



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

BIANCA IANAE NOGUEIRA SILVA

**CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL: FENÔMENOS ORGANIZACIONAIS E A ANÁLISE
QUANTITATIVA DA EFICIÊNCIA NO MINISTÉRIO DA SAÚDE**

BRASÍLIA, DF
2025

BIANCA IANAE NOGUEIRA SILVA

**CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL: FENÔMENOS ORGANIZACIONAIS E A ANÁLISE
QUANTITATIVA DA EFICIÊNCIA NO MINISTÉRIO DA SAÚDE**

Qualificação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCinf) da Faculdade de Ciência da Informação (FCI) da Universidade de Brasília.

Área de concentração: Gestão da Informação

Linha de pesquisa: Organização da Informação

Orientador: Prof. Dr. Renato Tarciso Barbosa de Sousa

BRASÍLIA, DF

2025

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S586c Silva, Bianca Ianae Nogueira
Classificação funcional: Fenômenos organizacionais e a
análise quantitativa da eficiência no Ministério da Saúde /
Bianca Ianae Nogueira Silva; orientador Renato Tarciso
Barbosa de Sousa. Brasília, .
p.

Dissertação(Mestrado em Ciência da Informação)
Universidade de Brasília, .

1. classificação funcional. 2. estudo de usuário. 3.
ambiente organizacional. 4. análise envoltória de dados. I.
Sousa, Renato Tarciso Barbosa de, orient. II. Título.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

Ata Nº: 86

AOS VINTE E QUATRO DIAS DO MÊS DE JULHO DO ANO DE DOIS MIL E VINTE E CINCO, INSTALOU-SE A BANCA EXAMINADORA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DA DISCENTE **BIANCA IANAE NOGUEIRA SILVA**, MATRÍCULA 232102982. A BANCA EXAMINADORA FOI COMPOSTA PELOS PROFESSORES DR. ROGÉRIO HENRIQUE DE ARAÚJO JÚNIOR/PPGCINF/UNB, DR(A). ANA CÉLIA RODRIGUES/PPGCI/UFF, DR(A). ELIANE BRAGA DE OLIVEIRA/PPGCINF/UNB (SUPLENTE) E DR. RENATO TARCISO BARBOSA DE SOUSA/PPGCINF/UNB, ORIENTADOR/PRESIDENTE. A DISCENTE APRESENTOU O TRABALHO INTITULADO "CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL: FENÔMENOS ORGANIZACIONAIS E A ANÁLISE QUANTITATIVA DA EFICIÊNCIA NO MINISTÉRIO DA SAÚDE"

Concluída a exposição, procedeu-se a arguição da candidata, e após as considerações dos examinadores o resultado da avaliação do trabalho foi:

(x) Pela aprovação do trabalho;

() Pela aprovação do trabalho, com revisão de forma, indicando o prazo de até 30 (trinta) dias para apresentação definitiva do trabalho revisado;

() Pela reformulação do trabalho, indicando o prazo de (Nº DE MESES) para nova versão;

() Pela reprovação do trabalho, conforme as normas vigentes na Universidade de Brasília.

Conforme os Artigos 34, 39 e 40 da Resolução 0080/2021 - CEPE, o(a) candidato(a) não terá o título se não cumprir as exigências acima.

Dr. RENATO TARCISO BARBOSA DE SOUSA

PPGCINF/UNB

(ORIENTADOR)

DR. ROGÉRIO HENRIQUE DE ARAÚJO JÚNIOR

PPGCINF/UnB

(MEMBRO INTERNO)

DR.^a ANA CÉLIA RODRIGUES
PPGCI/UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
(MEMBRO EXTERNO)

DR.^a ELIANE BRAGA DE OLIVEIRA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
(SUPLENTE)

BIANA IANAE NOGUEIRA SILVA
(MESTRANDA)



Documento assinado eletronicamente por **Renato Tarciso Barbosa de Sousa, Membro do Colegiado da Pós-Graduação da Faculdade de Ciência da Informação**, em 24/07/2025, às 15:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Henrique de Araujo Junior, Membro do Colegiado da Pós-Graduação da Faculdade de Ciência da Informação**, em 24/07/2025, às 18:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Célia Rodrigues, Usuário Externo**, em 27/07/2025, às 10:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Elmira Luzia Melo Soares Simeao, Coordenador(a) da Pós-Graduação da Faculdade de Ciência da Informação**, em 28/07/2025, às 14:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Bianca Ianae Nogueira Silva, Usuário Externo**, em 29/07/2025, às 11:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.unb.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **12824002** e o código CRC **4804CA85**.

RESUMO

Esta dissertação visa investigar como a institucionalização das práticas arquivísticas afeta o nível de compreensão e a adesão dos usuários internos ao instrumento de classificação baseado nas funções, por meio de um estudo de caso realizado no Ministério da Saúde (MS). O problema parte do pressuposto de que, mesmo diante das diretrizes formais, a eficiência da classificação funcional depende de sua apropriação pelos usuários não especializados, que vivenciam os processos organizacionais na prática, uma vez que o processo precisa ser aprendido para ser internalizado. O objetivo principal é compreender como a classificação funcional está inserida nas práticas de trabalho dos colaboradores do Ministério da Saúde, para compreender como processo de institucionalização da atividade impactam a eficiência e a adesão dos usuários internos. A pesquisa adota uma abordagem metodológica mista, composta por levantamento bibliográfico e documental, estudo de caso e aplicação da Análise Envoltória de Dados (DEA) para avaliar quantitativamente a eficiência do processo classificatório. Também, utiliza-se da metodologia do levantamento, composto por perguntas fechadas, para mapear a práticas dos usuários internos e a percepção e compreensão acerca das inserções da classificação nas políticas e suas práticas rotineiras. Por fim, os resultados demonstram que a ausência de institucionalização das práticas de gestão de documentos no Ministério da Saúde compromete a compreensão, a adesão e o desempenho dos usuários na execução da classificação funcional, afetando diretamente a eficiência e os ciclos de gestão de documentos.

Palavras-chave: classificação funcional; estudo de usuário; ambiente organizacional; análise envoltória de dados.

ABSTRACT

This research aims to investigate how the institutionalization of archival practices influences the understanding and compliance of internal users with the function-based classification system, using a case study at the Ministry of Health. The study is based on the premise that, even with formal guidelines in place, the effectiveness of classification depends on non-specialized users gaining ownership of the system. These users experience the entire organizational process simultaneously and must learn the system to fully comprehend it. The primary objective is to examine how the classification system is integrated into the daily work practices of the Ministry staff, and how the institutionalization of archival processes impacts both efficiency and user adherence. This research employs a mixed-method approach, including a literature review, a case study, and the application of Data Envelopment Analysis (DEA) to quantitatively assess the effectiveness of the classification process. A survey featuring closed-ended questions is used to map internal user practices and assess their perceptions, understanding, and adoption of the classification policies within their daily routines. The findings reveal that, in the absence of fully institutionalized document management practices, the Ministry of Health struggles with user comprehension, compliance, and performance in implementing the classification system. This shortcoming directly impacts the efficiency of document management cycles.

Key words: functional classification; user study; organizational environment; data envelopment analysis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Cadeia de elementos de um esquema de classificação de documentos	43
Figura 2: As seis funções básicas da empresa para Fayol	45
Figura 3: Etapas para o estudo de funções.....	47
Figura 4: Checklist Ilustrativo: O que é Função?.....	49
Figura 5: Análise de citações por obras mapeadas.....	52
Figura 6: Influências da aplicação e sucesso da Classificação Funcional	90
Figura 7: Processo de condicionamento do comportamento humano	101
Figura 8: Recorte da tabela de temporalidade do Ministério da Saúde.....	127
Figura 9: Linha do Tempo dos marcos da implementação da Gestão de Documentos no MS	136
Figura 10: Organograma ampliado da Secretaria Executiva do MS	142
Figura 11: Fluxograma da aplicação do questionário.....	151
Figura 12: Representação da relação da eficiência como processo e a eficácia como resultado.....	162

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1: Resultados obtidos nos três cálculos (CCR, BCC e IRS).	178
Tabela 2: Resultados obtidos referentes a contração relativa.....	179
Tabela 3: Aspectos relacionados as normas e políticas de gestão de documentos	188
Tabela 4: Aspectos de inter-relacionamento setorial	191
Tabela 5: Aspectos relacionados à percepção individual sobre a atividade de classificação	193
Tabela 6: Aspectos relacionados ao uso de tecnologias e treinamentos.....	196

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Especificação da Metodologia	24
Quadro 2: Especificação das Fontes	26
Quadro 3: Critérios de inclusão e exclusão de fontes	29
Quadro 4: Classificação Funcional segundo os níveis de caracterização de excelência	109
Quadro 5: Comparação dos textos antes e depois da revisão do Plano de Classificação do Arquivo Nacional: 2001- 2024	113
Quadro 6: Comparação dos elementos na estruturação do código de classificação com os princípios filosóficos da teoria da classificação.	115
Quadro 7: Critérios para avaliar estruturas ontológicas	116
Quadro 8: Análises dos níveis de caracterização de excelência - Plano de classificação referente à documentação da atividade meio (Arquivo Nacional [Brasil], 2024)	120
Quadro 9: Distribuição comparativa das classes gerais dos códigos de classificação	123
Quadro 10: Análises dos níveis de caracterização de excelência - Plano de classificação	129
Quadro 11: Comparação das competências do MS desde sua criação até a atualidade	134
Quadro 12: Relação Inputs e outputs a serem calculados	150
Quadro 13: Como interpretar os dados de ineficiência obtidos	169
Quadro 14: Análises possíveis para os diferentes resultados em relação a eficiência produtiva	170
Quadro 15: Classificação dos possíveis resultados de análise da DEA	181
Quadro 16: Resultados obtidos referentes a qualificação das DMUs	183

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Países de origem das fontes localizadas.....	50
Gráfico 2: Relação de textos na divisão de fases do debate teórico da classificação funcional	51
Gráfico 3: Quantidade de publicação por autores com mais de uma publicação	51
Gráfico 4: Distribuição das classes por critérios de divisão (AN [Brasil], 2024).....	119
Gráfico 5: Distribuição das classes por critérios de divisão (CCD MS)	127
Gráfico 6: Fronteira de eficiência com retornos crescentes de escala	166
Gráfico 7: Representação gráfica teórica da diferença da fronteira CCR, BCC e IRS	168
Gráfico 8: Relação dos colaboradores entrevistados que expressamente responderam que classificam documentos ou não classificam documentos.....	175
Gráfico 9: Relação de entrevistados por cargo	175
Gráfico 10:Relação de entrevistados por escolaridade completa.....	175
Gráfico 11: Relação de entrevistados com a formação relacionada ao trabalho atual	176
Gráfico 12: Relação dos resultados em porcentagem considerando a eficiência produtiva (CCR),.....	176
Gráfico 13: Fronteira da Eficiência dos colaboradores do MS	181
Gráfico 14: Relação de servidores por cenários observados (Eficiência Total ou produtiva).....	182
Gráfico 15: Relação de servidores por cenários observados (Eficiência técnica)	183

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
- BASCS – *Business Activity Structure Classification System* (Sistema de Classificação da Estrutura de Atividades Empresariais)
- BCC - Banker, Charnes e Cooper
- Capes - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CCR - Charnes, Cooper e Rhodes
- CIA - Conselho Internacional de Arquivos
- CNS - Conselho Nacional de Saúde
- Conarq - Conselho Nacional de Arquivos
- COVID - *Corona Virus Disease*
- CRS - *Constant Returns to Scale* (Retornos constantes a escala)
- DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
- DEA - Análise Envoltória de Dados
- Dibrate - Dicionário brasileiro de terminologia arquivística
- DMU - *Decision Making Units* (Unidades Tomadoras de Decisões)
- EDMS - *Electronic Document Management Systems* (Sistemas de Gerenciamento Eletrônico de Documentos)
- FCS - *Functional classification scheme for records* (Esquema de Classificação Funcional de Documentos)
- FUNAPE - Fundação de Apoio à Pesquisa
- iMGD - Índice de Maturidade em Gestão de Documentos
- InterPARES - *International Research on Permanent Authentic Records on Electronic Systems* (Pesquisa Internacional sobre Registros Autênticos Permanentes em Sistemas Eletrônicos)
- IRS - *Increasing Returns to Scale* (Retornos Crescentes de Escala)
- ISDF - Norma Internacional para Descrição de Funções
- ISO - *International Organization for Standardization* (Organização Internacional para Padronização)
- MDA - Massas documentais acumuladas
- MS - Ministério da Saúde
- NA - *National Archives of Canada* (Arquivo Nacional do Canada)
- NDRS - *Non-Decreasing Returns to Scale* (Retornos Não Decrescentes de Escala)
- PRISMA - *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (Principais Itens para Relatar Revisões Sistemáticas e Meta-análises, tradução própria)
- SEI - Sistema Eletrônico de Informações
- SIGA - Sistema de Gestão de Documentos Arquivísticos
- TCL - Teoria da Classificação
- TCU - Tribunal de Contas da União
- UnB - Universidade de Brasília

LISTA DE SÍMBOLOS

- Σ : Soma
= : igual a...
 \geq : Maior que...
 \leq Menor que...
 ov : *Output* virtual
 iv : *Input* virtual
 μ_i : Peso atribuído ao i -ésimo *output*
 y_{i0} : Quantidade do i -ésimo *output* para a unidade DMU₀
 v_j : Peso atribuído ao j -ésimo *input*
 x_{j0} : Quantidade do j -ésimo *input* para a unidade DMU₀
 y_{ij} ou y_{jk} : Quantidade do i -ésimo *output* para a unidade DMU
 x_{ij} ou x_{jk} : Quantidade do j -ésimo *input* para a unidade DMU
 w : Variável livre que representa os retornos variáveis de escala
 ε : Um número pequeno positivo (para garantir a não negatividade dos pesos)
 z : Número total de DMUs na amostra
 \mathbb{R} : Conjunto dos números reais
 k : Índice que percorre todas as DMUs de comparação
 \forall : Quantificador universal
 h_0 : Função objetivo do modelo (representa o custo ponderado total de *inputs* da DMU₀)
 m : Número de *outputs*
 n : Número de *inputs*
 θ : Eficiência resultante da análise DEA orientada pelo *input* ($0 < \theta \leq 1$)
 \emptyset : Eficiência resultante da análise DEA orientada pelo *output* ($\emptyset \geq 1$).
 Z : valor crítico derivado da distribuição normal padrão
 p : proporção estimada da fração da população
 q : a percentagem complementar
 e : a margem de erro tolerável;
 σ : o nível de confiança escolhido, expresso em desvios-padrão
 N : o tamanho da amostragem total a ser investigada no universo
 n : referente ao resultado da equação, ou a amostra identificada.
 \cong : Aproximadamente igual a...
 π : Número arquimediato = 0,00000000000001

Sumário

1. INTRODUÇÃO	15
1.1. Problema de Pesquisa.....	17
1.2. Pressuposto de pesquisa	21
1.3. Justificativa	21
1.4. Objetivo Geral e Específicos.....	23
1.5. Metodologia.....	24
1.6. Estrutura da dissertação	31
2. A CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL: TEORIA E PRÁTICA	33
2.1. A definição do termo “Função” como critério de agrupamento.....	41
2.2. Mapeamento da aplicação da abordagem funcional	50
2.3. A história da classificação funcional no Brasil.....	70
2.4. A Administração Pública sob a Ótica da Burocracia e Seus Impactos	81
3. A TEORIA NA PRÁTICA: O ESTUDO DE CASO	91
3.1. A eficiência, eficácia e a efetividade da classificação funcional	93
3.2. Análise dos planos de classificação vigentes no Ministério da Saúde.....	111
3.3. A Institucionalização da Gestão de Documentos no Ministério da Saúde: Estrutura, Limitações e Perspectivas	131
4. A EFICIÊNCIA DA CLASSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO	148
4.1. Etapas do levantamento	149
4.2. Fundamentação do cálculo da Análise Envoltória de dados.....	161
4.3. Resultados e a aplicação da DEA no Ministério da Saúde	173
4.4. A percepção individual da classificação no Ministério da Saúde.....	186
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	199
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	203
APÊNDICE I	216
APÊNDICE II	219
APÊNDICE III	225
APÊNDICE IV	231
APÊNDICE V	242
ANEXO I	249

1. INTRODUÇÃO

Como tema central deste trabalho, a classificação de documentos, pelo critério de agrupamento funcional, será vista como a “espinha dorsal de todo o conhecimento arquivístico” (Sousa, 2003, p. 241), assim como a atividade presente em todas as fases da gestão de documentos¹, norteadora das ações de organização e acesso dos documentos.

A delimitação da problemática deste trabalho iniciou-se da observação de massas documentais acumuladas (MDA) e no questionamento de suas origens. Segundo Sousa (1995, p. 16), importado do termo americano “*voluminous and loosely organized bodies of records created by modern institutions*”, as MDA são conhecidas na teoria brasileira como o resultado da deficiência de gestão da documentação advinda da ausência de tratamento arquivístico técnico adequado. De acordo com Schellenberg (2006, p. 93), “a classificação é básica à eficiente administração de documentos correntes”, entretanto, diante dos grandes volumes de MDA, os estudos da metodologia da classificação funcional são deixados em segundo plano, uma vez que há necessidade de se concentrar esforços e mão de obra interna na resolução dos problemas nos resultados finais, e não questionando a origem.

