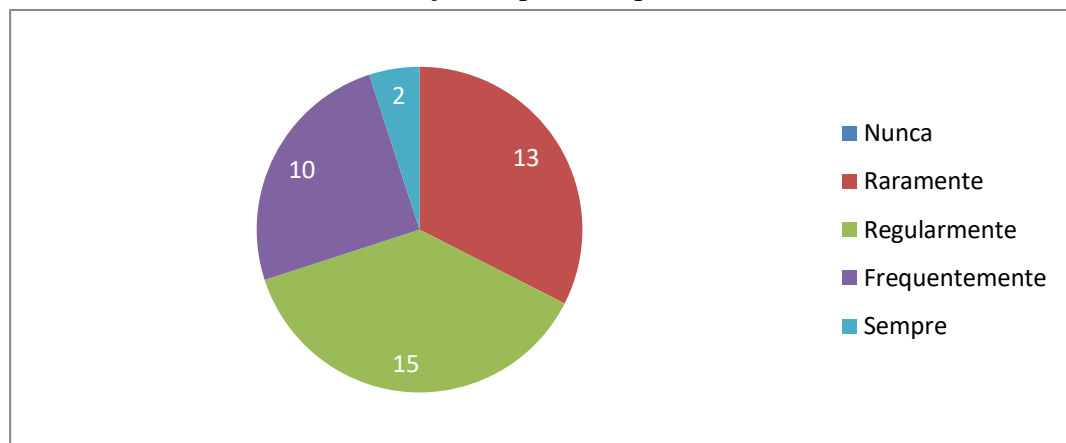
GRÁFICO 16 - Nível de importância dos documentos na execução da gestão fiscal, administrativa, estratégica e transparência do município



Fonte: Elaboração própria, 2019.

Já em relação à frequência de acesso aos documentos acima mencionados, embora 13 prefeituras tenham admitido que raramente o usem durante o processo de elaboração das suas políticas públicas, tal fato não eclipsa a sequência de positividade que vem sendo observada, visto que a soma das demais respostas ultrapassa os 50%, onde 15 acessam-no regularmente, 10 frequentemente e duas prefeituras o fazem sempre.

GRÁFICO 17 - Frequência faz uso de documentos de gestão anteriores no o processo de elaboração de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria, 2019.

Por meio das análises anteriores, foi possível obter uma visão geral da situação atual que se encontram os documentos públicos produzidos e recebidos pelas 50 prefeituras paraibanas participantes. Elas revelaram que apesar de suas particularidades, os entes federativos estão relativamente em par de igualdades quanto à gestão documental praticada e que embora todos possuem a noção de que os documentos e seu uso são parte importante para a concretude das suas ações, mesmo algumas não o fazendo sempre. A ausência do Arquivista a frente dos arquivos é um problema que merece atenção, uma vez que é ele o profissional especializado e capacitado para promover a correta gestão dos documentos e técnicas e conhecimentos arquivísticos com o intuito de proporcionar a garantia da recuperação e acesso da informação para todos aqueles que a solicitam, onde deve ser visto dentro do órgão público como um agente ativo que promove a intermediação do gestor público com as informações que o auxiliará durante os processos de tomada de decisão, prestação de contas e outros serviços públicos.

5.2 Governança pública municipal em cidades paraibanas

Nesta seção daremos início a segunda e última fase do processo de análise dos dados, que contemplará as discussões acerca do nível de governança municipal obtido pelos municípios participantes e a relação deste valor com os resultados auferidos da análise da gestão documental já realizada.

Seguindo a metodologia do índice IGM – CFA adotado, explanado no capítulo anterior, separamos os municípios paraibanos pelos grupos a que pertencem, pois assim será possível realizar as devidas comparações para o alcance do objetivo principal proposto. Ao todo, os 50 participantes estão alocados em quatro grupos, são eles o Grupo 1 com 43 prefeituras, o Grupo 3 com quatro e os Grupos 2, 5 e 7 com apenas uma prefeitura cada.

No tocante ao Grupo 1 formado pelos municípios com até 20.000 habitantes e Pib per capita abaixo de R\$ 15.028,00, ressaltamos que especificamente para este, uma subdivisão foi realizada. As prefeituras mais uma vez foram divididas entre as que obtiveram no ano de 2018 alguma diminuição no valor do índice em comparação com o ano anterior e as que promoveram acréscimos ao mesmo.

No Quadro 2 estão relacionados os 24 municípios que tiveram seus índices governamentais reduzidos, tenham sido esses acontecidos de forma gradativa ou interpolada, está ocorrendo quando há um acréscimo entre dois valores mais baixos. Desses o caso mais gritante é o do município de São Vicente do Seridó que saiu de um IGM-CFA de 6,74 no ano de 2016 para 2,83 dois anos depois. Infelizmente este valor vai de encontro às informações fornecidas pelo questionário, pois essa prefeitura seguiu a tendência demonstrada no geral pelas demais prefeituras, ela tem consciência de que os documentos são importantes, possuem arquivos, fazem uso do mesmo acessando seus documentos antigos para a elaboração das suas políticas públicas, mas ainda assim não conseguem bons resultados de governança. Uma possível causa para esse fenômeno pode ser o mal-uso das informações adquiridas, visto que essa comarca como as demais do seu grupo não possuem um arquivista em seu quadro gerencial, neste caso específico o responsável pelo arquivo tem grau de instrução superior na área de administração.

Esse estado de queda do índice acaba também por ser um indicativo de provável incapacidade dos gestores atuais de continuarem promovendo boas práticas de governança, uma vez que as eleições municipais ocorreram em 2016 havendo a troca de gestor no ano seguinte. Este caso reafirma a hipótese levantada acima de que os gestores não estão sabendo usar a informação, em sua total potencialidade, a seu favor.