Baseando-se na experiência em diferentes setores e órgãos públicos foi revelado um abismo comunicacional entre a teoria arquivística e os usuários produtores de documentação. Em muitos casos, as atividades de gestão de documentos sequer são reconhecidas como parte essencial das rotinas organizacionais, sendo percebidas como responsabilidade exclusiva dos setores de arquivo. Este fenômeno originado da departamentalização restringe a gestão de documentos a espaços específicos, dificultando sua incorporação no cotidiano dos colaboradores que deveriam utilizá-la durante a produção documental. Como consequência, a teoria arquivística e suas políticas institucionais, quando existentes, não ultrapassam as barreiras da divisão do trabalho, limitando a compreensão e a aplicação da classificação de documentos. Em síntese, este trabalho² reflete um processo de

¹ Como fases da gestão de documentos, considera-se como equivalente aos conceitos de ciclo documental ou teoria das três idades documentais. Difundido por Schellenberg (2006), segundo Costa e Filho (2019; *apud* Costa Filho, 2024, p. 329), a teoria das três idades pode ser observada com mais frequência nos países europeus que adotam a “abordagem local-cronológica” como estratégias de gestão de documentos, as “fases ou estágios são geralmente estabelecidas como: primeira idade, segunda idade, terceira idade; arquivos correntes, intermediários e permanentes; ou arquivos ativos, semiativos e inativos”; enquanto nos países de tradição anglo-saxônica, adotam a “abordagem prática da gestão de documentos” que divide suas fases em operações ou fases “como: criação ou produção, utilização/manutenção e destinação; ou produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento” (Costa Filho, 2019; *apud* Costa Filho, 2024, p. 329).

² Este trabalho faz parte da trajetória acadêmica voltada a pesquisa, em que, até a data desta pesquisa, foi desenvolvido apenas com o vínculo ao departamento de Pós-graduação, e não qualquer vínculo trabalhista com instituições públicas ou privadas, em especial, reforça-se a ausência de vínculos com o Ministério da Saúde.

desconstrução de uma ideia preconcebida de observação do usuário produtor como “problema” dentro dos arquivos e em relação à classificação de documentos.

Será revisitado alguns paradigmas acerca das definições e metodologias de classificação funcional. Fundamentado pela “necessidade de se proceder a um estudo sobre a questão, tão importante para o profissional do arquivo, e que tem sido dominada pelo empirismo e pelo senso comum” (Sousa; Araújo Júnior, 2013, p. 135).

Parte-se da ideia de que o problema da classificação apresenta quatro facetas. A primeira, a indefinição e imprecisão do objeto de estudo da arquivística. A segunda, a necessidade de um tratamento interdisciplinar da questão. A terceira, o caráter positivista das práticas e intervenções, verificado na trajetória da produção do conhecimento na área. E, por último, a ausência de procedimentos metodológicos para a coleta de dados necessários à construção de instrumentos de classificação (Sousa; Araújo Júnior, 2013, p. 135).

Deste modo, este trabalho é estruturado com o objetivo de debater e analisar a classificação a partir destas facetas apresentadas por Sousa e Araújo Júnior (2013). Na primeira seção, seguindo uma descrição linear, serão apresentadas as bases da atividade de classificação funcional, de forma quase exaustiva, utilizando-se a literatura especializada para definir e traçar critérios indispensáveis para a compreensão do termo “função” como critério de agrupamento da abordagem de classificação funcional, e como a atividade se institucionalizou como prática no cenário nacional e internacional.

Na segunda seção, serão apresentados os resultados advindos da análise dos planos de classificação vigentes no Ministério da Saúde, tanto área fim, como área meio. Além de definir critérios objetivos para análise da aplicação e construção de um plano de classificação eficiente. Também serão apresentados e definidos os principais fenômenos observados que impactam diretamente a institucionalização da prática de classificação de documentos no Ministério da Saúde, resultantes do estudo de caso desenvolvido no órgão. As análises da última seção serão enriquecidas com temas interdisciplinares relacionados à administração, sociologia, filosofia e a psicologia com o foco em observar o mesmo problema com outras perspectivas.

Por fim, na última seção será apresentado, de forma inédita, o uso do cálculo de análise envoltória de dados (DEA) como ferramenta de medição da acurácia da eficiência da classificação de documentos aplicada pelos usuários produtores. Esta metodologia de análise iniciará as possibilidades de ampliação da análise da eficiência da atividade de classificação segundo métodos empíricos e científicos baseados em dados concretos, mensuráveis e observáveis. Com o foco no usuário não especializado, o cálculo DEA será apresentado como

uma alternativa de experimentação incipiente de um método que vem sendo utilizado cada vez mais como ferramenta de auditoria e controle de atividades.

1.1.Problema de Pesquisa

Segundo Sousa e Araújo Júnior (2013, p. 132), a classificação de documentos possui três principais objetivos: “manter o vínculo arquivístico, fundamentar a avaliação e a descrição e possibilitar a recuperação da informação contida nos documentos de arquivo”. Também pode ser entendida como uma linguagem documentária ao associar o seu processo de transformação da extensividade do “conteúdo semântico dos documentos em uma linguagem artificial/especializada, [...], a fim de recuperar os documentos pertinentes em resposta às consultas que tratam deste conteúdo, que por sua vez é operacionalizada por meio da análise documentária” (Sousa; Araújo Júnior, 2013, p. 139).

Agrupada ou estruturadas a partir de um critério claro e pré-determinado, a classificação possui como finalidade garantir a organização e recuperação adequada dos documentos arquivísticos. Por sua vez, o agrupamento por funções permite, não só a organização dos documentos por proveniência, mas também a incorporação de princípios lógicos de agrupamento e estruturação das classes menos subjetivas às margens interpretativas. Para este estudo, entende-se o agrupamento funcional como o critério de organização dos documentos arquivísticos com base no contexto de produção das funções, transações, atividades, ou ações alinhadas à missão da instituição. Com base na razão que origina os documentos, a partir de uma responsabilidade ou competência atribuída por ato legal a um produtor, como evidência da execução de suas ações, por consequência, pode-se reuni-los pela natureza de sua produção.

A utilização da classificação no contexto organizacional tem como finalidade de atender às necessidades administrativas. Dado que uma mesma função pode ser desempenhada por diferentes departamentos, essa abordagem ofereceria uma estratégia seguindo critérios fixos de reunião dos documentos, evitando “a compulsão de tentar dividir os registros em segmentos cronológicos paralelos à vida de cada unidade administrativa envolvida”, departamentos ou organogramas (Campbell, 1941, p. 434, tradução própria).

Ainda que considerada a garantia de maior permanência e, por conseguinte, maior fixidez do critério funcional, o estudo das funções consiste em uma tarefa bastante complexa. Uma das dificuldades inerentes à identificação das funções é o esforço necessário para distingui-las da estrutura do organismo produtor e de suas competências, agravado pela inexistência de um quadro das funções da administração

pública federal, o que permitiria orientar e normalizar o trabalho de elaboração dos códigos/planos de classificação (Arquivo Nacional, 2024, p. 5).

A abordagem funcional tem seu histórico recente de aplicação no Brasil. Implementada a partir da reestruturação do modelo arquivístico brasileiro por meio da Lei nº 8.159 de 1991, observa-se em pesquisas subjacentes, tanto a ausência de adesão do modelo funcional, quanto a ausência de delimitação teórica e metodológica do critério funcional, como observado em Sousa (1995), Pinho (2011), Lopes e Blattmann (2017), Sousa (2022a), e outras pesquisas que não possuem a classificação como foco, mas que buscam os resultados práticos da falta de gestão dos documentos.

Até então, a classificação funcional é a abordagem moderna e contemporânea para a organização e a representação da informação, além de ser a entendida como base da gestão dos documentos e o estabelecimento dos princípios arquivísticos. Entretanto, mesmo com a literatura expondo claramente os problemas de aplicabilidade da classificação funcional, nas tentativas de se fazer funcionar, os profissionais de arquivo não parecem ter força crítica para questionar o modelo ou reavaliá-lo³.

A literatura aponta de forma clara que a classificação baseada na função é uma abstração intelectual com dificuldades importantes para ser um instrumento prático, amigável e adequado, conforme se exige de algo que será operado por usuários leigos. É fundamental equacionar a manutenção do vínculo arquivístico, que é garantido pela classificação, e os interesses dos usuários, com suas buscas transversais. Esse é um caminho seguro para enfrentarmos os desafios impostos pela organização dos documentos de arquivo para preservação e acesso (Sousa, 2022a, p. 17).

Bellotto (2004) afirma que na sociedade contemporânea os arquivistas não deveriam limitar-se meramente a serem gestores de documentos, mas também deveriam se destacar-se na efetivação dos objetivos, princípios e técnicas de gestão e preservação documental de seus acervos, além de possuir qualidades analíticas, comunicativas e decisórias ao expandir seu campo de atuação, assumindo a responsabilidade de facilitar a interdisciplinaridade dentro e fora dos acervos. E com essas habilidades, o profissional arquivista deverá romper as barreiras departamentais e integrar-se ativamente dos processos de tornar-se a prática arquivística em “instituição⁴”.

³ Esta afirmação é baseada no volume de pesquisas mapeadas, as quais se concentram predominantemente na aplicação das práticas de classificação, em comparação com estudos que questionam essas práticas e propõem melhorias. Aproximadamente, menos de 20% dos textos mapeados apresentam alguma proposição de soluções ou revisões metodológicas. Entre esses trabalhos, destacam-se os trabalhos de Sousa (1995; 2005; 2022a; 2022b), Orr (2005; 2006), Foscarini (2009), Bak (2012) e Ifould e Joseph (2016).

⁴ O termo “instituição” aqui utilizado é importado da obra “A Construção Social da Realidade”, e pode ser entendido como entidades históricas e de controle social, cristalizadas, legitimadas e tradicionais, tais como a família, a escola ou o casamento. Segundo Berger e Luckmann (1985, p. 93) “toda instituição tem um corpo de conhecimento transmitido como receita, isto é, conhecimento que fornece as regras de conduta institucionalmente

Conforme Berger e Luckmann (1985, p. 77) “qualquer ação frequentemente repetida torna-se moldada em um padrão, que pode em seguida ser reproduzido com economia de esforço e que, *ipso facto*, é aprendido pelo executante como tal padrão”. A institucionalização de um hábito, ou uma atividade, ocorre “sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de autores. Dito de maneira diferente, qualquer uma dessas tipificações é uma instituição” (Berger; Luckmann, 1985, p. 79).

Chamemos, portanto, nossas duas pessoas simplesmente A e B. Logo que A e B entram em ação comum, qualquer que seja a maneira, produzir-se-ão rapidamente tipificações. A observa B executar. Atribui motivos às ações de B e, ao ver repetirem-se as ações, tipifica os motivos como recorrentes. [...] No curso de sua interação estas tipificações serão expressas em padrões específicos de condutas. Isto é, A e B começarão a desempenhar papéis vis-à-vis um do outro (Berger; Luckmann, 1985, p. 81 e 82).

A atividade de classificação exige mais do que uma conscientização, ela precisa se tornar hábito dentro das instituições. O hábito, por sua vez, “fornece a direção e a especialização da atividade que falta no equipamento biológico do homem, aliviando assim o acúmulo de tensões resultantes dos impulsos não dirigidos” (Berger, Luckmann, 1985, p. 78). Como resposta contrária aos fenômenos de departamentalização ou à divisão do trabalho para a gestão de documentos, o fenômeno da institucionalização transforma o particular no coletivo, ou seja, a atividade de classificação não seria mais vista como atribuição ou responsabilidade particular dos setores de arquivo, e passaria a ser responsabilidade e preocupação coletiva de todos os sujeitos produtores de documentos, institucionalizando-a de forma uniforme por toda a organização.

Geralmente as ações repetidas uma vez, ou mais, tendem a se tornarem habituais até certo ponto, assim como todas as ações observadas por outro necessariamente envolvem alguma tipificação por parte deste outro. Contudo, para que se realize a espécie de tipificação recíproca que acabamos de descrever é preciso que haja uma situação social duradoura, na qual as ações habituais 'dos, dois, ou mais, indivíduos se entrelacem. Que ações têm probabilidade de serem reciprocamente tipificadas desta maneira? (Berger; Luckmann, 1985, p. 81 e 82).

Para a realização da atividade de classificação, o usuário deve compreender as estruturas e atividades que fundamentam a função que está desenvolvendo dentro da organização, abstrai-las e atribuir uma classe (Sousa, 2022a). Em outras palavras, para classificar, o usuário necessita compreender o trâmite padrão do documento, sua origem e seu destino, além da motivação e da função do documento, para compreender o papel do documento

adequadas. Este conhecimento constitui a dinâmica motivadora da conduta institucionalizada”. Em outras palavras, é um conjunto de ações que são passadas de gerações que regem os comportamentos sociais de um povo, um grupo, ou uma comunidade.

na instituição, e por consequência, atribuir a ele um código. A abstração conceitual necessária para a realização das atividades de classificação requer que todos os profissionais compreendam os contextos e funções de um documento da mesma forma, o que não pode ser observado na prática.

Entende-se como resultado do processo de classificação a capacidade de recuperação e organização dos documentos, porém, não há delimitação de quais são os requisitos, produtos e insumos, relacionados a tal atividade. Esta pesquisa defende que a eficiência da classificação funcional não é alcançada apenas pela redução das taxas de erros, mas também por meio de um ciclo contínuo de treinamento, revisão, padronização dos conhecimentos e hábitos, ou seja, como foi institucionalizada a atividade de classificação. E na realidade da não adesão completa da abordagem funcional em instituições e da falta de sistematização metodológica de elaboração e aplicação dos planos de classificação, estas ausências interferem diretamente na eficácia da atividade; uma vez que, o modelo funcional por ser um sistema arbitrário, deve ser aprendido e internalizado para ser aplicado.

A definição objetiva da eficiência ou eficácia da aplicação de um plano de classificação navega em questões não determinadas. Segundo Sousa (2022a), a abstração intelectual do plano de classificação é evidenciada desde a ausência de domínio dos arquivistas sobre a terminologia e as metodologias de elaboração dos planos de classificação, assim como na não compreensão ou não aderência da classificação em suas atividades cotidianas por parte dos usuários leigos ou não especializados.

Como observação alternativa de um cenário de estudo concreto, serão mapeados e estudados as estruturas e os fenômenos organizacionais que impactam na aplicação da atividade. Desta forma, o Ministério da Saúde (MS) foi escolhido baseado na qualidade e inovação associadas às práticas de gestão de documentos no Executivo Federal. Assim como, observou-se, também, a sua atuação nas perspectivas da: existência e aplicação dos planos de classificação; normatização e adequação à legislação voltadas à gestão de documentos; e participação ativa na comunidade arquivística.

Como órgão permanente, estável e central, o MS desempenha um papel fundamental na formulação de políticas e na elaboração de atos normativos que orientam as instituições desconcentradas ou descentralizadas com atividades relacionadas à área da saúde. Em outras palavras, sua estrutura e organização exercem influência direta sobre todo o setor da saúde nacional, e sua atuação no campo arquivístico tem o potencial de se tornar um grande modelo a ser seguido.

Conforme as informações concedidas pela instituição, via pedido de acesso à informação (MS/Protocolo NUP nº 25072.033630/2024-23), foi informado que “com a implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a classificação dos documentos nato-digitais passou a ser realizada durante a produção”, em principal, por meio da classificação automatizada. Já na documentação “em papel é realizada, geralmente, pelas unidades setoriais no momento da transferência”. Podendo assim ser observada a aplicação da classificação de documentos em três momentos: durante à produção dos documentos; durante o tratamento de massa documental acumulada pelo arquivo; durante o tratamento e organização do arquivo setorial para fins de transferência. Ou seja, a instituição afirmou que os servidores e colaboradores são os principais agentes da atividade de classificação de documentos, e podem ou não, terem recebido tratamento técnico especializado para tal.

Por fim, diante do cenário delineado, esta pesquisa⁵ **busca responder à pergunta-chave: de que forma a institucionalização de práticas arquivísticas afeta o nível de compreensão de um instrumento de classificação baseado nas funções?**

1.2.Pressuposto de pesquisa

O pressuposto desta pesquisa é demonstrar como **a institucionalização da classificação funcional afeta a eficiência, a eficácia e a adesão dos usuários ao plano de classificação de documentos.**

1.3.Justificativa

O histórico de investigações e diagnósticos da situação dos arquivos pela visão dos arquivistas se destaca em relação à investigação sobre como usuários e/ou produtores percebem os mesmos problemas. Jardim e Fonseca (2004, p. 1) defendem a ideia de que a arquivologia moderna enfrenta um paradigma do acesso e disseminação, com modelos de pesquisa focados em "arquivos direcionados para os arquivistas", enquanto deveriam concentrar-se em "arquivos direcionados para os usuários". Além do paradigma do acesso, contrariando as tendências na área da ciência da informação focadas no digital, esta pesquisa buscará a tradição, analisando

⁵ Embora o estudo de caso tenha sido conduzido no Ministério da Saúde (MS), a problemática abordada neste trabalho não se restringe exclusivamente a essa instituição. O foco da pesquisa é tratar o problema de maneira ampla, sem vincular diretamente o MS à questão central. Essa escolha se justifica pelo fato de que os dados obtidos no universo de pesquisa selecionado não serão apresentados como resultados isolados, mas analisados com ênfase na capacidade de adaptação da organização diante da problemática em questão.

os autores clássicos e focando no acesso à informação dos arquivos a serviço da sociedade (Jardim; Fonseca, 2004).