No tocante ao seu desempenho, analisando os três anos expostos, observamos que apenas os municípios de São José do Sabugi e Sertãozinho conseguiram permanecer com

índices mais próximos a 10, esse tido como ótimo, mesmo ocorrendo redução gradativa para este e interpolada para aquele. Tal ocorrência revela certa capacidade destes gestores em promover suas políticas públicas, principalmente para a prefeitura de São José do Sabugi, que diferente de Sertãozinho, não possui uma situação satisfatória ou tolerável quando se refere ao arquivo, visto que esse informou que não possui arquivo e nem houve até o presente momento iniciativa ou um sentimento de necessidade de construí-lo. Mesmo que este ente federativo faça uso de documentos de gestão anteriores e atenda as solicitações de acesso aos documentos em tempo hábil quando solicitado, a existência de um arquivo institucionalizado tendo como responsável por sua gestão um Arquivista só tem a agregar a gestão municipal, aumentando assim a possibilidade de retomada de crescimento da sua governança pública.

QUADRO 2 - Municípios Paraibanos com perda no valor do IGM-CFA.

MUNICÍPIO	IGM – CFA		
	2016	2017	2018
SÃO VICENTE DO SERIDÓ	6,74	5,34	2,85
SERRARIA	6	5,89	5,04
OLHO D´AGUA	7,38	7,13	5,07
DUAS ESTRADAS	6,52	6,3	5,33
ZABELE	6,86	6,98	5,62
NATUBA	6,82	7,69	5,80
RIACHO DOS CAVALOS	7,58	7,04	5,84
SAO BENTINHO	6,9	6,96	5,86
NOVA OLINDA	7,2	7,34	5,87
PRATA	6,23	6,48	5,93
UIRAUNA	7,14	6,02	5,97
JURUPIRANGA	6,68	6,93	6,06
AREIA DE BARAUNAS	6,32	6,36	6,07
QUIXABA	6,15	6,62	6,27
BARRA DE SANTA ROSA	7,4	6,76	6,33
APARECIDA	7,39	7,21	6,36
MALTA	6,95	6,94	6,39
BARRA DE SAO MIGUEL	6,97	6,98	6,40
CAJAZEIRINHAS	6,18	5,89	6,41
OURO VELHO	7,4	6,64	6,59
TAVARES	7,93	6,97	6,83
CABACEIRAS	7,79	6,87	6,85
SAO JOSE DO SABUGI	7,86	8,09	7,31
SERTAOZINHO	8,21	7,42	7,39

Fonte: IGM – CFA, 2019.

Já na relação seguinte, encontram-se as prefeituras que tiveram aumento no seu índice IGM – CFA, mesmo que este tenha ocorrido de forma leve como aconteceu com o município de Emas que aumentou em um décimo seu nível de governança (5,94) no exercício de 2018, em comparação com o ano anterior.

Diferente do quadro acima, este não revelou nenhum caso extremo. No entanto, a condição de melhores resultados no ano de 2016 permanece em quase todas as prefeituras dos municípios participantes, com exceção apenas para a prefeitura de Lastro que apresentou um crescimento gradativo, mesmo que seu índice tenha ficando na faixa de 5. Tal fato revela que o novo gestor foi capaz de manter os bons resultados nas políticas públicas que já vinham sendo implantadas, onde o resultado acaba sendo por si mesmo um reflexo da sua atuação no tocante a gestão documental, uma vez que esta prefeitura afirma realizar a organização dos seus documentos em toda a sua estrutura administrativa, bem como possui arquivo institucionalizado, fazendo uso frequentemente de documentos de gestões anteriores como suporte para o processo de tomada de decisão e elaboração de políticas públicas eficientes. Pecando apenas no responsável pelo arquivo municipal, posição essa ocupada por um servidor com nível médio de escolaridade.

Embora o desempenho dos municípios desse grupo não seja um dos melhores, com apenas o município de São Francisco com índice igual a 7,01, não se pode negar que eles revelam uma tendência em promover ações que contribuem para fomentar a sua governança pública.

QUADRO 3 - Municípios Paraibanos com aumento no valor do IGM-CFA

MUNICÍPIO	IGM – CFA		
	2016	2017	2018
CAPIM	5,69	4,25	4,97
SAO DOMINGOS DE POMBAL	5,87	5,56	5,85
ARACAGI	7,08	5,63	5,87
LASTRO	5,78	5,85	5,88
EMAS	6,26	5,93	5,94
PEDRO REGIS	6,26	5,63	6,00
LAGOA DE DENTRO	6,81	6,03	6,06
GADO BRAVO	5,89	5,42	6,19
AREIAL	6,70	5,57	6,25
MOGEIRO	6,44	5,19	6,26
TEIXEIRA	7,09	6,09	6,30
BOM SUCESSO	6,18	6,01	6,62
BELEM	7,5	6,43	6,71
LOGRADOURO	6,5	6,33	6,80

POCO DANTAS	6,5	6,16	6,92
ALAGOINHA	6,9	5,77	6,96
DONA INES	6,76	5,95	6,96
SAO JOSE DA LAGOA TAPADA	6,8	5,64	6,97
SAO FRANCISCO	7,17	6,64	7,01

Fonte: IGM – CFA, 2019.

Enquanto o anterior comporta mais da metade das prefeituras participantes, no Grupo 2 que é formado pelos municípios com até 20.000 habitantes detentores de um Pib per capita acima de R\$ 15.028,00, temos apenas a prefeitura do município de Mataraca. Como é possível visualizar no Quadro 4 esse município vem mantendo nos últimos três anos um índice de governança na faixa de cinco, embora apresente uma queda no ano de 2017 ela conseguiu no ano seguinte ultrapassar seu valor de 2016 em um décimo, mesmo que esse seja um valor baixo e que não provoque mudança significativa no status da sua governança, podendo ser considerada como ruim, ela acaba revelando um esforço despendido pelo gestor no ano de 2018 na busca de reverter resultados negativos do ano anterior.

Como as demais prefeituras, seu gestor revela ter consciência a respeito da necessidade da organização dos documentos, sendo ela feita em toda a prefeitura, bem como em relação às questões de agilidade em atender as solicitações recebidas e seu uso para a construção das políticas públicas que guiará sua gestão, mesmo que esses sejam feitas raramente. Também como os demais órgãos que possuem arquivo, ele não é administrado por um profissional da área, nele um servidor com escolaridade de nível médio assume a responsabilidade.

QUADRO 4 - Município de Mataraca

MUNICÍPIO	IGM – CFA		
	2016	2017	2018
MATARACA	5,73	5,18	5,74

Fonte: IGM – CFA, 2019.

Já no Grupo 3, que são aqueles municípios considerados de porte pequeno com população em torno de 20.001 até 50.000 habitantes e Pib per capita abaixo de R\$ 14.460,00, apenas quatro municípios o compõem. Após as análises dos seus respectivos dados, observamos que o desempenho da governança municipal apresenta-se em equilíbrio entre eles, visto que os municípios de Rio Tinto e Cuité tiveram baixas em seu nível no ano de 2017

voltando a crescer no ano seguinte e os municípios de Bananeiras e São Bento fizeram o caminho inverso, cresceram em 2017 e decaíram em 2018.

Mesmo que eles por meio dos questionários demonstrem considerar importante o uso dos documentos para a execução da sua gestão fiscal, estratégica, administrativa e fomento das políticas de transparência, não podemos admitir que a governança pública por eles construídas são consideradas boas, uma vez que a faixa de nível em que seus índices se encontram ainda está longe do ideal, podemos dizer que eles estão em um estado intermediário caminhando em direção ao seu alcance, mas que muito ainda deve ser feito, pois como todos os outros municípios que já foram analisados eles não possuem o auxílio de um arquivista que faça a sua gestão documental no todo e não em algumas partes da prefeitura como é o caso de São Bento e Rio Tinto. E bem mais grave está o município de Bananeiras que possui um arquivo legalmente construído e não promove a organização dos seus documentos, mesmo considerando esta atividade muito importante.

Também merece atenção o município de São Bento que em 2017 ultrapassou a marca de 8 em seu índice ficando mais próximo do ideal 10, mas que infelizmente não conseguiu manter as boas práticas em gestão que vinham sendo implantadas, refletindo assim na redução do seu índice de governança municipal. Esse decréscimo deve ser visto como um alerta pelo gestor público atual, que deve rever sua postura em acessar os documentos de gestão anteriores apenas uma vez ou outra, visto que a sua resposta a esse quesito no questionário foi que raramente o faz, mesmo considerando que o seu uso contribuem efetivamente na construção de políticas públicas eficientes.

QUADRO 5 - Municípios Paraibanos do Grupo 3

MUNICÍPIO	IGM – CFA		
	2016	2017	2018
RIO TINTO	6,24	5,48	6,15
BANANEIRAS	6,68	6,71	6,32
SAO BENTO	7,97	8,06	6,79
CUITE	7,19	6,15	6,82

Fonte: IGM – CFA, 2019.

Assim como no Grupo 2, os Grupos 5 e 7 também compreendem apenas um ente federativo cada. No Grupo 5 está o município de Cajazeiras, nele são alocadas as cidades de médio porte com uma população de 50.001 até 100.000 habitantes que apresentem Pib per capita abaixo de R\$ 20.400,00. Já o Grupo 7 é formado pela capital do Estado da Paraíba,

João Pessoa, nele ficam os municípios denominados de grande porte com uma população acima de 100.000 habitantes e Pib per capita abaixo de R\$ 28.900,00.

No Quadro 5 estão os valores do índice de governança municipal auferido pelo município de Cajazeiras. Como é possível observar, a situação do seu desempenho não é boa, depois de conseguir aumentar seu desempenho em 2017, ela voltou a cair no ano seguinte e bem abaixo do que possuía em 2016, essa situação nos mostra que o gestor está tendo problemas em manter políticas públicas com bons resultados.

QUADRO 6 - Município de Cajazeiras

MUNICÍPIO	IGM – CFA		
	2016	2017	2018
CAJAZEIRAS	6,31	7,04	6,03

Fonte: IGM – CFA, 2019.

Já no município de João Pessoa constatamos que a sua situação também não é uma das melhores, o mesmo padrão visto com o município acima também se repete, tendo esse um agravo por ser a capital, devendo ser um exemplo de qualidade na gestão pública e boa governança para os demais municípios paraibanos.

A capital cresceu no ano de 2017, mas por algum motivo ela não conseguiu manter o ritmo em que vinha trabalhando, onde a consequência foi reduzir ao ponto de ficar abaixo do nível obtido em 2016.

QUADRO 7 - Município de João Pessoa

MUNICÍPIO	ANO		
	2016	2017	2018
JOÃO PESSOA	6,98	7,22	6,65

Fonte: IGM – CFA, 2019.

Quando analisamos os requisitos da gestão documental desses dois entes federativos, fica claro o estado de conscientização dos seus gestores quanto a importância do documento público para a execução das suas respectivas gestões. Embora considerados importantes e afirmando fazer uso dos documentos de gestão anteriores para a elaboração de políticas públicas, raramente ocorre a frequência de seu acesso. Diferenciando elas apenas em alguns quesitos, como os relacionados a organização documental, feita em toda a prefeitura de Cajazeiras e em parte, apenas em algumas secretarias, por João Pessoa.

O grau de escolaridade do responsável pelo arquivo, também é um ponto a ser visto, uma vez que a cidade de Cajazeiras tem como responsável pelo seu “arquivo morto”, nas palavras do gestor que respondeu ao questionário, um servidor de nível médio. E o da prefeitura de João Pessoa, onde seu responsável é formado em Administração e detentor do título de Técnico em Arquivo, esse fato revela que o gestor tem em seu poder acesso a um profissional com conhecimento na área arquivística, mas por alguma razão não trabalha em conjunto com o mesmo para promover a gestão documental em toda a estrutura do órgão e assim fazer uso devido das informações que tem a seu poder para reverter o seu mau desempenho na governança municipal.