O papel do usuário interno, como peça fundamental no processo, requer uma análise substancial dos processos cognitivos e lógicos envolvidos (Capurro, 2003), bem como das relações entre os conhecimentos organizacionais e sua influência nos usuários (Foscarini, 2009). Na "era digital", Bellotto (2003) argumenta sobre o aumento significativo da participação ativa do usuário interno nos processos de produção de documentos, gestão, recuperação e utilização dos dados. A relação da arquivologia com os usuários produtores, conforme aponta Borrás (2001), é frequentemente negligenciada pela literatura arquivística, que concentra o foco e as ações nos usuários externos das informações; como pesquisadores e cidadãos que consultam os documentos posteriores ao seu trâmite corrente.

O elo entre o produtor e o documento não só impacta na captura, mas também no acesso e organização, conseqüentemente, influenciando as necessidades informacionais da organização e a sua recuperação, conforme discutido por Couture e Rousseau (2003). Outrossim, a efetividade dessa prática depende não apenas da teoria que a sustenta, mas também da forma como ela é implementada e recebida pelos usuários internos.

Newstrom (2008) ressalta a importância da compreensão da teoria do comportamento organizacional para o sucesso de atividades dentro das instituições. O comportamento organizacional no ambiente de trabalho pode ser conceituado como "o estudo sistemático e a aplicação cuidadosa do conhecimento sobre como as pessoas se comportam dentro das organizações, seja como indivíduos ou em grupos" (Newstrom, 2008, p. 3). O Autor postula que a observação do comportamento organizacional conduz a uma constatação de que "diferentes situações requerem práticas comportamentais diferenciadas para a obtenção da maior eficácia possível" (Newstrom, 2008, p. 13). Em outras palavras, o autor sugere que sistemas administrativos diversos apresentam variáveis e peculiaridades distintas, estruturas e fenômenos⁶ organizacionais, que resultam em abordagens diferenciadas para a resolução de conflitos similares e para a obtenção dos resultados esperados.

⁶ Para fins desta pesquisa, exportando da filosofia, será adotada a definição do termo "fenômeno" de Abbagnano (2000). De acordo com o autor, existem três formas de interpretação da palavra. A primeira é definida como o "sentido que essa palavra normalmente assume na linguagem comum", como "a aparência sensível podendo ser considerada como uma manifestação da realidade ou como algo que se opõe aos fatos, podendo ser identificada como sendo idêntica a estes" (Abbagnano, 2000, p. 436). A segunda definição refere-se ao objeto específico do conhecimento humano que se torna evidente em circunstâncias particulares, isto é, reconhece que os objetos de conhecimento se revelam de acordo com a maneira como a mente humana os percebem, e não como eles são em sua essência absoluta (Abbagnano, 2000). Por fim, a terceira definição se relaciona à filosofia contemporânea, relacionando-a ao ato de investigar (fenomenologia) "não só o que aparece ou se manifesta ao homem em

A fenomenologia sustenta que qualquer tentativa de entender a realidade social deve ser baseada nas experiências das pessoas com essa realidade. Portanto, a fenomenologia insiste que devemos colocar de lado nosso entendimento prévio dos fenômenos e revisitar nossa experiência imediata com eles para que venham à tona novos sentidos. [...] A chave está em captar a experiência subjetiva do sujeito, às vezes tentando se colocar em seu lugar. Assim, a fenomenologia se torna uma exploração, por meio da experiência pessoal, de entendimentos culturais predominantes. Atribui-se valor não apenas às interpretações dos pesquisadores, mas também aos próprios sujeitos da pesquisa (Gray, 2016, p. 25).

Por fim, este trabalho focará em temas relacionados ao uso, compreensão e influências do clima organizacional sobre os usuários internos, fatores que impactam diretamente seus resultados e adesão ao sistema, além de outros aspectos que afetam a compreensão e aprimoramento das atividades de classificação. Dada a escassez de informações e reflexões sobre esse tema específico, bem como a problemática identificada, **a pesquisa justifica-se pela necessidade de explorar novas perspectivas sobre a eficiência da classificação funcional, observando sua aplicação prática sob a ótica dos usuários não especializados.**

1.4. Objetivo Geral e Específicos

O objetivo geral deste trabalho é: investigar como os usuários internos estão inseridos nas práticas de classificação funcional no contexto do Ministério da Saúde (MS), para compreender como processo de institucionalização da atividade impactam a eficiência e a adesão dos usuários internos. E os **objetivos específicos são:**

- a. mapear, com base na literatura, os critérios que influenciam a eficiência da classificação funcional e seu uso pelos usuários internos nas organizações;
- b. identificar as dinâmicas organizacionais que influenciam a eficiência da aplicação da atividade e a aderência dos usuários ao sistema de classificação;
- c. apresentar a aplicação da Análise Envoltória de Dados (DEA) como ferramenta metodológica para avaliar a eficiência dos processos de classificação funcional no campo da arquivologia, a partir dos dados do Ministério da Saúde.

condições particulares, mas aquilo que aparece ou se manifesta em si mesmo, como é em si, na sua essência” (Abbagnano, p. 437).

1.5. Metodologia

Este estudo conterà duas etapas metodológicas principais, a revisão bibliográfica seguindo a modalidade de Revisão de Escopo (ou *Scoping Review*) (Tricco; *et. al*, 2018); e o Estudo de Caso que será guiado majoritariamente pela coleta de dados no formato de levantamento qualitativo transversal, utilizando de modelo de aplicação com os *Self-administered questionnaires* (Leeuw, 2008), além da observação *in loco* das práticas de classificação pelos usuários internos do Ministério da Saúde. Para a análise dos dados levantados, o cálculo de Análise Envoltória de Dados (DEA) será adotado, tanto como ferramenta quantitativa, quanto como ferramenta para avaliar a aderência e eficiência da aplicação da classificação por esses agentes.

Quadro 1: Especificação da Metodologia

Objetivos específicos	Procedimentos metodológicos	Fontes
Mapear, com base na literatura, os critérios que influenciam a eficiência da classificação funcional e seu uso pelos usuários internos nas organizações;	Revisão bibliográfica: Revisão de Escopo;	Publicações e pesquisas acadêmicas em banco de dados.
Identificar as dinâmicas organizacionais que influenciam a eficiência da aplicação da atividade e a aderência dos usuários ao sistema de classificação;	- Revisão bibliográfica: Revisão de Escopo; - Estudo de Caso: Levantamento documental, observação <i>in loco</i> e aplicação do Instrumento de Levantamento.	Publicações e pesquisas acadêmicas em banco de dados. Aplicação de questionário (Bloco 3): coleta dos dados qualitativos acerca na rotina dos usuários e percepção da gestão de documentos no MS.
Apresentar a aplicação da Análise Envoltória de Dados (DEA) como ferramenta metodológica para avaliar a eficiência dos processos de classificação funcional no campo da arquivologia, a partir dos dados do Ministério da Saúde.	- Análise dos dados e aplicação do cálculo de Análise Envoltória de Dados (DEA); - Aplicação do Instrumento de levantamento	Com base nos dados da aplicação de instrumento de levantamento, será avaliado e determinado os níveis e pesos da eficiência da aplicação do plano de classificação.

Fonte: Elaborado pela autora

Esta pesquisa é classificada como exploratória e explicativa, uma vez que se dispõe de uma literatura enxuta, porém existente e emergente sobre o assunto debatido neste trabalho. Mesmo diante da limitada disponibilidade de literatura no país, a tendência de investigar a compreensão do usuário interno do plano de classificação pode ser observada em pesquisas anteriores, como de Orr (2005); Mas (2007); Foscarini (2009); Henttonen e Kettunen (2011); Ifould e Joseph (2016); entre outros. Estas fontes serão utilizadas na tentativa de comparar os conhecimentos desses mesmos fenômenos em outros universos. Assim como, serão levantados alguns debates já existentes na área da administração, por exemplo, a pesquisa de Amorin

(2022) que observa a departamentalização como fenômeno que escancara assimetria de poder dentro das organizações; assim como Druck (2011, p. 48) que evidencia a precarização social “através da intensificação do trabalho (imposição de metas inalcançáveis, extensão da jornada de trabalho, polivalência etc.) sustentada na gestão pelo medo, na discriminação criada pela terceirização”; entre outros trabalhos explorados pela multidisciplinariedade.

Com uma abordagem centrada no conceito de classificação funcional, a metodologia adotada visa mapear as relações comportamentais dos usuários internos com o instrumento de classificação de documentos, o ambiente organizacional e o papel dos arquivistas que influenciam para o sucesso da atividade de cada órgão. Para os fins desta pesquisa, os termos "usuário interno", “agente produtor”, "usuário produtor", “usuário não especializado”, “agente classificador” e/ou "produtor" serão considerados termos equivalentes; e definidos como estabelecido pelo Glossário de Documentos Arquivísticos Digitais como: "pessoa física ou jurídica que produz, recebe ou acumula documentos arquivísticos em função de seu mandato, missão, funções ou atividades" (Conarq, 2020, p. 20).

Com o propósito de investigar os impactos e influências do ambiente organizacional decorrentes da implementação do plano de classificação funcional no final do século XX, este estudo concentrar-se-á nos trabalhos a partir de 1941 até a contemporaneidade. Essa delimitação temporal é justificada pela escassez de estudos abordando esse tema ao longo desse período e busca a melhor visualização do problema, além de demonstrar a evolução da abordagem funcional da sua criação até os dias de hoje. As seções terão como objetivo introduzir o leitor ao universo da problemática apresentada. A fim de proporcionar um diálogo entre os autores e os pilares desta pesquisa, com a finalidade de contextualizar os fatores políticos, sociais e históricos determinantes para o desenvolvimento da abordagem funcional no âmbito da interdisciplinaridade da função classificação.

A escolha do modelo de revisão de escopo fundamenta-se em por ser mais “adequada a tópicos amplos, podendo reunir vários desenhos de estudos e tem a finalidade de reconhecer as evidências produzidas” (Cordeiro; Soares, 2019, p. 38). Diante dos três objetivos específicos apresentados, serão abordadas diferentes estratégias para a busca e reunião dos dados, com o foco principal em “examinar a extensão e natureza das produções e/ou esclarecer conceitos que fundamentam uma dada área” (Cordeiro; Soares, 2019, p. 38). Além de que Rocco (2017) defende que a revisão de escopo não necessita de uma pergunta rígida, e nem como objetivo central a busca de apenas uma resposta, e sim que as revisões de escopo são

“usadas para reconhecimento e para definição de limites conceituais a respeito de um tópico o campo” (Rocco, 2017, p. 67).

Tendo em vista os objetivos específicos, o desenvolvimento dos debates será mapeado seguindo uma adaptação do Protocolo PRISMA *for Scoping Reviews* (Tricco; *et. al*, 2018) ao modelo de revisão de escopo para Ciências Sociais qualitativas. O *checklist* de verificação de revisões de escopo pode ser localizado no Apêndice I. A fim de explorar o universo de possibilidades da interdisciplinaridade, um protocolo mais rígido na coleta dos dados é adotado, justificado pela amplitude de todas as possíveis discussões relacionadas aos temas, visando a viabilidade da pesquisa. A coleta de dados segue uma abordagem mais restrita, com foco na identificação das principais influências e processos organizacionais que possam interferir no uso da classificação de forma prática e eficiente. A localização por indexadores das fontes referente à atividade de classificação funcional, pode ser observada no quadro 2 a seguir.

Quadro 2: Especificação das Fontes

Termos	Base de Dados	Resultados	Elegíveis
(("Classificação funcional" OR "classificação") AND ("arquivologia" OR "arquivo"))	CAPES	23	9
	SCIELO	104	3
	BDTD	31	3
	BRAPCI	19	10
archives "OR" records "AND" "Function-based" records classification systems "OR" "Functional classification" of records	ERIC	38	5
	ScienceDirect	30	3
	JSTOR	31	2
"IN" archivística "Or" archivo "AND" "Clasificación funcional"	ERIC	3	2
	ScienceDirect	3	1
	JSTOR	8	0
((produtores e classificação) "OR" (compreensão de usuários na classificação) "OR" (Estudos sobre usuários)) "AND" (arquivologia)	SCIELO	2	2
	BRAPCI	17	10

Fonte: Elaborado pela autora

Da mesma forma, ao determinar as influências da atividade arquivística na eficácia da aplicação do plano de classificação de documentos, foi realizada a busca de trabalhos que se concentrem tanto na atividade arquivística de instrução ou treinamentos quanto nos obstáculos enfrentados relacionados à profissão, como visibilidade, integração e políticas de gestão referentes à função classificação. As fontes foram localizadas com base na pesquisa por termos indexadores. Os resultados desse levantamento da bibliografia poderão ser visualizados na

integra nos apêndices I e II, respectivamente, os quais contém o fluxograma especificando as etapas de triagem, e os resultados do levantamento bibliográfico.

Além dos resultados provenientes das bases de dados, foram incorporadas outras fontes, como textos literários, manuais, normas e políticas ou pesquisas localizadas de forma não estruturada, com a justificativa da relevância teórica ou temática, ou considerando a autoridade e/ou reconhecimento dos autores no campo científico; uma vez que, pela indisponibilidade de acesso aberto ou digital, não foram localizados pela pesquisa sistemática em banco de dados.

No que se refere às outras fontes localizadas por buscas não estruturadas, foi considerada a bibliografia recomendada pelo orientador desta pesquisa, que inclui livros impressos, especialmente manuais ou livros reconhecidos pela academia científica; outros textos referenciados nas pesquisas identificadas pelo protocolo apresentado; pesquisas pontuais sobre assuntos pré-determinados, buscas por definições de termos específicos mencionados nas fontes localizadas; e a busca por textos em bancos de dados de acessos restritos. Esse método permitiu uma abordagem abrangente e diversificada na coleta de informações, e pode ser observada a relação do uso e localização de fontes estruturadas e não estruturadas no Apêndice I, deste documento.

A estratégia de busca eletrônica adotada seguiu uma abordagem uniforme em todos os bancos de dados mencionados no Quadro 2, sendo ajustada individualmente de acordo com a natureza singular da pesquisa. Os termos indexadores foram inseridos no campo de busca conforme descrito, adaptando-se, em alguns casos, as ferramentas de busca específicas de cada sistema de banco de dados. Quando viável, aplicou-se filtros para restringir os resultados por linha científica (ciência da informação ou arquivologia). Contudo, verificou-se a ineficácia dessa estratégia, resultando na decisão de não impor restrições adicionais durante o processo de busca.

Com o início das pesquisas em bases de dados, foi constatada a escassez de trabalhos que especificassem a abordagem funcional, o que permitiu a utilização de termos de busca mais abrangentes e uma análise criteriosa dos resultados na etapa de triagem (leitura dos títulos e resumos disponibilizados). A escolha da não utilização de palavras-chaves específicas ou restritivas resultou, em todos os bancos de dados, em listagens com menos de uma centena de resultados, podendo conter pesquisas pertencentes à outras áreas de conhecimento, ou temas não relevantes à pesquisa. Assim como alguns dos bancos de dados não forneciam a restrição por área temática ou por área científica de forma coerente, as pesquisas pertencentes a outras

áreas como as ciências biológicas ou a área da Saúde também foram localizadas devido à origem da classificação de documentos na taxonomia dos termos "classificação" e "classificação funcional", também utilizadas por essas áreas. Desta forma, acarretando em uma etapa de triagem mais demorada.

Foi utilizado também como estratégia de busca apenas o termo único "classificação", devido ao fato de que, no Brasil, a classificação funcional é utilizada de forma uniforme em todo o território, embora não haja especificação no título ou ao longo do documento⁷. Como restrição para os trabalhos relacionados à classificação de documentos, utilizou-se como filtro termos referentes à presença de estudos sobre usuários, participação dos arquivistas, ou qualquer abordagem que compreendesse como os processos de classificação ocorrem em âmbito organizacional.

Na primeira triagem, foram encontrados cerca de 20% de textos úteis a essa pesquisa. As pesquisas localizadas na área da arquivologia foram restritas aos estudos desenvolvidos em ambientes organizacionais, ou em outros termos, seguindo a classificação de documentos conforme as entidades mantenedoras públicas (Paes, 2002); e com foco nos gêneros documentais escritos ou textuais, tanto nos suportes físicos quanto nos digitais.

Como marco temporal, a execução do protocolo e a localização das fontes ocorreram no período de dezembro de 2023 a maio de 2024. As fontes localizadas, presentes nas bases de dados, em caso de reprodução dos filtros, devem levar em consideração as versões dos bancos de dados e as pesquisas existentes durante esse intervalo temporal específico e as pesquisas contidas nestes.

Na etapa de análise dos dados, esta pesquisa concentra-se em identificar vestígios na literatura relacionados aos temas previamente explicitados sobre o uso da abordagem funcional, da classificação de documentos e sobre o entendimento do usuário em ambientes organizacionais, em outros termos, buscou-se identificar o estado da arte sobre a problemática estudada. A análise foi conduzida de forma estruturada, guiada pela organização temática e a síntese comparativa, e serão apresentadas predominantemente como análises qualitativas, e complementadas, quando pertinente, por abordagens quantitativas sempre que houver dados suficientes ou relevância para a pesquisa. Os dados coletados e analisados, por fim foram resumidos e relatados na subseção predefinida seguindo a organização determinada.

⁷ Aplicação, esta, não replicada em outros idiomas. Uma vez que, não se há conhecimento de quais países aplicam a classificação funcional, ou se quando aplicam, não se há o conhecimento de unanimidade. Diante desse quadro, as pesquisas internacionais, optou-se pelo termo "funcional", como abordagem de organização da informação, explícito no título ou nos resumos.

Quadro 3: Critérios de inclusão e exclusão de fontes

Tipo de critério	Detalhamento
INCLUSÃO	<ul style="list-style-type: none"> ● Pesquisas científicas: Artigos publicados em periódicos; trabalhos de conclusão de curso, Dissertações e Teses); livros e manuais; ● Revisado por pares; ● Frequência de citações, ou notório reconhecimento pela academia científica; ● Bibliografia recomendada pelo orientador; ● Publicações em português, inglês e espanhol;
EXCLUSÃO	<ul style="list-style-type: none"> ● Publicações repetidas; ● Publicações em idiomas diferentes dos citados; ● Fuga temática ou não pertinentes ao problema desta pesquisa; ● Outras áreas científicas não relacionadas à gestão de documentos.

Fonte: Elaborado pela autora

No quesito de levantamento bibliográfico acerca dos temas referentes às demais áreas do saber, não foi possível realizar o mapeamento exaustivo seguindo a metodologia de revisão de escopo devido à vastidão de cada tema e à contradição dos objetivos dessa pesquisa de não exaustivamente abordar cada um deles. Foi realizado um movimento de observação dos fenômenos na prática, identificação de sua nomenclatura na teoria, e por fim um debruçar teórico em textos, principalmente acadêmicos, que expusessem definições, características, benefícios e críticas a cada sistema. Optou-se por buscar majoritariamente textos em português, uma vez que as políticas e ambientes organizacionais impactam diretamente nas características a serem observadas.

Após a análise dos temas abordados na literatura, com o objetivo de experimentação e uma breve investigação dos fenômenos na realidade, a segunda etapa desta pesquisa, o estudo de caso, consiste no uso da metodologia da Análise Envoltória de Dados, baseado nas informações coletadas por meio de um levantamento seguindo a metodologia de aplicação dos *self-administered questionnaires*, no formato de perguntas fechadas (Leeuw, 2008). A segunda etapa metodológica deste trabalho foi financiada pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por meio do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação.

Já na segunda metodologia aplicada, o estudo de caso terá como objetivo investigar e levantar a documentação para identificar as influências do clima organizacional e dos processos comportamentais de aprendizagem e internalização que impactam o desenvolvimento da atividade de classificação realizada pelos usuários internos. Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 108), a metodologia é baseada no “estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações”. Este segundo estágio da pesquisa contará com um levantamento documental fornecido pela

instituição; entrevistas com base em um instrumento de levantamento; e por fim, a análise dos dados com base no cálculo de análise envoltória de dados.

Como alternativa para completar o último objetivo específico, foi realizada a aplicação de um questionário responsável pela coleta de dados qualitativos e quantitativos da aplicação dos instrumentos de classificação vigentes, área meio e finalística, pelos usuários internos do Ministério da Saúde. Os esclarecimentos metodológicos do uso do cálculo DEA estão descritos na seção 4 deste documento; assim como pode ser observado no apêndice IV tanto o cálculo padrão da DEA no modelo IRS orientada pelos *outputs*, quanto a programação utilizada para o desenvolvimento da pesquisa. No tocante aos cálculos, optou-se por estudar a relação entre 3 *inputs* para a relação de 1 *output* para quantificar os recursos disponíveis que impactam a produtividade e eficiência de um sistema: 1. Nível de escolaridade; 2. Conhecimentos do usuário com o Sistema de Classificação Funcional; 3. Experiência em atividades organizacionais, e/ou na função executada; e por fim as saídas do processo: 1. a precisão na atribuição das classes documentais.

Ao adaptar a metodologia da Análise Envoltória de Dados (DEA), os resultados serão utilizados como ferramentas para determinar a acurácia da atividade de classificação. Explorando não só a relação entre acertos e erros para a atribuição das classes, mas também explorará a relação entre treinamentos, nível de escolaridade, experiência prévia, contato com a teoria ou com os instrumentos de classificação, entre outros dados que podem ser deduzidos e que poderão reafirmar a relação de acurácia e precisão da atividade de classificação, como a interferência de políticas e atos normativos referentes à gestão de documentos na instituição. Essa abordagem possibilita a comparação entre os fenômenos e conclusões obtidos em outros países, enriquecendo a compreensão do tema e o alcance dos objetivos no cenário nacional, analisando-os pela ótica sociocultural.

No que diz respeito à aplicação, o cálculo de Análise Envoltória de Dados (DEA) apresentado neste trabalho tem como principal característica a introdução do método na área da arquivologia, além da sua aplicação e representatividade com uma taxa de erros aceitável no quesito amostragem. Conforme vem sendo introduzida e discutida, a implementação da classificação funcional e a adesão ao sistema pelos usuários produtores de documentos enfrentam consequências ainda pouco exploradas. Apesar dos esforços para localizar uma instituição que alcançasse o melhor cenário possível na aplicação do plano de classificação no Executivo Federal, o método pode apresentar limitações que serão detalhadas em momentos oportunos, juntamente com uma análise das possíveis causas dessas restrições.

Por fim, qualificado como pesquisa de opinião pública nas hipóteses do artigo 2º, inciso XIV, da Resolução CNS n.º 510, de 2016, esta pesquisa é entendida como uma consulta “realizada por meio de metodologia específica, através da qual o participante, é convidado a expressar sua preferência, avaliação ou o sentido que atribui a temas, atuação de pessoas e organizações, ou a produtos e serviços; sem possibilidade de identificação do participante” (CNS, 2016). Além de que os dados coletados são configurados na hipótese do artigo 7º, inciso V, da Lei n.º 12.527, que configura como direito ao acesso “informações sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços”, ou seja, a classificação se enquadra na hipótese de informação referente à organização e gestão de documentos que são derivados do desenvolvimento de uma atividade pública (Brasil, 2011).

Entretanto, optou-se pela submissão ao Comitê de Ética do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade de Brasília devido às possíveis implicações éticas advindas da coleta de informações pessoais, ou o contato direto com servidores de um Órgão Público Federal. Aprovada no dia 06 de outubro de 2024 pelo parecer n.º 7.124.789⁸, esta pesquisa se compromete a evitar aos possíveis desvios éticos adotando algumas práticas, tais como: a assinatura de um termo de confidencialidade e da não disponibilização de informações; a utilização do termo Consentimento Livre e Esclarecido da pesquisa devidamente assinado pelo entrevistado, pela pesquisadora, pelos responsáveis na Coordenação de Gestão Documental; a realização das entrevistas seguindo uma conduta ética desde a abordagem aos entrevistados com cordialidade, até o esclarecimento da natureza e objetivos da pesquisa.

1.6. Estrutura da dissertação

Este documento está dividido em três principais seções. A primeira seção, o levantamento bibliográfico, terá como objetivo explorar as bases da definição, teoria e prática da classificação de documentos segundo a abordagem funcional. Também serão apresentados os contextos históricos, políticos e administrativos em que ela está inserida.

A segunda seção iniciará a apresentação dos resultados do estudo de caso. Será apresentada, como resultado, a delimitação dos parâmetros de eficiência da classificação funcional, seguidas da análise em seus contextos. O estudo de caso se debruça na análise do microclima administrativo do Ministério da Saúde, estruturas e políticas. Ademais, serão

⁸ O parecer na íntegra pode ser lido no apêndice VII deste documento.

analisados os instrumentos de classificação vigentes no MS, com base nos parâmetros preestabelecidos.

Por fim, será apresentada a metodologia da análise envoltória de dados, aplicada ao contexto arquivístico. A estrutura da última seção será dividida em quatro partes. O desenho de pesquisa e como foi elaborada a metodologia do levantamento, suas características e limitações; a apresentação teórica do cálculo de DEA; a análise dos resultados aplicados ao contexto do Ministério da Saúde. E conclui-se a seção com a análise dos resultados de opinião coletados por meio do instrumento de levantamento dos colaboradores entrevistados.

Logo após as seções, a conclusão deste trabalho reunirá os resultados de todas as partes, bem como, apresentará as considerações finais finalizando e amarrando todos os pontos apresentados neste relatório. Seguidos dos apêndices que conterão as informações ampliadas e detalhadas das metodologias aplicadas; enquanto o único anexo, apresentará detalhadamente o universo da pesquisa dividido pelo número de cargos e funções.

2. A CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL: TEORIA E PRÁTICA

Esta seção contará com a revisão de escopo de pesquisas acadêmicas que versam sobre o primeiro tópico desta pesquisa: a classificação, seguindo a abordagem funcional. O objetivo principal desta seção é debater diferentes pontos de vista e definições da atividade de classificação. As subseções seguintes se dedicarão a explorar os temas relacionados à delimitação da classificação funcional e do termo "função", seu histórico e seus usos em diferentes contextos.

A classificação, de modo amplo, pode ser observada tanto como produto quanto como processo, mas também pode ser entendida como um conjunto de “códigos fundamentais de uma cultura — aqueles que regem sua linguagem, seus esquemas perceptivos [...] — que fixam, logo de entrada, para cada homem, as ordens empíricas com as quais terá de lidar e nas quais se há de encontrar” (Foucault, 1966, p. 11). Para compreender o uso da atividade em ambientes organizacionais, se faz necessário recorrer à compreensão dos processos cognitivos e orgânicos de aprendizagem humana anteriores à sua estruturação sistêmica.

Autoras como Piedade (1997) e Barbosa (1969) afirmam que os processos de classificação são processos orgânicos ao homem, como o ato de aprender a andar ou falar. Inerente ao processo de aprendizagem, “sem classificação não poderia haver nenhum pensamento humano, ação e organização que conhecemos. A classificação transforma impressões sensoriais isoladas e incoerentes em objetos reconhecíveis e padrões recorríveis” (Langridge, 1977, p. 11, *apud* Sousa, 2014, p. 3). E complementa Pombo (1998, p. 1), o qual afirma que o processo de classificação indica uma relação com os processos de aprendizagem que “permitem orientar-nos no mundo à nossa volta, estabelecer hábitos, semelhanças e diferenças, reconhecer os lugares, os espaços, os seres, os acontecimentos; ordená-los, agrupá-los, aproximá-los uns dos outros, mantê-los em conjunto ou afastá-los irremediavelmente”, permitindo que o ser humano construa as bases da sua própria realidade cotidiana.

A classificação está sempre com você. O fato de a maioria das pessoas não saber o quanto classificam é apenas uma indicação de sua natureza fundamental. [...] Sem classificação, não poderia haver nenhum pensamento, ação e organização humana que conhecemos (Langridge, 1973, p. 15, tradução própria).

Conforme Berger e Luckmann (1985), os esquemas tipificadores permitem estabelecer formas de se lidar com a realidade da vida cotidiana, no processo de troca contínua (negociações) de percepções do outro ou de si mesmos a partir do convívio. E estas tipificações, podem dar origem ao que Foucault (1966, p. 11) nomeou de “sistema dos elementos — uma

definição dos segmentos sobre os quais poderão aparecer as semelhanças e as diferenças, os tipos de variação de que esses segmentos poderão ser afetados, o limiar, enfim, acima do qual haverá diferença e abaixo do qual haverá similitude”.

Toda tipificação naturalmente acarreta uma anonimidade inicial. Se tipificar meu amigo Henry como membro da categoria X (por exemplo, como inglês) interpreto ‘*ipso facto*’ [pelo próprio fato] pelo menos certos aspectos de sua conduta como resultantes desta tipificação, assim, seus gostos em matéria de comida são típicos dos ingleses, bem como suas maneiras, algumas de suas reações emocionais, etc. Isto implica, contudo, que tais características e ações de meu amigo Henry são atributos de qualquer pessoa da categoria dos ingleses, isto é, apreendo estes aspectos de seu ser em termos anônimos (Berger; Luckmann, 1985, p. 48).

Uma vez que a classificação é um processo originário aos processos cognitivos, “tudo é interpretável, porque tudo clama pelo ato ou atividade de apreensão do sentido” (Belchior, Moura, 2010, p. 5.760), deste modo, o ser humano tende a querer classificar todos os seus domínios de forma exaustiva.

Os processos cognitivos de classificação, área da lógica tradicional e da lógica formal são responsáveis por estudar as noções de agrupamento baseado nos atributos⁹ de determinado objeto. Segundo Alves (2005, p. 18), a “abordagem lógica é aquela que leva em consideração as estruturas da argumentação, olhando para elas enquanto meios de prova”.

Segundo Breviglieri (2019) a lógica clássica fundada por Aristóteles foi sistematizada baseada no conjunto de textos, que à posteriori, foram reunidos em uma série de livros e nomeados de “*Órganon*”. Em seu primeiro volume, categorias, Aristóteles descreveu a fundamentação da atividade de categorização, ao imaginar “um homem [...] e enumerar questões que se poderiam formular a respeito dele, e às quais se poderia responder: O que é? De que qualidade? De que tamanho? Em relação a quê? Onde? Quando? Em que posição está? O que ele tem? O que ele faz? O que ele sofre?” (Mata, 2019, p. 34). E que “cada núcleo pergunta-resposta delimitaria o espaço de uma categoria, que seria um ‘gênero do ser’. O gênero descreveria a universalidade” (Mata, 2019, p. 34).

O gênero ou categoria; ou o que Dahlberg (1978a) caracteriza como conceito geral; pode ser entendido como tudo “aquilo que, mesmo isoladamente, estaria pleno de significação, a sua obtenção dar-se-ia pela análise da proposição, que nos conduziria a seus elementos indecomponíveis, numa espécie de atomismo conceitual” (Mata, 2019, p. 39). E por sua vez, nos processos de verificação, observa-se a presença da teoria da predicação e a teoria da

⁹ Para a filosofia, a definição de atributos pode ser entendida como “um caráter ou uma determinação que, embora não pertença à substância do objeto, como decorre da definição, tem causa nessa substância” (Abbagnano, 2000, p.94).

argumentação. Segundo Uchôa (2022) a predicação é entendida como frases afirmativas, sem mérito de veracidade, sobre tal objeto enquanto a argumentação é o conjunto de predicados que podem ser deduzidos ou induzidos, “no qual o conhecimento da verdade de uma proposição é causa do conhecimento da verdade de outra” (Uchôa, 2022, p. 17). Conforme Pontes (2020, p. 163), “para que a dedução seja válida, é preciso que a derivação ou inferência se desenvolva de modo correto, segundo parâmetros lógicos. Para que as conclusões sejam verdadeiras, é preciso que os postulados sejam válidos”.

Em outras palavras, “aquilo que todo mundo sabe” tem sua própria lógica e a mesma lógica pode ser aplicada para ordenar várias coisas que eu sei. Por exemplo, sei que meu amigo Henry é inglês e que é sempre muito pontual em chegar aos encontros marcados. Como “todo mundo sabe” que a pontualidade é uma característica inglesa, posso agora integrar estes dois elementos de meu conhecimento de Henry em uma tipificação dotada de sentido em termos do cabedal social do conhecimento (Berger; Luckmann, 1985, p. 65).

Na citação de Berger e Luckman “a lógica não está sendo tomada em oposição à retórica, mas como o estudo de todos os meios de prova, como o campo que se preocupa com a força, a intensidade, a solidez (*soundness*) de um argumento, que pode variar desde a evidência [...], até a mera opinião” (Alves, 2005, p. 18). Deste modo, os processos pessoais de agrupamento de informações se fazem de processo natural e inerente ao ato de criar opiniões ou conhecer do mundo.

Dentre as lógicas de dedução, o silogismo “é um raciocínio dedutivo em que duas premissas, a primeira ‘premissa maior’ e a segunda ‘premissa menor’, sustentam uma conclusão em relação necessária, direta e imediata com a conclusão” (Breviglieri, 2019, p. 45). Mata (2019) afirma que o silogismo é a ferramenta crucial para a compreensão da categorização da lógica formal. Para Aristóteles a categorização sempre será dedutiva¹⁰, ou seja, partirá sempre partir do geral ao particular (Mata, 2019).

Pontes (2020, p. 27) afirma que “um exemplo de silogismo afirmativo universal é a asserção clássica: ‘Todo homem é mortal. Sócrates é homem. Logo, Sócrates é mortal’, pois é constituído de proposições assertóricas, que afirmam ou negam algo de algo”. Para o silogismo¹¹, observa-se a presença de uma premissa universal e uma particular, podendo elas serem positivas ou negativas acerca do objeto, e que sempre serão dadas como verdadeiras.

¹⁰ A lógica dedutiva, aqui apresentada, revela uma forte ligação com o princípio da hierarquia da classificação, que será discutido a posteriori. Assim como o conceito da lógica indutiva, ambas ferramentas de estruturação de ideias partem do conceito geral ao particular, ou do particular ao geral, para determinar a categorização do pensamento, objeto ou ser (Breviglieri, 2019).