Como pode ser visto durante todas as duas fases da análise dos dados, os 50 municípios paraibanos aqui compreendidos demonstram que seus chefes do executivo tem potencial para melhorar seus resultados e levar os municípios ao alcance de uma governança municipal ótima, o que implica consequentemente em uma eficiência em todos os níveis estratégicos, de transparência e gestão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou entender a perspectiva dos gestores públicos, das prefeituras paraibanas, sobre o papel do documento como item importante para a construção da governança pública municipal sob sua responsabilidade. Os dados que deram suporte as pertinentes análises foram auferidas da aplicação de um questionário eletrônico junto as prefeituras paraibanas que buscou saber a respeito da gestão documental por elas realizadas, como também fez uso de banco de dado elaborado e mantido pelo Conselho Federal de Administração para os valores referentes ao Índice de Governança Municipal (IGM-CFA).

Embora a revisão bibliográfica tenha mostrado a ausência de consenso entre os autores a respeito da definição de governança pública, essa é aqui entendida como um novo modelo de gestão construído fundamentalmente por valores democráticos que é representado por conjunto de mecanismos institucionais que prezam pela eficiência e transparência na sua execução. Logo, a governança pública pode ser comparada a um termômetro macro da eficiência das políticas públicas elaboradas e implantadas pelos gestores públicos em cooperação com os demais autores da sociedade na busca pelo atendimento das reais necessidades dos cidadãos.

O mesmo não acontece com o conceito de documentos públicos, esse é consensualmente entendido como a unidade de registo da informação produzida e ou recebida por qualquer órgão governamental e entidades privadas atuando em caráter da execução dos serviços públicos em função das suas funções e atividades, estando eles em qualquer formato ou suporte. Trazendo para o contexto municipal, os documentos públicos são aqueles produzidos e ou recebidos pela prefeitura, câmara de vereadores e qualquer outro órgãos atuante em nome deste ente federativo.

No tocante ao cumprimento dos objetivos aqui propostos, as análises desenvolvidas, a partir dos dados fornecidos pelas 50 prefeituras paraibanas que responderam ao questionário eletrônico, permitiram a constatação de que os gestores públicos tem consciência da necessidade de organizar seus documentos e que esses são fontes importantes para a construção de políticas públicas, para tornar a gestão mais eficiente, bem como para fazer atendimento ao cidadão de forma mais célere conforme preconiza a legislação de acesso à informação e transparência pública.

Mesmo com esse estado de consciência revelado, o posicionamento controverso por algumas prefeituras, em respostas quanto ao uso dos documentos, faz-nos questionar se realmente consideram os documentos importantes, pois se assim os são, por que não fazem

uso das potencialidades que os documentos organizados podem oferecer? Se não o fazem é porque algumas ressalvas existem, sejam elas de ordem técnica como a organização documental inexistente ou ineficiente feita por servidores não capacitados para atuar na área da arquivística ou por algum motivo pessoal não identificado.

O mais provável é que para essas prefeituras controversas, os motivos sejam de ordem técnica, visto que em todas as 50 prefeituras não existem em seu quadro funcional a atuação do Arquivista. Os arquivos, quando existem legalizados ou não, são geridos por servidores com nível de escolaridade médio ou superior em áreas outras que não a da Arquivologia.

Quando partimos para a análise do índice de governança municipal, vimos que esses municípios paraibanos possuem em sua maioria um desempenho ruim de sua governança municipal, pois além de estarem distantes do ideal, que é indicado por 10, estão tendo quedas no seu índice governamental o que implica dizer que não estão conseguindo prover ou manter os bons resultados que vinham demonstrando em suas políticas públicas implantadas.

Esse quadro pouco favorável tem chances de ser revertido principalmente se houver mudanças na atuação dos gestores com ações efetivas para promoção da transparência pública, sendo a gestão de documentos um aporte fundamental para atender esse quesito. Sendo assim, entendemos que a inserção dos arquivistas nos quadros das administrações públicas municipais pode auxiliar o gestor durante os processos de tomada de decisão, prestação de contas, transparência e construção das políticas públicas.

Intrigante, observar que os gestores municipais possuem a percepção que os documentos públicos são uma parte importante na construção das políticas públicas de gestão fiscal, administrativa, estratégica e transparência, dispositivos esses que atuam diretamente na construção da governança pública municipal.

Faz-se necessário conscientizar os gestores de que aplicação de políticas de gestão de documentos e a criação dos arquivos públicos municipais são ferramentas de apoio à gestão. Uma vez que os documentos públicos, devidamente organizados, são rica fonte de informação. Desta forma podemos concluir que os gestores públicos, com o apoio da gestão de documentos, tem potencial para promover melhorias em seus resultados, levando os municípios sob a sua responsabilidade a um status ótimo de governança municipal.

REFERÊNCIAS

AMENDOLARA, Leslie. Documento público. **Migalhas**, 26 de fevereiro de 2018.

Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI275028,51045->

Documento+publico. Acesso em: 28 set. 2019.

ALPI, Cristiele; GARCIA, Olga Maria Correa. Os Arquivos Municipais e a Lei De Responsabilidade Fiscal (LRF). **Ponto de Acesso**, Salvador, v.2, n.2, p.138-157, ago. /set.

2008. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaici/article/view/1590/2173>.

Acesso em: 12 set. 2019.

ARAÚJO, Andréa Naritza Silva Marquim de. Articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle na gestão de políticas públicas. **Anais... III Congresso Consad de Gestão Pública**. Mar/2010, Brasília – DF. Disponível em:

<https://docplayer.com.br/11921777-Articulacao-entre-o-conceito-de.html>. Acesso em: 28 set. 2019.

ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**.

Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. 232p. – Publicações Técnicas; nº 51. Disponível em:

http://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/Dicion_Term_Arquiv.pdf: Acesso em: 28 set.

2019.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Gestão documental**. 2019.

Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/gestao>. Acesso em: 28 set. 2019.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. A Diplomática como chave da teoria arquivística. **Archeion Online**, v. 3, n. 2, p.4-14, 2015.

BERNARDES, Ieda Pimenta. **Como avaliar documentos de arquivo**. São Paulo: Arquivo do Estado, 1998. 89 p. - (Projeto como fazer; v. 1). Disponível em:

http://www.arqsp.org.br/arquivos/oficinas_colecao_como_fazer/cf1.pdf. Acesso em: 28 set.

2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 07 jul.

2019.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**. 2019. Disponível em:

<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Brasília, 2015.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-

2006/2005/Decreto/D5378.htm. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 9.203, de 22 e novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 05 ago 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO. **Organizações participantes.** 2017. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/organizacoes-participantes?field_esfera_value=All&field_poder_value=All&field_uf_value=Paraiba+-+PB. Acesso em: 28 set. 2019.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 28 p. Disponível em: <http://ameaverdade.org/wp-content/uploads/2016/12/TCU-10-passos-para-boa-governanca.pdf>. Acesso em: 28 set. 2019.

BULIGON, Diego. **O Controle interno na administração pública como instrumento de governança e governabilidade na gestão dos Municípios paranaenses.** 2012. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica do Paraná. Curitiba: UTFPR, 2012. 245f. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/380/1/CT_PPGPGP_M_Buligon%2C%20Diego_2012.pdf. Acesso em: 28 set. 2019.

CHOO, Chun Wei. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões.** Tradução Eliana Rocha – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Quem somos.** 2019. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/institucional/conhecaacnm>. Acesso em: 28 set. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Relatório Anual.** 2018. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Resultados%202018%20\(2019\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Resultados%202018%20(2019).pdf). Acesso em: 28 set. 2019.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. Índice CFA de Governança Federal. **Metodologia.** Disponível em: <http://igm.cfa.org.br/o-que-e>. Acesso em: 05 ago 2019.

CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVO. Declaração Universal sobre os arquivos. 2010. Disponível em: https://www.ica.org/sites/default/files/ICA_2010_Universal-Declaration-on-Archives_PT.pdf. Acesso em: 12 set. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (BRASIL). **Criação e desenvolvimento de arquivos públicos municipais: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. Disponível em: http://www.CONARQ.gov.br/images/publicacoes_textos/Cartilha_criacao_arquivos_municipais.pdf. Acesso em: 28 set. 2019.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **“NOVA GESTÃO PÚBLICA” (NGP): A TEORIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO ULTRALIBERAL**. 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 05 ago. 2019.

DAVENPORT, Thomas H. **Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação**. Tradução Bernadette Siqueira Abrão. — São Paulo: Futura, 1998.

DI MAMBRO, Galba Ribeiro. **Glossário Básico de Arquivologia**. Juiz de Fora, 2013. Disponível em: http://www.ufjf.br/arquivocentral/files/2013/09/di_mambro_glossa_130520.pdf. Acesso em: 28 set. 2019.

DICIO – Dicionário Online de Português. **Governança**. 2019. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/governanca/>. Acesso em 05 ago. 2019.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, jan./fev. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n1/1982-3134-rap-52-01-71.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.

FRANKENTHAL, Rafaela. Entenda a escala Likert e como aplicá-la em sua pesquisa. **Mindminers**, 24 de maio de 2017. Disponível em: <https://mindminers.com/blog/entenda-o-que-e-escala-likert/>. Acesso em: 29 set. 2019.

GIRARDI, Jussara Prates dos Santos. **A arquivística na esfera municipal e os direitos dos cidadãos: Estudo de caso no município de Portão / RS**. 2010. Monografia (Especialização em Gestão de Arquivo) – Universidade Federal de Santa Maria. Rio Grande do Sul, 2010, 80f. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/1951/Girardi_Jussara_Prates_dos_Santos.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 28 set. 2019.

GRIN, Eduardo José. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: os Nexos com a Trajetória das Políticas Prévias e com a Administração Pública Gerencial. **Revista Economia & Gestão**, v. 15, n. 39, p. 66-88, 2015. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/P.1984-6606.2015v15n39p66>. Acesso em: 28 set. 2019.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial. Governança e a Lei - Visão Geral**. 2017. Disponível em:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950ovPT.pdf?sequence=15&isAllowed=y>. Acesso em 05 ago. 2019.

GUERRA, Bruno. As principais crises econômicas do Brasil e o controle financeiro. **IN – inteligência de Negócios**, 13 de agosto de 2015. Disponível em: <https://blog.in1.com.br/as-principais-criises-economicas-do-brasil-e-o-controle-finaceiro>. Acesso em: 07 jul. 2019.

HELCIAS, Elisangela Maria da Silva. A estrutura federativa dos Municípios na perspectiva da Constituição Federal de 1988. **JUS**, 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50844/a-estrutura-federativa-dos-municipios-na-perspectiva-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 03 ago. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA PÚBLICA. **Governança Pública**. 2019. Disponível em: <https://forum.ibgp.net.br/governanca-publica/>. Acesso em: 12 set. 2019.

KAUFMANN, Daniel. **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues**. 2010. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgi.pdf>. Acesso em: 28 set. 2019.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 40, n. 3, p. 479-499, junho de 2006 . DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 set. 2019.

MACHADO, Maria Beatriz Pinheiro. A gestão dos documentos públicos municipais. **MÉTIS: história & cultura** – v. 3, n. 5, p. 115-127, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/metis/article/view/1147/786>. Acesso em: 28 set. 2019.