¹¹ Segundo Breviglieri (2019, p. 48), no silogismo “não se julga o mérito ontológico do raciocínio, ou seja, a veracidade ou falsidade do que é afirmado nas proposições, pois este não é o objeto da lógica, uma vez que se trata de uma ciência formal e não de uma ciência objetiva” (Breviglieri, 2019, p. 48).

Ademais, “a conclusão encerra em uma relação entre um termo geral atribuído a uma condição (a mortalidade do Homem) e um caso particular desta condição (Sócrates), que também se constitui em uma proposição particular afirmativa” (Breviglieri, 2019, p. 45). Conforme Breviglieri, 2019, p. 49) “as proposições categóricas são formadas apenas por sujeito, verbo de ligação e predicado – Sócrates ‘é’ (verbo de ligação) ‘mortal’ (predicado na categoria Qualidade)”.

Ao correlacionar a lógica dedutiva à classificação de documentos arquivísticos, pode-se inferir quais documentos são abrangidos por cada classe, respeitando sua hierarquia. Exemplificando esse raciocínio, no caso da classe “020”, referente às atividades de gestão de pessoas no plano de classificação do Executivo Federal, pode-se deduzir que funções relacionadas à contratação de servidores estarão subordinadas a essa classe por afinidade dos conceitos. Por outro lado, as atividades de compra, fiscalização ou normatização, pela ausência de afinidade com a gestão de pessoas, não estarão subordinadas a esta.

Para Langridge (1973) as classificações são criadas, e não descobertas. Contrariando assim um entendimento de que as estruturas classificatórias existem naturalmente antes mesmo do processo mental de observação da realidade. Segundo Pombo (1998, p. 8) “nenhuma classificação natural é possível, e que qualquer classificação implica uma irreduzível arbitrariedade”. A autora afirma que a arbitrariedade de um sistema de classificação nasce da escolha que “se faz então a partir da maior ou menor atenção às afinidades que devem permitir reunir em classes as diversas realidades a classificar” (Pombo, 1998, p. 8).

Logo, considera-se como pressuposto teórico que a partir do momento em que há escolhas dos princípios de agrupamento, não há possibilidade de uma classificação natural, portanto, todas as estruturas classificatórias são arbitrárias (Pombo, 1998). Foucault (1966, p. 12) afirma que no pensamento classificatório, em uma ponta há a extremidade relacionada ao comportamento preestabelecido socialmente, e “na outra extremidade do pensamento, teorias científicas ou interpretações de filósofos explicam por que há em geral uma ordem, a que lei geral obedece, que princípio pode justificá-la, por que razão é esta a ordem estabelecida e não outra”.

A Teoria do Conceito¹² se insere no debate como fundamento para a atividade classificatória, uma vez que estipula estruturas lógicas ou semânticas nas relações de divisão

¹² Para esta pesquisa, será admitida a definição da Teoria do Conceito do segundo Dahlberg (1978a), a qual pode ser entendida como "a reunião e compilação de enunciados verdadeiros a respeito de determinado objeto", sendo construída "pela palavra ou por qualquer signo que possa traduzir e fixar essa compilação" (Dahlberg, 1978a, p. 102).

das características, identidades ou essências dos objetos; partindo da “operação mental de identificação sendo possível formular conceitos empíricos, ou seja, buscar uma equivalência entre como o objeto se apresenta e a representação mental que se faz dele e de suas relações com outros objetos” (Andrade, 2009, p. 87). Cada conceito por sua vez, pode ser agrupado em “caixas” pré-determinadas baseados em critérios naturais ou arbitrários de agrupamento, ou gêneros. Dahlberg (1978, p. 104) afirma que “se dois conceitos diferentes possuem características idênticas e um deles possui uma característica a mais do que o outro, então entre eles se estabelece a relação hierárquica ou relação de gênero e espécie”.

Da filosofia aos usos como estrutura de nomeação e organização, a atividade de categorização é observada com outros nomes, como taxonomias. Segundo Aganette, Alvarenga e Souza (2010, p. 78) o termo “foi usado pela primeira vez em 1735 com a publicação da versão inicial da obra *Systema Naturae*, pelo cientista e médico sueco Karl Von Linné, e assim se tornou conhecida como pertencente ao domínio da biologia”. Consolidando, assim, Linné como “um dos maiores botânicos da história por ter estabelecido o princípio básico usado para classificar os seres vivos”, que é utilizado até a contemporaneidade (Aganette, Alvarenga e Souza, 2010, p. 78).

A taxonomia pode ser entendida como uma estrutura ou um sistema de agrupamento lógico com a intenção de organizar um conhecimento de diversas áreas do saber (Aganette; Alvarenga; Souza, 2010). De utilização não restrita às ciências biológicas, para a gestão da informação, assim como na classificação, a taxonomia é entendida também como uma linguagem documentária possuindo a “finalidade de aperfeiçoar o processo de busca e recuperação da informação em arquivos”, ou em outros acervos documentais (Sousa; Araújo Júnior, 2013, p. 133).

Blackburn (2006) delimitou o uso de taxonomias em organizações em três grupos: assunto, unidade de negócio, e funcionalidade; assemelha-se aos tipos de modelos de classificação de documentos propostas por Schellenberg em 1956 – por assunto, organizacional e funcional (Schellenberg, 2006, p. 88). As citações acima demonstram a relação de distanciamento dos teóricos das áreas de administração e da arquivologia. Mesmo com ambas as áreas descrevendo os mesmos critérios de classificação aos mesmos conjuntos, não há uma uniformidade na terminologia.

Embora a Classificação e a Taxonomia sejam ferramentas similares, suas metodologias e usos dentro das instituições são diferentes. Segundo Vital (2027, p. 4) a taxonomia pode ser observada como a organização da “informação da mais genérica a mais

específica, utilizando-se da relação gênero-espécie entre os termos”, ou seja, com base em critérios hierárquicos importados das ciências biológicas. Entretanto, a maior distinção entre as duas práticas é o objeto e o objetivo a ser classificado. A taxonomia pode ser observada em três tipos: descritiva, navegação e de gerenciamento de dados, as quais se dedicam a organização da informação com base em relações semânticas, por assunto ou por unidade de negócio (Vital, 2007).

Já na Teoria da Classificação (TLC), responsável pela organização física e intelectual da documentação, utiliza-se, também, de “característica ou princípio da classificação ou princípio da divisão, isto é, a qualidade ou o atributo escolhido para servir de base à classificação” (Sousa, 2003, p. 250). Segundo visão biblioteconômica, o agrupamento é realizado nos documentos "sobre um mesmo assunto, representado por uma notação (codificação) e, também, implica na organização física dos documentos arquivados para a sua busca (recuperação) notacional" (Rios; Cordeiro, 2010, p. 126). Já a utilizada classificação em arquivos, segue-se o modelo baseado no agrupamento por funções para o agrupamento da sua documentação.

Em síntese, para essa pesquisa, será entendida a definição da atividade de classificação de documentos arquivísticos como a atividade responsável pelo agrupamento de documentos sob o mesmo critério, estruturando-os em hierarquias representativas de seus usos, funções e proveniências, com a finalidade de organização do conhecimento para facilitar o acesso a informações. Assim como é a atividade "que dá sentido e que preserva o caráter orgânico dos conjuntos, espinha dorsal de todo o conhecimento arquivístico e o que delimita e distingue o objeto da arquivologia das outras áreas da ciência da informação" (Sousa, 2003, p. 241).

Como critério de reunião utilizado, a abordagem funcional e a sua fundamentação “está no contexto de criação e uso dos documentos e não no conteúdo do próprio documento” (Sousa, 2022a, p. 8), diferenciando-se a classificação arquivística das demais classificações nas áreas da documentação. Defendida inicialmente por Campbell (1941), a uniformidade de sistemas de agrupamento por funções deriva da similaridade no desenvolvimento de atividades específicas, em que "toda unidade governamental tem funções específicas a desempenhar, caso contrário, não seria criada" (Campbell, 1941, 434, tradução própria). Além disso, a atividade pode ser compreendida como "aquela que elabora, a partir de uma concepção intelectual, a articulação e identificação dos documentos entre si, estudando a forma como foram produzidos" (Albuquerque, 2017, p. 129).

Embora “o conceito de classificação na arquivística esteja moldado e fundamentado em aspectos artificiais do artefato” (Sousa, 2006, p. 140), na prática é pouco provável a observação da adoção por completo das particularidades de hierarquia, exclusividade e exaustividade, princípios estes que caracterizam a classificação tradicional segundo Simões e Freitas (2013). Visto que, o agrupamento de “qualquer objeto poderá ser perspectivado em várias dimensões conceituais; portanto, quanto maior for o número de características de um dado objeto maior há de ser o número provável das classes nas quais poderá ser classificado” (Simões; Freitas, 2013, p. 87).

A estruturação das classes que “[...] enquanto hierarquia, finita e progressiva, [...] nunca devem ser vazias nem sobreponíveis (total ou sequer parcialmente) e devem ser exaustivas, isto é, cobrir toda a extensão do domínio a classificar” (Apostel, 1963; *apud* Pombo, 1998, p. 4). Em outros termos, a classificação necessita de uma estrutura hierárquica ramificada; não possuir classes vazias, sobreponíveis ou com subdivisões desnecessárias; possuir um sistema classificatório com princípios claros e expressos; ser exaustiva devendo englobar todos os objetos/itens do universo a ser classificado; e por fim, deve basear o seu sistema em um universo finito observado.

Pombo (1998, p.8) afirma que a classificação possui “uma plasticidade, uma diversidade, um tecido excessivo de imperceptíveis ‘nuances’ que é irredutível ao frio procedimento da divisão em classes”, bem como, para Foscarini (2009), o resultado do agrupamento reside um excesso de artificialidade que impossibilita a real aplicação da abordagem pelos usuários na prática. Uma vez que “a classificação que utiliza princípios de divisão ou de classificação artificiais não se prendem à essência dos objetos distribuídos e podem ser modificadas ou suprimidas sem alterar essa essência” (Sousa, 2003, p. 251), pois a “não observância desta circunstância inevitavelmente resulta na construção de classes artificiais” que não correspondem ao seu universo (Simões; Freitas, 2013, p. 87), levando à “artificialização” das estruturas e classes de um plano de classificação de documentos.

Também relatado em Sousa (2022), o resultado dessa artificialização da inaplicabilidade do sistema classificatório se manifesta no excesso de abstração dos conceitos de função e na aplicação de diversas temáticas e princípios generalizantes de agrupamento conhecidos como sistemas híbridos de classificação. Mais do que a não observância e particularidades dos princípios de agrupamento no sistema classificatório, o excesso de arbitrariedade e pontos de vistas distanciam a estrutura da realidade observada, impossibilitando o seu uso e recuperação.

Ferreira (2019, p. 180) evidencia que a “arbitrariedade por depender da escolha e/ou vontade de alguém para que se definam essas afinidades”, considera que “o ponto de vista do homem é o único princípio a partir do qual a classificação se pode estabelecer” (Pombo, 1998, p. 9). Para classificar um domínio deve existir a aderência de regras e critérios determinados e uniformes, características e princípios. Assim, pode-se entender que uma classificação é mais do que uma estrutura que visa a organização da informação, e sim um conjunto de regras estabelecidas que dão ao agente classificador a responsabilização da discricionariedade no ato de atribuir uma classe correspondente¹³.

Segundo Sousa (2003), a atividade de classificação de documentos é a atividade matricial da arquivologia e antecede a aplicação das demais operações técnicas, pensamento esse aceito unanimemente pela academia científica. No entanto, a ausência de sistematização e de uma literatura específica sobre a construção e aplicação dessa metodologia dificulta a uniformidade dos planos de classificação de documentos (Azevedo, 2023).

Por fim, nas subseções seguintes, serão apresentados, como parte dos resultados do levantamento bibliográfico e da fundamentação teórica desta pesquisa, os seguintes tópicos: as definições do termo “função” no contexto da classificação funcional; o mapeamento relacionado ao objetivo específico “a” desta pesquisa, que trata do uso e da compreensão da classificação funcional pelos usuários internos; o histórico de implementação da abordagem funcional no Brasil; e, por fim, apresentará a revisão de literatura voltada ao macro ambiente, contexto amplo e maximalista, associado à aplicação da classificação de documentos e à institucionalização de práticas arquivísticas no contexto administrativo e histórico em que estão inseridas.

¹³ Segundo Maggi (2006) autonomia e discricionariedade são entendidas, respectivamente, como “a capacidade de produzir suas próprias regras, portanto a capacidade de gerir os próprios processos de ação; ela induz independência”; e como o desenvolvimento de uma “ação prevista por um processo regrado, onde o sujeito agente pode/deve escolher entre as alternativas, num quadro de dependência” (Maggi, 2006, p. 94).

2.1.A definição do termo “Função” como critério de agrupamento

O termo "função" na arquivologia pode assumir múltiplas definições, como considerado sinônimo de atividade ou operação arquivística, representando as funções orientadoras de todo o trabalho arquivístico, tais como criação, avaliação, aquisição, conservação, classificação, descrição e difusão (Rousseau; Couture, 2003); ou como interpretação da responsabilidade de custódia que a instituição ou acervo possui, sendo a guarda como função primordial dos arquivos na preservação do patrimônio documental. O termo também pode ser associado a outros papéis que podem ser desempenhados nos arquivos, entretanto, para esta subseção, o objetivo principal será explorar as diferentes interpretações da definição de "função", exclusivamente no contexto das funções desempenhadas pelas organizações, termo este que é fundamental para a elaboração e implementação da atividade de classificação funcional.

Durante a leitura dos textos acadêmicos sobre a abordagem funcional, foi observada uma certa generalização ou ausência de definições dos termos, corroborando com o pressuposto de Caravaca (2017), onde afirma que a função é uma ideia estritamente abstrata ou conceitual e não prática. Esta ideia de abstração do termo distancia a teoria da prática de profissionais de arquivo e os usuários não especializados com a "falta de um consenso sobre o significado do conceito de função, e a ausência de metodologias que indiquem os procedimentos para a construção de planos de classificação funcionais" podem ser considerados os principais empecilhos encontrados na contemporaneidade que impedem a aplicação e a sistematização da classificação funcional (Sousa, 2022a, p. 9).

[...] o princípio funcional que orienta a elaboração do plano de classificação não deve confundir-se com a estrutura, os assuntos ou a área de intervenção do órgão/entidade. Deste modo, no processo de identificação das funções deve-se evidenciar “o que a entidade faz e não o objeto sobre que recai a ação, nem o respectivo contexto, nem a área de intervenção” (Penteado; Henriques; Lourenço, 2011; *apud* Arquivo Nacional, 2024, p. 38).

Alinhada às conclusões apresentadas por Sousa (2022a) sobre a abstração intelectual da abordagem funcional, esta pesquisa irá se apropriar das questões levantadas como modelo conceitual. Diante do exposto, será abordada a análise dos textos localizados com definições do termo "função" utilizados no contexto da abordagem funcional de classificação em ambientes organizacionais, apresentando-os de forma expositiva e comparativa.

Como definição técnica, buscou-se como fonte documental o texto normativo da ABNT ISO/TR 26122/2022, que aborda o termo com um foco gerencial:

Funções são identificadas em relação aos objetivos da organização. Elas podem ser definidas como processos agrupados porque são direcionadas para um objetivo estratégico específico. As funções comumente são categorias exclusivas e convêm que sejam representadas apenas uma vez na análise, embora seus processos integrantes possam ser executados em várias partes da organização (ABNT ISO/TR 26122/2022, p. 15).

Também foi buscada como fonte a Norma Internacional para Descrição de Funções (ISDF), do Conselho Internacional de arquivos:

Função (*function*) – Qualquer objetivo de alto nível, responsabilidade ou tarefa prescrita como atribuição de uma entidade coletiva pela legislação, política ou mandato. Funções podem ser decompostas em conjuntos de operações coordenadas, tais como subfunções, procedimentos operacionais, atividades, tarefas ou transações (CIA, 2008, p. 13).

Os dois documentos têm como objetivo analisar ou padronizar o processo de trabalho ou de descrição das atividades, ambas não adentraram na especificação objetiva da definição de função. Porém, para fins desta análise, ambas contribuíram com a presença dos três principais elementos, sendo eles a hierarquização, a responsabilidade e a ação.

Já na literatura arquivística, Sousa (2003 e 2014) explora dois enfoques diferentes:

As tarefas, geralmente, são distribuídas a partir das atividades (que são conjuntos de procedimentos necessários para a execução de um processo ou função). As atividades são vinculadas às funções (isto é, conjunto de atividades similares e conexas ou interdependentes, de execução contínua, de caráter duradouro e sem término previsto, que provê suporte para a viabilização da missão da organização). A função indica "o que" é feito, sem detalhar "como" é feito é vinculada à missão (é a razão da existência da organização dentro de seu campo de atuação) (Sousa, 2003, p. 268).

E dez anos depois Sousa define o termo como:

Função, para a entidade, significa “qualquer objetivo de alto nível, responsabilidade ou tarefa prescrita como atribuição de uma entidade coletiva pela legislação, política ou mandato. Funções podem ser decompostas em conjunto de operações coordenadas, tais como subfunções, procedimentos operacionais, atividades, tarefas ou transações (Sousa, 2014, p. 17).

Schellenberg, precursor da classificação funcional no Brasil, a define como: “todas as responsabilidades atribuídas a um órgão para cumprir suas finalidades mais amplas para os quais foi criado; comumente, essas funções são definidas nas leis ou regulamentos que criam o órgão” (Schellenberg, 2006, p.84).

E para o *Glossary of archival and records terminology* (2008), pode ser caracterizado como uma abordagem conceitual ou abstrata do termo:

As atividades de uma organização ou indivíduo realizadas para cumprir algum mandato ou missão. [...] (Duranti 1998, p. 90, n. 10): Função e competência são uma ordem diferente da mesma coisa. A função é o conjunto de atividades voltadas para um propósito, considerado abstratamente. A competência é a autoridade e capacidade de realizar uma esfera determinada de atividades dentro de uma função, atribuída a um cargo ou a um

indivíduo.... Enquanto uma função é sempre abstrata, uma competência deve estar vinculada a uma pessoa jurídica (Pearce-Moses, 2008, p. 208, tradução própria).

Já Sabourin (2001) define função em três perspectivas:

(1) qualquer propósito, responsabilidade, tarefa ou atividade de alto nível que seja atribuída à agenda de responsabilidade de uma instituição por legislação, política ou mandato; (2) funções administrativas ou operacionais comuns de desenvolvimento de políticas e programas e/ou entrega de bens ou serviços; (3) um conjunto ou série de atividades (em termos amplos, um processo de negócios) que, quando realizadas de acordo com uma sequência prescrita, resultarão em uma instituição ou indivíduo produzindo os resultados esperados em bens ou serviços para os quais ela é incumbida ou delegada a fornecer (Sabourin, 2001, p.144, tradução própria).

Os conceitos de função apresentados estão vinculados à ideia de missão institucional, ação e competência/responsabilidade, ou seja, a função é uma operação realizada pelo usuário no decorrer de suas atividades atribuídas ou delegadas dentro de uma organização, transformando a ação em um registro documentário. Conforme Foscarini (2006, p. 196) “o que distingue atividades de funções é o escopo, a interdependência hierárquica e, de acordo com o manual, o fato de que as primeiras são limitadas no tempo”. Caravaca (2017) exemplifica as relações dos principais elementos apresentados ao ilustrar a relação estrutural hierárquica da esquematização do plano de classificação (Heredia Herrera, 2011, *apud* Caravaca, 2017).

Figura 1: Cadeia de elementos de um esquema de classificação de documentos



Fonte: Heredia Herrera (2011), *apud* Caravaca (2017, p. 03, tradução própria).

As ações que uma organização empreende para sustentar o seu trabalho são uma sequência de elementos aninhados uns nos outros. Esses elementos se enquadram em hierarquias, desde aspectos gerais até aspectos mais específicos, até a materialização das ações em documentos. Funções são responsabilidades ou tarefas de alto nível consideradas abstratamente, que são implementadas por meio de atividades. Uma atividade se manifesta por meio de um processo, que é uma sequência de ações ou transações. Uma ação ou transação resulta em documentos (Caravaca, 2017, p. 23, tradução própria).

Nenhuma ação é executada isolada das demais, cada agente desempenha o seu papel visando à missão ou aos objetivos institucionais. As atividades, interconectadas e interdependentes, são responsáveis pelo mapeamento de cada ação considerando os objetivos globais, a implementação e a execução, visando os três níveis de planejamento: estratégico, tático e operacional. Como defendido por Sousa (2003), as funções representam “o que” está sendo realizado e não “como está” sendo desenvolvido; ou seja, as funções são a abstração ou a reunião das ações realizadas e suas características de produção e uso, independentemente dos

procedimentos em que a informação foi registrada. Portanto, a função transcende o conteúdo documental, o suporte ou o organograma institucional, ela sempre será orientada pela missão e seus objetivos de forma coordenada e estratégica.

Contudo, mesmo com a arquivologia sendo uma área conectada diretamente a outras ciências, não é uma prática comum dos pesquisadores da área buscar textos de outras áreas do conhecimento e explorar a interdisciplinaridade para a compreensão das definições comuns da arquivologia e das outras áreas (Sousa, 2014). A "literatura arquivística brasileira fornece em pequeno número a definição de função" (Sousa, 2022a, p. 10), e mesmo com a ampliação do escopo com fontes internacionais, o termo "função" tem sido muito utilizado por estudiosos e pesquisadores de forma ampla e conceitual. Poucos direcionam suas análises para as concepções práticas e para o que realmente constitui uma função dentro de uma instituição. Diante disso, com o objetivo de complementar e ampliar as definições de função, será feito uso da multidisciplinaridade, incorporando as definições do campo da administração.

Dentro das organizações, a aplicação das funções é impactada diretamente pela hierarquia, regramentos, departamentalização, caráter formal ou oficial e a divisão do trabalho, termos esses abarcados pela Abordagem Clássica e Burocrática da administração. A Teoria Científica da administração de Fayol define seis funções tradicionais administrativas dentro das organizações:

Todas as atividades às quais as empresas organizacionais dão origem podem ser divididas nas seguintes seis funções:

1. Técnica (engenharia, produção, fabricação, adaptação).
2. Comercial (compra, venda, troca).
3. Financeira (busca e uso ótimo de capital).
4. Segurança (proteção de ativos e pessoal).
5. Contábil (inventários, balanços, custos, estatísticas).
6. Administrativa (planejamento, organização, comando, coordenação, controle).

Seja a empresa simples ou complexa, grande ou pequena, essas seis funções essenciais estão sempre presentes. Cada função abrange uma grande variedade de atividades (Fayol, 1984, p. 25, tradução própria).

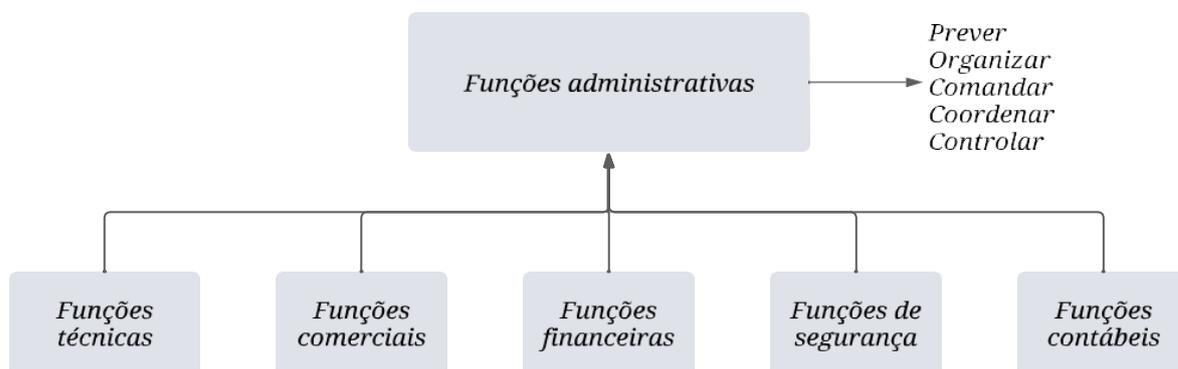
A especificação se assemelha a ideia abstrata de “ação”, anteriormente abordada. As seis funções têm papéis diferentes nas instituições, e podem ter mais ou menos frequência dependendo da missão e objetivos das instituições. Além disso, Fayol (1984, p. 25, tradução própria), também, evidencia a necessidade de “que as seis funções essenciais sejam estreitamente interdependentes; a função técnica, por exemplo, não pode existir sem finanças, comércio, contabilidade, segurança e gestão”.

Nada acontece dentro de uma organização sem que a função financeira tenha participação. Capital é necessário para elementos como, por exemplo, pessoal, instalações, ferramentas, matérias-primas, dividendos, desenvolvimento e reservas. Uma gestão financeira astuta é necessária para obter capital, fazer o uso ótimo dos

fundos disponíveis e evitar compromissos imprudentes. Muitas empresas potencialmente prósperas falham por sofrerem com a falta de dinheiro. E qualquer reforma ou melhoria na forma como uma organização opera é impossível sem finanças ou crédito. Uma condição essencial para o sucesso é manter uma vigilância constante sobre a situação financeira do negócio (Fayol, 1984, p. 26, tradução própria).

Nas funções administrativas, “é amplamente aceito que planejar, organizar, coordenar e controlar são atividades básicas da gestão. A atividade de comando às vezes é considerada separada; gestão e comando são vistos como funções complementares” (Fayol, 1984, p. 29, tradução própria). Para o autor, “a função gerencial busca tirar o máximo proveito de todos os recursos disponíveis e garantir o bom funcionamento das seis funções essenciais, incluindo a própria função gerencial” (Fayol, 1984, p. 29, tradução própria).

Figura 2: As seis funções básicas da empresa para Fayol



Fonte: Chiavenato (2003, p. 81)

Dialogando com as ideias de apresentadas, “função administrativa (ou executiva) também envolve um dever – do agente público – em atender o interesse público, ou seja, o interesse da Coletividade (interesse alheio)” (Miano, 2019, p. 58).

[...] na conceituação de função administrativa há um aspecto relativo ao sujeito da função (aspecto subjetivo), um aspecto objetivo referente à atividade exercida para a concreção de um fim; e, também, um aspecto teleológico, referente à finalidade a que se destina o ato administrativo. O critério subjetivo ou orgânico realça, destaca, o agente da função. Um guarda de trânsito, um prefeito municipal, um secretário estadual, um diretor de autarquia, realizam funções administrativas, executivas. Resta certo pelo próprio sujeito do ato (Miano, 2019, p. 58).

Ademais, a função para o Direito, segundo o Vocabulário jurídico (2003):

Função. Do latim *functio* de *fungi* (exercer, desempenhar), embora seja tido no mesmo sentido de cargo, emprego, exercício ou ofício, na técnica do Direito Administrativo, entende-se mais propriamente o direito ou dever de agir, atribuído ou conferido por lei a uma pessoa, ou a várias, a fim de assegurar a vida da administração pública ou o preenchimento de sua missão, segundo os princípios instituídos pela própria lei (Silva, 2003, p. 641-642).

Se, no âmbito do direito, a função administrativa está associada ao ato de exercer e desempenhar uma atividade, ela se refere ao sujeito da ação, o qual só pode ser executado em virtude da lei, seguindo “o princípio da legalidade, portanto, que os administrados somente poderão ser obrigados a fazer (ou proibidos de não fazer) ou deixar de fazer (ou proibidos de fazer) junto à administração Pública, sem seu consentimento, caso lei adequada assim o determine” (França, 2014, p. 10).

Para a definição desta pesquisa, encerra-se o ciclo em torno da definição do termo, retornando à citação de Schellenberg (2006), e define “função” como o conjunto de ações agrupadas com base nas responsabilidades, competências e atribuições delegadas por um ato legal ou normativo a uma instituição, e executadas por um ou mais usuários especializados no desempenho de uma atividade visando os objetivos e a missão institucional. Por consequência, a documentação será advinda apenas do registro da execução das atividades, independente dos suportes ou espécies.

Embora a função demande a ação de um agente, Hurley (1993, p. 3, tradução própria) afirma que “uma função não é um sujeito”. O autor argumenta que as funções quando “tratadas como unidades de descrição para estabelecer relacionamentos, elas operam mais como declarações de proveniência do que títulos indexáveis” (Hurley, 1993, p. 3, tradução própria). Nesse sentido, as funções “são um veículo para expressar relações entre descrições de contexto, proveniência e registros”, não se limitando a serem relacionadas apenas característica de uma atividade, “no entanto, que a ordem tradicional pode ser virada de cabeça para baixo. Em vez de funções serem características de coisas (contexto, proveniência e descrições de registros), informações sobre registros e agências podem ser apresentadas como a descrição de uma função” (Hurley, 1993, p. 9, tradução própria).

As unidades funcionais de descrição têm uma substância e uma estabilidade (mesmo uma mudança de nome não requer necessariamente uma mudança de identidade) que meras posições indexáveis não têm. Com a estabilidade vem a inflexibilidade, no entanto, ao lidar com a linguagem variante e os termos alternativos. O desenvolvimento de uma estrutura de referência cruzada (um índice para as unidades funcionais de descrição) é indispensável (Hurley, 1993, p. 9, tradução própria).

Conforme Hurley (1993, p. 6, tradução própria), “o instinto de ordem e clareza nos leva a analisar toda uma história administrativa em um esquema invariável de categorias funcionais. Na realidade, porém, as funções antigas morrem e as novas evoluem continuamente”. Dessa forma, “o estudo das funções é essencial para o tratamento da documentação arquivística, permitindo o reconhecimento de sua proveniência e do contexto de

sua produção e uso” (Arquivo Nacional, 2024, p. 4), ao possibilitar o reconhecimento da proveniência e do contexto de produção e uso dos documentos.

Com o início na delimitação do universo a ser trabalhado, ou seja, a instituição ou órgão, segundo o Arquivo Nacional (2024, p. 6), “a metodologia do estudo das funções, para subsidiar a elaboração de instrumentos de gestão de documentos, requer pesquisa, estudo e organização das informações”. A publicação do Arquivo Nacional (2024), intitulada "Orientações para o Estudo de Funções", tem como principal objetivo auxiliar na identificação das funções. No entanto, a delimitação e o entendimento dos conceitos enfrentam barreiras significativas de definição. Corroborando com essa incompreensão, é apresentada uma definição abstrata e generalista do termo "função", o que indica que a publicação se concentra mais em identificar as funções do que em defini-las de forma precisa, o que torna sua interpretação suscetível à subjetividade e ao imaginário dos profissionais arquivistas, uma vez que, mesmo que localizada, o usuário não poderá identificá-la.

Figura 3: Etapas para o estudo de funções



Fonte: Arquivo Nacional (2024, p. 6).

Com oito passos delimitados, o mapeamento das funções deve ser levantado desde a estrutura organizacional e competências, até a delimitação de critérios de agrupamento por semelhantes e a denominação ou delimitação de cada função mapeada. Embora apresentada como uma metodologia bem prática, o documento pode não ser compreendido em sua totalidade

ou ser aplicado na prática pelos profissionais que não possuem bases claras da delimitação do critério funcional, ou conhecimento aprofundado ou consolidado sobre o tema.

De mesmo modo, o Governo do Estado de São Paulo elaborou o Manual de aplicação do Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades-Meio (2008) como um guia teórico e prático visando à construção de planos de classificação. Embora a construção do documento seja voltada a exclusividade do contexto dos arquivos do Estado, o manual conta com um referencial teórico denso e completo no quesito fundamentação teórica e legislativa. Contemplando outras funções e o próprio ciclo de gestão de documentos, o manual é focado no público não especializado, permitindo que estes usuários possuam o entendimento completo do conteúdo abordado. No contexto da classificação, o manual define função como:

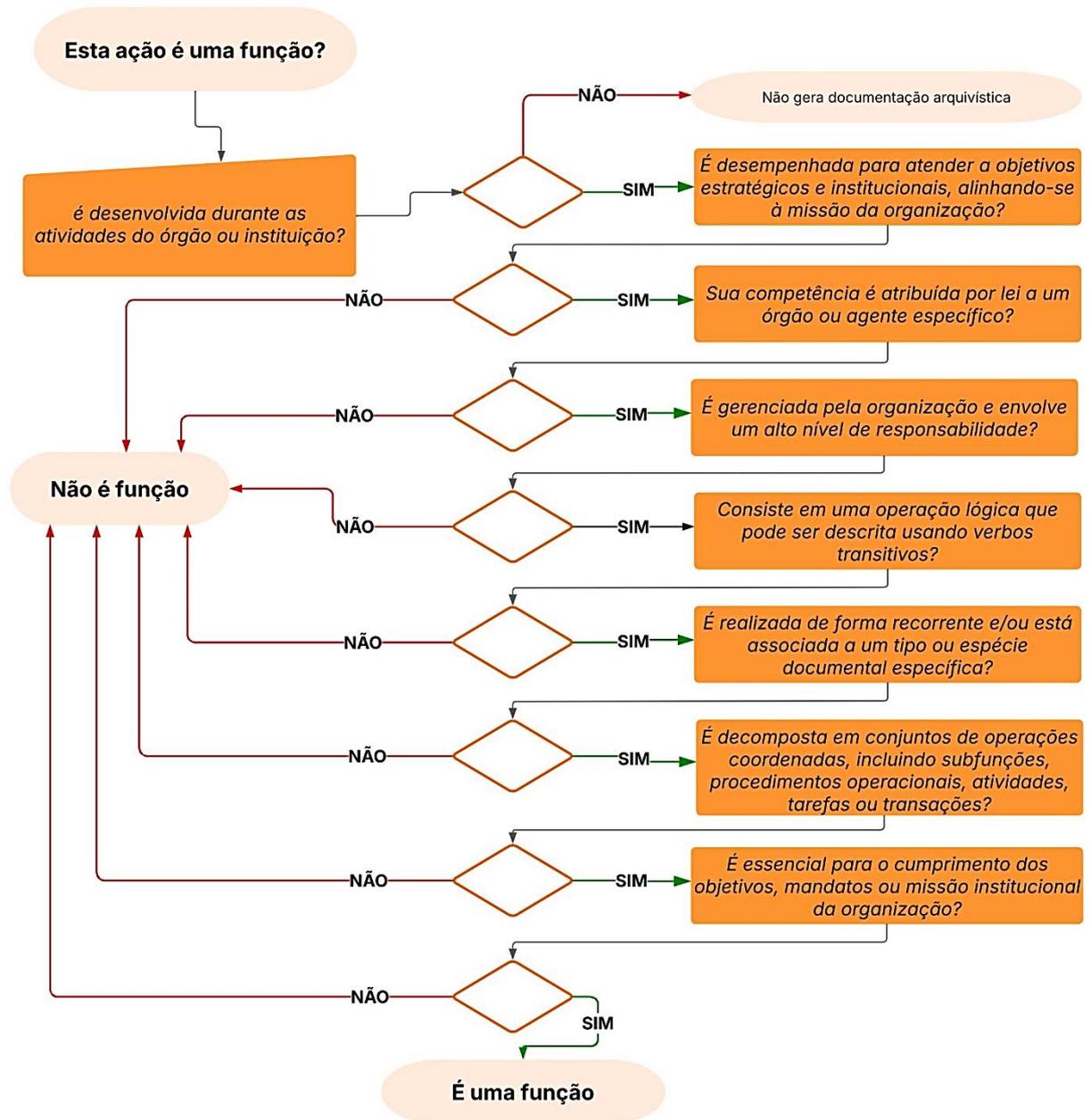
FUNÇÃO - corresponde ao conjunto das atividades que o Estado exerce para a consecução de seus objetivos. As funções podem ser diretas ou essenciais e indiretas ou auxiliares. As funções indiretas ou auxiliares são as que possibilitam a infraestrutura administrativa, financeira, de recursos humanos, de material e patrimônio, transporte e de comunicação, infraestrutura necessária ao desempenho concreto e eficaz das funções essenciais. Cada função está acompanhada do seu respectivo código numérico (SAESP, 2008, p. 21).