MACHADO, Helena Corrêa; CAMARGO, Ana Maria de Almeida. **Como implantar arquivos públicos municipais**. São Paulo : Arquivo do Estado, 1999. 88 p.- (Projeto como fazer; v. 3). Disponível em: http://www.arqsp.org.br/arquivos/oficinas_colecao_como_fazer/cf3.pdf. Acesso em: 28 set. 2019.

MARTINS, Manoel Henrique. Fim do Gespública: Temer revogou. **Gestão Pública**, 06 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://gestaopublica.net/blog/fim-do-gespublica-temer-revogou/>. Acesso em: 03 jul. 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MONTALVÃO, Raquel. Especial: Há 30 anos, Constituição Federal incluiu o Município entre os Entes Federados. **Confederação Nacional dos Municípios**, 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/especial-ha-30-anos-constituicao-federal-incluiu-o-municipio-entre-os-entes-federados>. Acesso em: 04 ago 2019.

MOURA, Rodrigo. Índice CFA de Governança Municipal. **Palestra**, Nova Friburgo – RJ, 29 de julho 2019 (1:17:27). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7kVcwjKZJvk>. Acesso em: 28 set. 2019.

PAES, Marilena Leite. **Arquivo: teoria e prática**. 3. ed. ver. ampl. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico-2ª Edição**. Editora Feevale, 2013

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, setembro de 2008. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302008000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 set. 2019.

Pereira, Luiz Carlos Bresser. **1934 - A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

PETERS, Brainard Guy. O que é governança?. **Revista do TCU**, nº 127, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: 28 set. 2019.

ROCONI, Luciana. Governança Pública: um desafio a democracia. **Revista Emancipação**, v. 11, nº1, 2011. DOI: 10.5212/Emancipacao.v.11i1.0002. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/1696>. Acesso em: 28 set. 2019.

RUA, Maria das Graças. (2014). Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista Do Serviço Público**, 48(3), p. 133-152. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v48i3.392>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/392>. Acesso em: 28 set. 2019.

SANEMATSU, Caroline Reis. **O processo de tomada de decisões no âmbito da Administração Pública**: reflexões teórico-empíricas sob a perspectiva da Teoria da Decisão e da Teoria dos Jogos. *In*: I Congresso Nacional de Mestrado Profissional em Administração Pública, 2016, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba, 2016. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/profiap/eventos/2016/i-congresso-nacional-de-mestrados-profissionais-em-administracao-publica/anais-do-congresso/40659.pdf>. Acesso em: 07 jul 2019.

SANTOS, Ânderson Ferreira dos. Evolução dos Modelos de **Administração Pública** no Brasil. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Edição 04. Ano 02, Vol. 01. pp 848-857, Julho de 2017. ISSN:2448-0959. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 04 jul. 2019.

THE WORLD BANK. **The International Bank for Reconstruction and Development.**

Washington, 1992. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança Pública.** 2019. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>. Acesso em: 12 set. 2019

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Acompanhamento.** 2018. Disponível

em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>. Acesso em: 28 set. 2019.

Valentini, Renato. **Arquivologia para concursos.** 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

WILLE, Luiz Alberto de Castro. Governança Pública: Questões de Transparência, Prestação de Contas, Equidade e Responsabilidade Social. **Palestra Escola do Legislativo.** 2017

(2:29:50). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eHOLBuQrxZs>. Acesso em: 18 set. 2019.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO

19/09/2019

PESQUISA SOBRE GESTÃO DOCUMENTAL

PESQUISA SOBRE GESTÃO DOCUMENTAL

Caro gestor (a) municipal, somos do grupo de extensão universitária denominado “Ações emergenciais em acervos documentais públicos e privados em municípios da Paraíba”. O intuito do grupo é de ofertar serviços de consultoria em gestão documental que possam auxiliar esta jurisdição em suas atividades diárias a fim de alcançar economicidade e eficiência, bem como nas fases de processos de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) e demais órgãos de controle, objetivando níveis melhores de Governança Municipal.

Para que possamos desenvolver e ofertar serviços e consultorias adequadas estamos realizando esta pesquisa para conhecer a situação dos documentos públicos municipais. Deste modo, pedimos a gentileza de sua contribuição em responder o questionário a seguir.

O questionário é curto, com perguntas simples e não levará mais de 5 (cinco) minutos para ser respondido.

Tão logo o questionário seja respondido, essa prefeitura será incluída no nosso rol de prefeituras atendidas pelo projeto. Inicialmente serão ofertadas oficinas sobre organização de documentos e arquivos aos servidores municipais interessados e posteriormente outros serviços e capacitações serão ofertados às prefeituras, como por exemplo a de digitalização e gestão de documentos digitais, a partir de demandas específicas relacionadas à gestão de documentos.

*Obrigatório

1. A prefeitura possui portal de transparência e acesso às informações públicas, nos formatos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

2. A prefeitura promove a organização documental de modo sistematizado? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim. Em toda prefeitura
 Em parte. Apenas algumas secretarias e alguns órgãos possuem essa preocupação.
 Não. Ainda não houve organização dos documentos.