Entende-se as subfunções como “um agrupamento de atividades afins, correspondendo cada subfunção a uma vertente da respectiva função. A subfunção está acompanhada de seu respectivo código numérico” (SAESP, 2008, p. 21). A divisão de atividades diretas e indiretas, no manual, são apresentadas como o princípio de divisão dos fundos, como atividade finalística e meio, respectivamente.

Contrariando a publicação técnica do Arquivo Nacional, o Manual da SAESP deixa claro quais são os níveis e critérios de agrupamento e como estão estruturados no plano de classificação: órgão produtor > função > subfunção > atividade > documentos. Como o foco é voltado para os usuários não especializados, além de apresentar as bases de como elaborar um plano de classificação com a representação visual, o manual expõe de forma didática como usar corretamente os caminhos da classificação.

Por fim, para recapitular todas as definições de função presentes nesta subseção, como estratégia para contornar a abstração ou artificialização do termo “função”, a Figura 5, a seguir, apresenta um fluxograma com o propósito de ser uma ferramenta visual de um *checklist* a fim de identificar o que pode ser considerado como função administrativa, de acordo com as definições apresentadas.

Figura 4: Checklist Ilustrativo: O que é Função?



Fonte: Adaptado de Sousa (2022a)

Na próxima subseção serão abordados outros assuntos referentes à aplicabilidade dos sistemas com base na literatura especializada, incluindo outras realidades de países que também são adeptos à abordagem funcional. Serão apresentadas cronologicamente, as principais influências metodológicas e teorias de cada período. Também serão apresentadas as três principais fases observáveis de produção científica associadas à aplicação da classificação funcional de documentos. Assim como, como ponto de conclusão da seção, serão apresentados os discursos científicos incipientes que marcam a fase contemporânea dos estudos arquivísticos debruçados na teoria da classificação funcional.

2.2.Mapeamento da aplicação da abordagem funcional

Nesta subseção, serão mapeados e analisados os contextos e as relações entre a classificação funcional e o seu usuário produtor. Com a virada do século, a arquivologia testemunhou várias atualizações, não apenas em sua teoria, mas também com as novas necessidades de modernização das práticas e usos dos documentos, principalmente em ambientes digitais. A seguir, será apresentada uma análise qualitativa e quantitativa acerca dos entendimentos da participação e atuação do usuário produtor perante a atividade de classificação funcional em ambientes organizacionais.

Foram considerados 54 textos científicos, nacionais e internacionais, que abordam a aplicação e metodologias da classificação funcional em seus respectivos países de origem e/ou estudos de casos específicos.

Gráfico 1: Países de origem das fontes localizadas



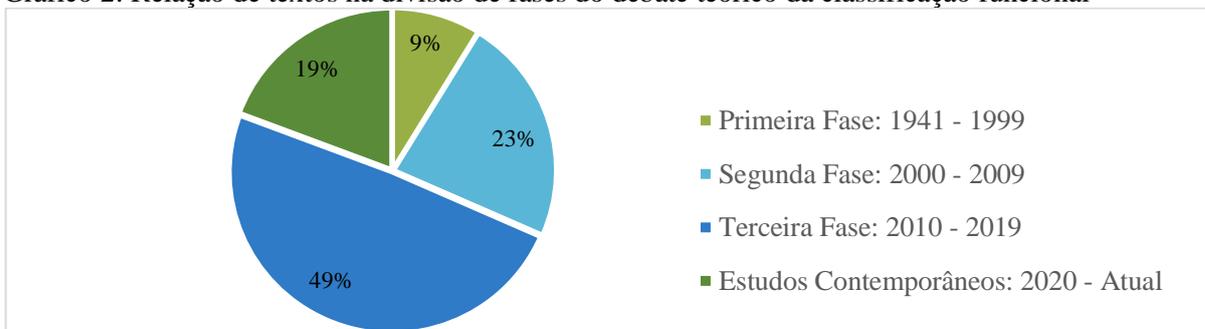
Fonte: Elaborado pela Autora

A trajetória apresentada até então possuía como foco principal o Brasil e as influências internacionais na concepção da classificação funcional no território. Esta subseção será focada na apresentação dos dados analisados, em outros termos, o mapeamento referente ao objetivo específico “a” deste trabalho¹⁴. As análises a seguir se concentram no usuário dentro de seus contextos organizacionais, independentemente da localização, com o objetivo de coletar dados quantitativos e qualitativos sobre a importância da compreensão dentro da classificação, para o sucesso dela.

¹⁴ A metodologia de coleta já foi delimitada no Seção de Introdução, especificamente na subseção: IV. Metodologia.

É possível definir três fases temporais e temáticas distintas dos trabalhos em classificação pela abordagem funcional sendo elas: Primeira fase (1941-1999): Ruptura e Consolidação Metodológica; segunda fase (2000-2009): Integração Teórico-Prática; terceira fase (2010-2019): Usabilidade e Críticas Operacionais. Por fim, há o início de uma nova fase ainda em construção (2020-presente), com características voltadas a revisão do método e inovação tecnológica, assim como, um olhar focado no Usuário.

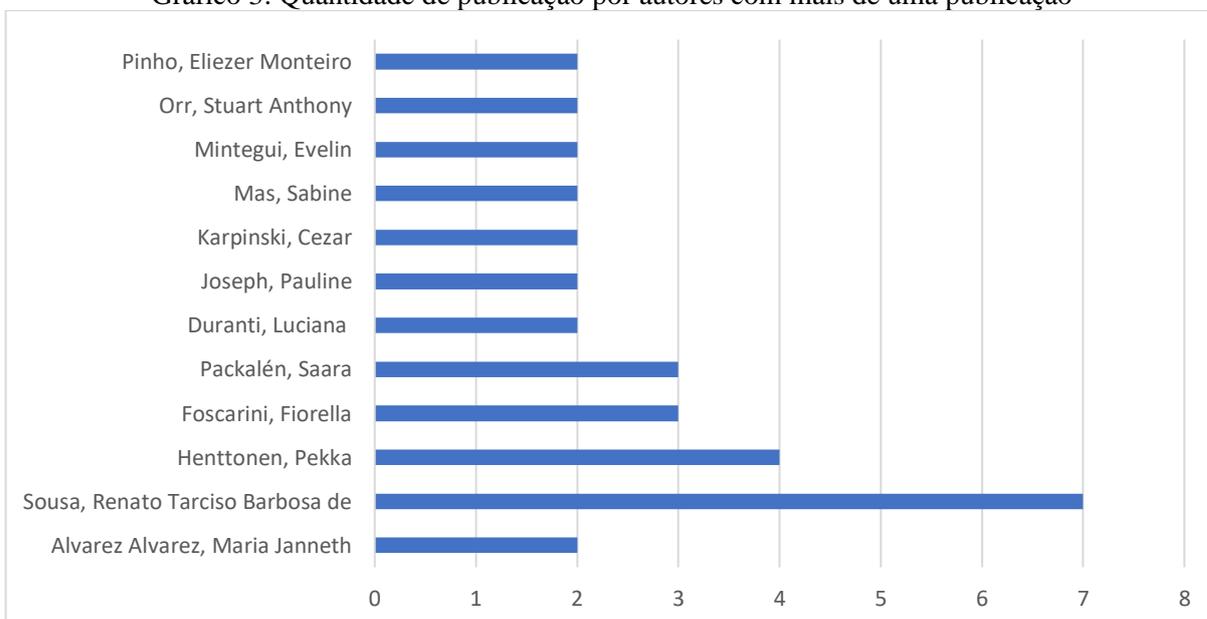
Gráfico 2: Relação de textos na divisão de fases do debate teórico da classificação funcional



Fonte: Elaborado pela autora.

Os 57 trabalhos analisados envolvem 63 pesquisadores distintos, conforme demonstrado no Gráfico 3. As 84 ocorrências dos autores nos trabalhos analisados derivam do desmembramento das participações e coautorias, incluindo tanto os autores principais quanto as coautorias e participações em geral.

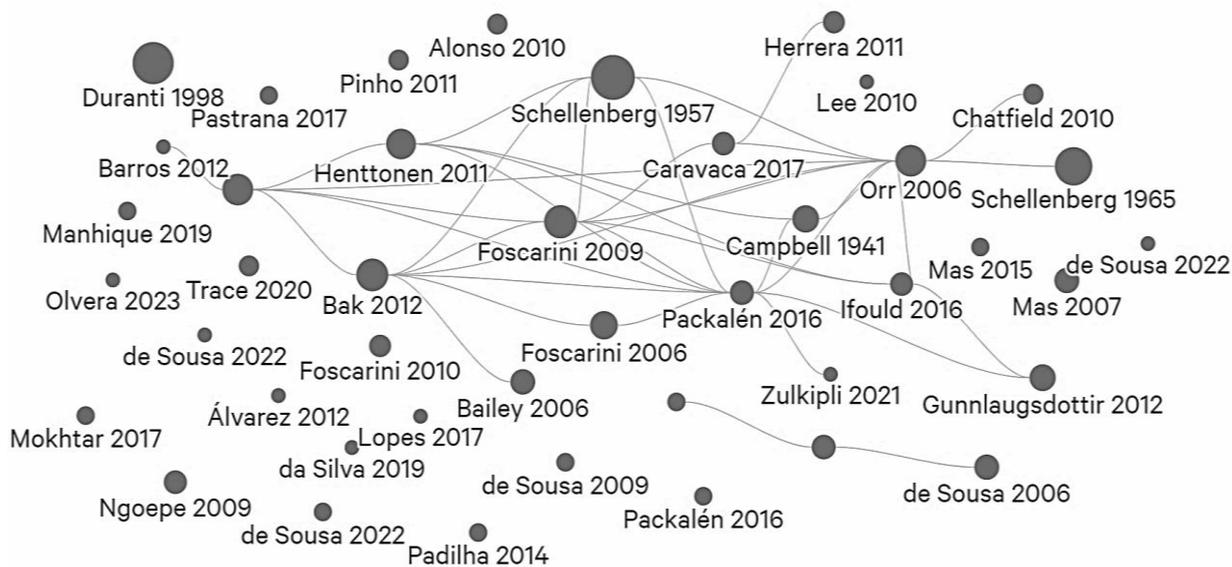
Gráfico 3: Quantidade de publicação por autores com mais de uma publicação



Fonte: Elaborado pela Autora

Destaca-se a produção de Schellenberg¹⁵ (1957), contabilizando 258 citações entre os trabalhos analisados, em seguida de Duranti (1998), contabilizando 153 citações; Schellenberg (1965); Bak (2012) com 26 citações; Orr (2005) e Sabourin (2001), ambos com 21 citações. As demais pesquisas foram contabilizadas com menos de vinte citações, assim como ilustra a figura 6, extraída do programa *Litmaps*.

Figura 5: Análise de citações por obras mapeadas



Fonte: Extraído do *Litmaps*, elaborado pela autora

Os dados de citações podem ser interpretados de duas formas: a primeira defende que trabalhos mais antigos possuem mais tempo para serem citados, a segunda defende que trabalhos datados do início da abordagem funcional têm mais relevância para a fundamentação das pesquisas subjacentes, podendo ser considerado “clássicos” ou “tradicionais”, e consequentemente, com mais citações.

Outro dado que pode ser analisado por meio da figura 6 é a existência de trabalhos que não citam ou que não referenciam os demais, assim isolados na malha. Excluídos os textos chamados por essa pesquisa de primeira fase, ou seja, os “clássicos”, 27 pesquisas analisadas não possuem referências a nenhuma das pesquisas mapeadas. Entre estas, 6 não possuem nenhuma relação de citação e referência com as demais. O distanciamento dos mesmos pode ser justificado pelo recorte temporal das pesquisas mais recentes de 2019-2022, ou pela distância geográfica. Porém, a ausência da relação de citações e referências entre os textos pode evidenciar mais do que sua localidade ou recorte, esta ausência mostra que podem existir outras

¹⁵ Para esta pesquisa, será utilizada a versão traduzida: Arquivos modernos: princípios e técnicas (Schellenberg, 2006).

fundamentações teóricas além das usuais em outros países que utilizam a metodologia funcional. Expostas as primeiras impressões, inicia-se a análise dos textos que serão apresentadas por recorte temporal seguida de um parágrafo de conclusões destinado a recapitulação de cada fase, respectivamente.

Até o final da Segunda Guerra Mundial, era comum observar uma confusão entre os métodos arquivísticos e os biblioteconômicos. Schellenberg (1965, p. 20, tradução própria) introduz seu livro destacando as semelhanças entre instituições responsáveis pela organização e retenção de registros, classificando-as como "sociedades históricas, instituições arquivísticas e bibliotecas". Para o autor, a origem do tipo de repositório que acumulou os registros foi o primeiro fator que influenciou na construção da metodologia de arranjos e descrição arquivísticos.

Schellenberg também aponta que o segundo fator foi o crescimento do volume de documentos e a necessidade de métodos de organização e recuperação, em comparação, o autor expõe que as "bibliotecas só conceberam novos métodos de classificação e catalogação depois de terem que lidar com um volume de publicações em rápido crescimento" (Schellenberg, 1965, p. 28, tradução própria). Por fim, o terceiro fator que influenciou o desenvolvimento da metodologia arquivística diz respeito ao caráter dos registros adquiridos e ao aumento do interesse dos pesquisadores por outros temas, como "economia, sociologia, ciência política e demografia" (Schellenberg, 1965, p. 30, tradução própria).

As práticas seguidas nos repositórios americanos na organização dos registros dependiam um pouco da quantidade do material tratado. Quando as explorações de um repositório eram pequenas em quantidade, os depositários não estavam preocupados em classificar as suas coleções ou grupos de acordo com qualquer arranjo esquemático; ocupavam-se principalmente com a disposição de itens e séries dentro de coleções ou grupos (Schellenberg, 1965, p. 32, tradução própria).

Embora este texto de Schellenberg seja datado após sua obra mais famosa publicada quase uma década antes, o autor realiza as principais relações da movimentação do desenvolvimento da metodologia arquivística a partir do olhar biblioteconômico.

Quando aplicado ao material documental, o termo "arranjo" refere-se a todas as atividades que devem ser realizadas para colocar os registros em ordem nas pilhas de um repositório. Essas atividades são de natureza intelectual e física. As atividades intelectuais consistem, em grande parte, em analisar o tipo, a procedência, as origens funcionais e o conteúdo dos registros. São de natureza difícil e complexa, na medida em que os registros envolvidos são de origem remota, complicados em sua estrutura administrativa ou em condições desarranjadas (Schellenberg, 1965, p. 81, tradução própria).

Schellenberg (1965), já exemplificava as complexidades intelectuais de abstração da atividade de classificação funcional, ou arranjo da época. Mesmo com o texto abordando a prática de forma incipiente, é clara a oposição contra a organização seguindo a abordagem por assuntos.

Não há informação mais reveladora do conteúdo e do significado dos registros do que aquela relativa às suas origens funcionais. Essas informações são tão importantes em relação aos registros quanto as informações sobre o assunto em relação às publicações (Schellenberg, 1965, p. 81, tradução própria).

Schellenberg (2006, p. 54) argumenta que “todos os problemas do arquivista, de arranjo, descrição, avaliação e utilização, decorrem da maneira pela qual tais documentos são tratados nas repartições públicas”.

Ao arranjar os documentos ele (usuário) os classifica tendo em vista a maneira pela qual serão usados pela sua repartição. Essa classificação poderá, em alguns casos, não representar nem a estrutura do órgão, nem o seu funcionamento, e raramente resultará no agrupamento dos papéis por assunto, para atender às necessidades de pesquisas. Mas o arquivista aceita o arranjo dado aos documentos durante a fase de uso corrente, embora não satisfaça bem às suas próprias necessidades, pois é um dos princípios básicos da arquivística conservar, nos arquivos de custódia, o arranjo original (Schellenberg, 2006, p. 55).