3. A prefeitura possui arquivo? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim *Ir para a pergunta 5.*
 Não *Ir para a pergunta 4.*

4. Já houve alguma iniciativa ou se sentiu a necessidade de se organizar um arquivo? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

5. O arquivo está legalmente constituído? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

19/09/2019

PESQUISA SOBRE GESTÃO DOCUMENTAL

6. Qual o nível de escolaridade do servidor responsável pelo arquivo? **Marcar apenas uma oval.*

- Fundamental
- Médio
- Superior Administrador
- Superior Arquivista
- Superior Bibliotecário
- Superior Historiador
- Outro: _____

7. Para você, qual o nível de importância em se manter os documentos relacionados à administração pública organizados? **Marcar apenas uma oval.*

- Nada importante
- Pouco importante
- Indiferente
- Importante
- Muito importante

8. Considerando os documentos que foram criados ou recebidos a mais de dois anos, quem acessa esses documentos? **Pode-se marcar mais de uma alternativa**Marque todas que se aplicam.*

- Servidores internos a partir de necessidade de suas rotinas de trabalho
- Gestores ou servidores ocupantes de cargos de chefia
- A pedido de cidadão civil
- Por demanda de órgãos de controle

9. Existe casos de perda de documentos? **Marcar apenas uma oval.*

- Sim *Ir para a pergunta 10.*
- Não *Ir para a pergunta 11.*

10. Com qual frequência ocorre a perda de documentos? **Marcar apenas uma oval.*

- Nunca
- Raramente
- Regularmente
- Frequentemente
- Sempre

19/09/2019

PESQUISA SOBRE GESTÃO DOCUMENTAL

11. **Quando há auditorias/fiscalizações pelos órgãos de controle ou pedido de informação pelo cidadão, os documentos solicitados são encontrados? ***

Marcar apenas uma oval.

- Sim *Ir para a pergunta 12.*
 Não *Ir para a pergunta 14.*

12. **Com qual frequência os documentos solicitados são encontrados? ***

Marcar apenas uma oval.

- Nunca
 Raramente
 Regularmente
 Frequentemente
 Sempre

13. **Os documentos solicitados são encontrados em tempo hábil? ***

Marcar apenas uma oval.

- Nunca
 Raramente
 Regularmente
 Frequentemente
 Sempre

14. **Esta administração faz uso de documentos de gestão anteriores durante o processo de elaboração das suas políticas públicas de gestão fiscal, administrativa, estratégica e transparência? ***

Marcar apenas uma oval.

- Sim *Ir para a pergunta 15.*
 Não *Ir para a pergunta 17.*

15. **Com qual frequência faz uso de documentos de gestão anteriores durante o processo de elaboração das suas políticas públicas? ***

Marcar apenas uma oval.

- Nunca
 Raramente
 Regularmente
 Frequentemente
 Sempre

16. **Em sua opinião eles efetivamente contribuem para a elaboração de políticas públicas eficiente? ***

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

19/09/2019

PESQUISA SOBRE GESTÃO DOCUMENTAL

17. Na sua opinião, os documentos assumem qual nível de importância na execução da gestão fiscal, administrativa, estratégica e transparência do município? *

Marcar apenas uma oval.

- Nada importante
- Pouco importante
- Indiferente
- Importante
- Muito importante

18. Nome da Prefeitura *

19. Nome, telefone e email do responsável pelo setor para contato futuro a respeito das ofertas dos cursos e palestras do projeto de extensão. *

Agradecemos sua colaboração. Em breve entraremos em contato. Obrigada!

Powered by

 Google Forms

ANEXO A – DIMENSÕES DOS INDICADORES DO IGM – CFA

QUADRO 8 - Dimensão Finanças

Dimensão	Indicador	Variável	Objetivo da mensuração da variável	Forma de cálculo	Fonte	Ano da Informação	Periodicidade	Polaridade	Data de Extração
Finanças	Fiscal	Receita própria	Mensura a capacidade de geração de receita própria do município	Valor de receita própria dividido pela receita total do município	Sistema FIRJAN	2016	Anual	Maior-melhor	19/11/2018
		Investimentos	Mede a capacidade de investir do município	Valor de investimentos dividido pela receita total do município	Sistema FIRJAN	2016	Anual	Maior-melhor	19/11/2018
		Liquidez	Mede a capacidade de pagamento das obrigações do município	Valor de caixa menos restos a pagar dividido pela receita total do município	Sistema FIRJAN	2016	Anual	Maior-melhor	19/11/2018
		Gasto com pessoal	Mensura o nível de gastos com pessoal do município	Valor de gastos com pessoal dividido pela receita total do município	Sistema FIRJAN	2016	Anual	Maior-melhor	19/11/2018
		Custo da dívida	Mensura o comprometimento do orçamento com custos de dívida	Valor de juros e amortizações dividido pela receita total do município	Sistema FIRJAN	2016	Anual	Maior-melhor	19/11/2018
	Investimento per Capita	Gastos <i>per capita</i> em saúde	Medir o grau de investimento do governo na saúde pública.	O valor de despesas com saúde dividido pela população.	Secretaria do Tesouro Nacional	2016	Anual	Maior-melhor	12/03/2019
		Gastos <i>per capita</i> em educação	Medir o grau de investimento do governo na educação.	O valor de despesas com educação dividido pela população.	Secretaria do Tesouro Nacional	2016	Anual	Maior-melhor	12/03/2019
	Custo do Legislativo	Gasto <i>per capita</i> do legislativo	Mede o gasto do município com o legislativo	Despesas empenhadas na conta do Legislativo divididas pela população	Secretaria do Tesouro Nacional	2017	Anual	Menor-melhor	12/03/2019
	Equilíbrio Previdenciário	Indicador da Situação Previdenciária	Mede a adequação e sustentabilidade financeira do Sistema de previdência municipal	Nota obtida pelo ISP conforme os critérios da metodologia	Secretaria de Previdência do Ministério da Economia	2017	Anual	Maior-melhor	04/02/2019

Fonte: IGM – CFA, 2019.

QUADRO 9 - Dimensão Desempenho

Dimensão	Indicador	Variável	Objetivo da mensuração da variável	Forma de cálculo	Fonte	Ano da Informação	Periodicidade	Polaridade	Data de Extração
Desempenho	Saúde	Mortalidade infantil	Número de crianças que sobreviveram ao primeiro ano de vida	Número de óbitos de crianças com menos de um ano dividido pelo total de nascidos vivos multiplicado por mil	Datasus	2016	Anual	Menor-melhor	26/03/2019
		Cobertura de Atenção Básica	Mede a cobertura da população atendida pela Atenção Básica	População coberta pelas equipes da Saúde da Família e Atenção Básica dividido pela população total	Datasus	2018	Anual	Maior-melhor	26/03/2019
		Cobertura vacinal	Avalia a capacidade de realizar campanhas de vacinação pelo município	Cobertura populacional de todas as campanhas vacinais (utiliza-se a categoria de imunizações)	Datasus	2017	Anual	Maior-melhor	26/03/2019
	Educação	Abandono escolar	Indica o % de alunos que deixam de frequentar a escola nos anos iniciais	Razão entre a quantidade de abandono e o total das matrículas efetuaadas no ano nos anos iniciais, multiplicada por 100.	INEP	2017	Bianual	Menor-melhor	20/11/2018
		IDEB 5o ano	Mede a qualidade e aprendizado da rede de ensino municipal	Resultado do município no IDEB	INEP	2017	Bianual	Maior-melhor	20/11/2018
		Taxa de distorção idade-série	Mede o aprendizado dos alunos da rede municipal nos anos iniciais	Proporção de alunos nos anos iniciais do ensino fundamental com mais de 2 anos de atraso em escolas públicas municipais rurais e urbanas.	INEP	2017	Bianual	Menor-melhor	20/11/2018
	Segurança	Crimes violentos	Mensura o número de crimes violentos no município	Utiliza a metodologia do Mapa da Violência para crimes violentos envolvendo armas de fogo utilizando CID 10	Mapa da violência	2016	Bianual	Menor-melhor	20/11/2018
	Qualidade Habitacional	Acesso a água	Avalia a população com acesso à água	População com serviço de água dividido pela população total (IN055)	SNIS	2017	Anual	Maior-melhor	05/05/2019
		Acesso a esgoto	Avalia a população com acesso a esgoto	População com serviço de esgoto dividido pela população total (IN056)	SNIS	2017	Anual	Maior-melhor	05/05/2019
	Vulnerabilidade Social	Vulnerabilidade social	Avalia o % da população em situação de vulnerabilidade econômica considerando o CadÚnico	Número de pessoas cadastradas no CadÚnico dividido pela população do município	Ministério da Cidadania	2018	Anual	Menor-melhor	20/04/2019

Fonte: IGM – CFA, 2019.

QUADRO 10 - Dimensão Gestão

Dimensão	Indicador	Variável	Objetivo da mensuração da variável	Forma de cálculo	Fonte	Ano da Informação	Periodicidade	Polaridade	Data de Extração
Gestão	Planejamento	Planejamento da despesa	Mensura a adequação do planejamento de despesas do município	Valor de restos a pagar não processados dividido pela despesa total do município	Secretaria do Tesouro Nacional	2017	Anual	Menor-melhor	12/03/2019
		Captação de recursos	Avalia a capacidade de captação de recursos do município	Valor de recursos captados em convênio dividido pela receita corrente total do município	Secretaria do Tesouro Nacional	2017	Anual	Maior-melhor	12/03/2019
		Lei geral MPE	Mede a implementação da Lei geral de incentivo a MPES nos municípios	Número de itens da lei implementados dividido pelo total de itens	Sebrae	2018	Anual	Maior-melhor	10/04/2019
	Colaboradores	Servidores per capita	Verificar a proporção de servidores da administração pública direta e indireta na população do município	Total de colaboradores na administração direta e indireta, dividido pela população	MUNIC-IBGE	2017	Bianual	Menor-melhor	18/11/2018
		Comissionados per capita	Verificar a proporção de comissionados no total de servidores (administração direta e indireta)	Total de comissionados sem vínculo na administração direta e indireta, dividido pelo total de colaboradores	MUNIC-IBGE	2017	Bianual	Menor-melhor	18/11/2018
	Qualidade do Investimento	Qualidade do investimento em educação	Avalia os gastos e os resultados gerados em educação	Custo benefício dos gastos per capita em educação em relação aos resultados em educação mensurados pelo IGM	IGM	2018	Anual	Maior-melhor	15/04/2019
		Qualidade do investimento em saúde	Avalia os gastos e os resultados gerados em saúde	Custo benefício dos gastos per capita em saúde em relação aos resultados em saúde mensurados pelo IGM	IGM	2018	Anual	Maior-melhor	15/04/2019
	Transparência	Qualidade das informações	Verifica o nível de informações prestadas nas bases de dados federais	Número de informações disponíveis dividido pelo total de bases de dados	IGM	2018	Anual	Maior-melhor	15/04/2019
		CAUC	Analisa a regularidade do município com o CAUC	Número de pendências do CAUC em relação ao total de itens	Secretaria do Tesouro Nacional	2018	Anual	Menor-melhor	10/12/2018
		Transparência MPF	Mede o nível de cumprimento dos municípios com relação às leis referentes à transparência no Brasil.	Checklist realizado pelo MPF com os municípios	Ministério Público Federal	2016	Bianual	Maior-melhor	18/11/2018

Fonte: IGM – CFA, 2019.

ANEXO B – NÍVEIS DOS CLUSTERS

QUADRO 11 - Níveis dos Clusters

Grupo	Porte	Pib per capita
1	Pequeno porte 1 com até 20.000 habitantes	Abaixo de R\$ 15.028
2	Pequeno porte 1 com até 20.000 habitantes	Acima de R\$15.028
3	Pequeno porte 2 com 20.001 até 50.000 habitantes	Abaixo de R\$14.460
4	Pequeno porte 2 com 20.001 até 50.000 habitantes	Acima de R\$14.460
5	Médio porte com 50.001 até 100.000 habitantes	Abaixo de R\$20.400
6	Médio porte com 50.001 até 100.000 habitantes	Acima de R\$20.400
7	Grande porte com acima de 100.000 habitantes	Abaixo de R\$28.900
8	Grande porte com acima de 100.000 habitantes	Acima de R\$28.900

Fonte: IGM – CFA, 2019.