Campbell (1941, p. 440, tradução própria), evidencia que ao abordar a concepção da atividade, destaca-se a utilidade dos esquemas de classificação ou planos de classificação, afirmando que "uma vez identificados, eles automaticamente se encaixam [...]", e que "o trabalho de classificação se torna simplesmente a tarefa de atribuir a cada série, à medida que é identificada, seu lugar óbvio no esquema", em um contexto no qual o usuário responsável pela atividade era o usuário especializado ou o arquivista.

Conforme Duranti (1998, p. 10, tradução própria) pela ótica da diplomática, os produtores de documentos possuem uma intrínseca relação “essencial para o desenvolvimento de uma diplomática especial dos documentos de sociedades passadas”, em outros termos, a autora elabora a relação do agente produtor com a sua proveniência, pode ser determinada determinar por meio da gestão de documentos e pela padronização de leis e práticas.

[...] devido a crescente uniformidade dessas leis, regulamentos, estruturas e às formas como as atividades são realizadas, devido à padronização promovida pela gestão de registros, que é vital para uma *elephantine bureaucracy* (burocracia elefantescas), e porque a liberdade de informação, sublinhando a responsabilidade dos órgãos administrativos e o direito dos cidadãos de controlar suas atividades, favorece uma melhor organização e determina a difusão do conhecimento do nosso sistema social, conhecimento que perde seu caráter elitista (Duranti, 1998, p. 10, tradução própria).

Duranti (1998, p. 9, tradução própria) expõe o pensamento de que a “sociedade cria fontes de informação que emergem em formas, ao mesmo tempo múltiplas e fragmentárias”, e

[...] “muitas vezes é impossível verificá-las para o nosso próprio tempo, porque não temos a perspectiva adequada sobre os eventos nos quais ainda estamos envolvidos, dada a multiplicidade e variedade de informações”. Para a autora, “o conhecimento das estruturas administrativas, dos procedimentos burocráticos, dos processos e das formas, [...] permite aos arquivistas fazer uma análise comparativa das séries arquivísticas para seleção e aquisição” (Duranti, 1998, p. 9, tradução própria).

Por fim, a obra de Sousa (1995) no contexto brasileiro logo após a aprovação do primeiro Código de Classificação de Documentos da Área-meio pelo Conarq (Arquivo Nacional [Brasil], 2001). A partir de 1991, com a lei de arquivos, se impõe a gestão de documentos como prática, porém, o autor constata que pode ser observada uma lacuna da teoria com a prática.

O tratamento desses arquivos fundamenta-se no empirismo e na improvisação. Não há instrumentos de gerenciamento da classificação intelectual e física e dos prazos de guarda dos documentos. A incipiente organização adotada nos arquivos ativos é geralmente perdida quando os documentos são transferidos para os depósitos de massas documentais acumuladas. O descaso com que é tratada essa questão se traduz, geralmente, em poucos investimentos em instalações, equipamentos, materiais de consumo e na formação e treinamento de pessoal (Sousa, 1995, p. 6).

Pode ser observada nos primeiros anos pós ruptura teórica, uma preocupação dos autores no excesso de tipos e série documentais, e como as mesmas poderiam ser identificadas e refletir as funções dos departamentos provenientes. No primeiro momento, tanto a atividade de classificação quanto a de avaliação era vista como responsabilidade do arquivista, ou do usuário especializado.

A partir da virada do século XXI, pode ser observado o início de um novo cenário com base nas pesquisas mapeadas. Sabourin (2001) mesmo abordando a função avaliação, retoma a classificação funcional como estratégia para facilitar a etapa de destinação final. Seu artigo possui uma didática muito presente como característica ao abordar os conceitos; pois tem como ponto de partida a realidade do uso da abordagem da classificação por assunto a fim de defender o uso da classificação funcional e seus benefícios para as atividades de avaliação e organização dos documentos.

A abordagem dessas questões requer uma revisão dos princípios básicos dos sistemas de classificação de arquivos de assunto e uma explicação do que este artigo significa quando se refere ao projeto de sistemas de classificação de registros "baseados em funções". O nome para o tipo de estrutura do sistema de classificação baseado em funções que está sendo desenvolvido e projetado no *NA (National Archives of Canada)* e *Business Activity Structure Classification System (BASCS)*, pronunciado como a palavra “*basis*”) (Sabourin, 2001, p. 140, tradução própria).

Assim como em referências anteriores, o autor concentra-se mais no delineamento das bases teóricas e práticas da classificação do que na especificação dos agentes responsáveis pelo desenvolvimento dessa atividade em ambientes organizacionais. Apesar da ausência explícita do usuário produtor, optou-se por manter o texto devido à sua contribuição ao descrever o projeto do Arquivo Nacional do Canadá relacionado à elaboração de um plano de classificação funcional.

Teoricamente, o BASCS é uma estrutura lógica de classificação de registros que trata as informações contidas nos registros como subprodutos e evidências de funções institucionais, e cuja estrutura sequencial lógica é determinada pelas relações espaciais, temporais e causais naturais existentes entre o conjunto ou série de atividades que compõem a função (Sabourin, 2001, p. 146, tradução própria).

Já na pesquisa de Calabria (2004), ao apresentar os resultados sobre o Sistemas de Gestão Eletrônica de Documentos (EDMS - *Electronic Document Management Systems*), a autora revela a principal preocupação do Governo local de Caloundra (*Caloundra City Council*) com a transição da abordagem de classificação por assunto para a abordagem funcional: "uma classificação baseada em funções é útil e viável para uma equipe especializada em gestão de documentos, mas como a equipe sem experiência em gestão de documentos lidará com as funções?" (Calabria, 2004, p. 3, tradução própria). Entre as pesquisas examinadas, Calabria é a primeira, no recorte temporal, a considerar a adaptação dos usuários internos à abordagem funcional ao adequar-se a ela.

Decidiu-se que, durante a avaliação, era necessário prestar atenção especial nos modelos mentais que o pessoal emprega na recuperação e arquivamento de documentos. Por exemplo, se uma pessoa da equipe está procurando recuperar o Código de Conduta do Funcionário, ela primeiro pensa no assunto (código de conduta), na atividade (condições do funcionário) ou na *Councils functions* (pessoal) (Calabria, 2004, p. 3 a 4, tradução própria).

Os testes realizados por Calabria (2004, p. 5, tradução própria) consistiram na avaliação do uso dos usuários nas condições que já vinham sendo aplicadas, e calcularam as "taxas de sucesso na recuperação e arquivamento de documentos com base na implementação da classificação *Keyword for Councils*¹⁶ sem alterações"; e "foram questionados sobre onde arquivariam ou recuperariam documentos usando o primeiro nível de *Keyword for Councils* [...]" (Calabria, 2004, p. 6, tradução própria).

¹⁶ "*Keyword for Councils*" pode ser entendido como o conjunto de classes de um plano destinado ao governo local de Caloundra. Segundo a autora, o termo é definido como "lista de funções do governo local, tais como Propriedades do Conselho" (Calabria, 2004, p. 2, tradução própria). Este "plano de classificação" se subdivide em *Keywords* (Classes), *Activity level* (Atividades ou/e Funções) e *subject level* (assuntos) (Calabria, 2004).

E pôde ser observado com os resultados encontrados por Calabria (2004) que os usuários do Governo local de Caloundra possuem hábito de recuperação de documentos similares, porém não uniformes. O resultado observável quando os produtores foram “obrigados a arquivar e recuperar documentos conhecendo o primeiro nível de *Keyword for Councils* (funções), seu nível de recuperação e arquivamento de documentos bem-sucedidos seria baixo [...], 52% dos casos os participantes conseguiram identificar a função correta para um documento”; em contraponto, “quando os participantes foram questionados sobre quais palavras ou frases eles usariam para procurar ou arquivar um documento, quase metade de todas as tentativas (43%) foram no ‘nível assunto’ ” (Calabria, 2004, p. 6, tradução própria).

No segundo teste, após aplicação do *Keyword for Councils* foi constatado que “embora os participantes tenham sido razoavelmente bem-sucedidos na busca usando descritores de assunto, a taxa média de sucesso (75%) ainda era insuficiente para garantir um alto nível de satisfação com a EDMS” (Calabria, 2004, p. 7, tradução própria).

Os participantes que tinham visto *Keyword for Councils* antes do teste de usabilidade não se saíram melhor do que os funcionários que nunca tinham visto a classificação. Isso demonstra que fornecer aos funcionários a classificação completa e esperar que eles leiam o documento (em meio a todos os outros trabalhos) não é uma abordagem viável (Calabria, 2004, p. 7, tradução própria).

A autora conclui o seu estudo reforçando a necessidade de treinamento dos usuários adequado a nova realidade, além de um teste de usabilidade com os mesmos. “Se o uso do EDMS requer uma compreensão das funções, é fundamental que esse entendimento seja fornecido em materiais de treinamento e apoio ao desempenho, como *cheat sheets* (resumos de consulta)” (Calabria, 2004, p. 7, tradução própria).

Esse entendimento também será importante para o pequeno percentual de funcionários que pensam em níveis mais altos dentro da classificação. No entanto, a formação não garantirá o sucesso do EDMS, uma vez que uma implementação bem-sucedida não é uma questão de formação. Em vez disso, o treinamento é um complemento para melhorar a usabilidade da classificação por meio de design centrado no usuário e técnicas de avaliação (Calabria, 2004, p. 7, tradução própria).

Orr (2005, p. 13, tradução própria) também parte do problema da falta de pesquisas referentes a usabilidade dos sistemas de classificação funcional pelos produtores, “há cada vez mais relatos de profissionais de gestão de documentos enfrentando dificuldades significativas para desenvolver e implementar tal abordagem”.

Foi alegado que é mais fácil para os usuários classificar registros usando uma classificação baseada em funções, porque a classificação é baseada nas atividades que os usuários realmente realizam. Isso pressupõe que o usuário compreenda suas atividades nos mesmos termos usados pelo desenvolvedor da classificação. (Canadá, 2004; in: Orr, 2005, p. 67, tradução própria).

Conforme Orr (2005, tradução própria), “a usabilidade é vista como um problema significativo com esquemas de classificação baseados em funções, particularmente para usuários não especialistas” (Orr, 2005, p. 70). “As pessoas que as concebem pensam que são lógicas e fáceis de usar, mas as pessoas que as usam veem as coisas de forma diferente” (Parker, 1999, p.23; *apud* Orr, 2005, p. 71, tradução própria).

Os vinte e cinco profissionais de gerenciamento de registros que responderam ao questionário da pesquisa expressaram opiniões com base em sua experiência de ter usado esquemas de classificação baseados em funções. Os questionários foram divididos em seções indicadas pelos títulos deste Capítulo. Exceto quando indicado, não houve correlação aparente entre o país de trabalho e as opiniões expressas (Orr, 2005, p. 98, tradução própria).

O movimento de pesquisa de Orr (2005) concentrou-se no levantamento da opinião dos arquivistas sobre a classificação funcional como única forma de organizar os documentos. Em seu universo de pesquisa, 83% dos entrevistados concordaram que a classificação funcional é a única forma de classificação eficaz de documentos. Quando questionados sobre as formas metodológicas da construção de um plano de classificação, na afirmação: “existe uma metodologia comprovada para desenvolver uma classificação funcional de documentos”, 39% dos entrevistados concordaram com esta afirmação, menos da metade que concordaram na afirmação anterior, ou aproximadamente a redução de 53% (Orr, 2005, p. 78, tradução própria).

Os princípios classificatórios em arquivística são geralmente formulados com menos rigor intelectual do que os princípios teóricos de classificação em um contexto documental geral, devido a lacunas de pesquisa na classificação de registros administrativos. É principalmente com base em uma abordagem empírica que os arquivistas têm sido capazes de discernir seus próprios princípios ou métodos de classificação (Mas, 2007, p.41, tradução própria).

E ao questionar os entrevistados sobre a terceira afirmação: “existe uma convenção eficaz para nomear os elementos/termos num sistema de classificação funcional” (Orr, 2005, p. 88, tradução própria), 32% concordaram com a afirmação, e novamente, os números reduziram em 18% . Os dados extraídos da pesquisa de Orr (2005) servem como dados quantitativos que revelam a não uniformidade das metodologias de classificação, uma vez que cada plano seguirá a melhor metodologia que se adeque à realidade observada.

Parece haver um amplo apoio entre especialistas e profissionais para a sugestão de que a classificação baseada em funções é uma maneira valiosa de classificar registros, mas claramente não é o único método pelo qual os registros podem ser classificados. [...] Os registros são, por definição, dependentes do contexto e classificá-los relacionando-os a funções comerciais relevantes os vincula a um aspecto desse contexto. Fazer isso de forma tão deliberada é claramente mais importante em relação aos registros digitais do que aqueles em formato de papel, por razões dadas na literatura. (Orr, 2005, p. 109, tradução própria).

O artigo de Bailey (2006), embora retrate também pela ótica da atividade de avaliação, a autora busca uma abordagem funcional ou das atividades para basear as descrições com base na macroavaliação. A escolha de incluir o artigo deriva das similaridades dos problemas encontrados na aplicação da macroavaliação funcional, como a falta de metodologia a respeito da uniformidade na criação dos termos e aplicação; assim como seus resultados e recomendações.

Muitos participantes comentaram que parecia ser necessário um guia especial para poder entender como fazer os termos e condições funcionarem. Na verdade, foi sugerido que houvesse dois documentos. Um deles seriam os termos e condições formais, legais, que faziam parte da autoridade de disposição de registros assinada pelo Arquivista Nacional. O outro seria um guia mais prático e amigável, com linguagem simples, projetado para auxiliar os usuários na aplicação dos termos e condições formais – um *Application Guide* (Bailey, 2006, p. 159, tradução própria).

Assim como nos resultados da pesquisa de Calabria (2004), Bailey afirma a necessidade de ter um documento ou uma ferramenta didática visual para a melhor compreensão da classificação técnica seguindo a abordagem funcional, o que a autora chama de “*Application Guide*” e Calabria de “*cheat sheets*”. Outro problema levantado por Bailey (2006) é a não uniformidade de treinamento dos funcionários de arquivo, devido à alta rotatividade dos cargos; ou da falta de correlação do instrumento de avaliação com a realidade, uma vez que, “os membros do grupo observaram que a seleção do registro arquivístico pelo arquivista [...] é um exercício inútil se a ferramenta que é fornecida aos clientes para expressar a seleção é inadequada” (Bailey, 2006, p. 161, tradução própria).

Finalmente, à medida que as instituições do governo federal avançam cada vez mais para os esperados sistemas de manutenção de registros baseados em funções, tanto a metodologia de termos e condições quanto seu texto modelo precisarão ser continuamente atualizados para abordar essas novas situações e garantir sua aplicabilidade e longevidade contínuas (Bailey, 2006, p. 179, tradução própria).

Foscarini (2006 e 2009), assim como Sousa (1995), destacam-se como os principais autores que investigam os fatores externos a as atividades de arquivo que impedem a aplicação da abordagem funcional, como as abordagens administrativas, com ênfase na burocracia. A autora defende que a “hipótese de Bearman de que diferentes culturas organizacionais teriam impacto sobre os estilos de *record-making* (produção de documentos) e *recordkeeping* (manutenção) também é confirmada pela análise dos sistemas de classificação adotados em diferentes países” (Foscarini, 2006, p. 191, tradução própria).

Conforme Foscarini (2006), a classificação no momento da produção é a forma mais adequada de manter os vínculos internos do documento e evitar o que a autora chama de “ordem original artificial”, com a classificação sendo realizada após o encerramento dos

processos. A autora defende que “ao realizar o vínculo arquivístico e, conseqüentemente, determinar a estrutura interna de um acervo arquivístico, a classificação torna-se ‘o único meio de realizar a formação de um arquivo’” (De Felice, 1967, p. 68; *in*: Foscarini, 2006, p. 192, tradução própria).

A ampliação do cenário multidisciplinar vai além de reconhecer a correlação das atividades de gestão de documentos com a administração. Sousa (2006) evidencia a necessidade de reconhecimento das bases da classificação originadas na filosofia, com a Teoria do Conceito e a Teoria da Classificação e da Taxonomia. Ao reconhecer os processos filosóficos envolvidos, podem ser observados os fenômenos cognitivos e de compreensão que envolvem a classificação técnica da informação. Embora não explícitos, estes resultados que já vêm sendo emergidos em outras pesquisas, como a necessidade de treinamento; não fluidez da atividade ou artificialização das classes; ou até na criação de documentos com vocabulário muito especializado.

Mas (2007) vai relatar como a classificação não técnica impacta na recuperação da informação, uma vez que, cada usuário classificador usa de seus conceitos predefinidos de forma arbitrária para organizar os seus documentos junto aos setores de trabalho. O autor defende que a adjetivação do termo classificação “assume um significado diferente ou nos informa sobre o nível de detalhes ou especificidade da classificação [...], seu campo de aplicação [...] ou seu desenvolvimento” (Mas, 2007, p. 13, tradução própria). Para Foscarini (2009) a escolha do método de “adjetivação” do sistema de classificação parte do princípio de abstração da informação.

Uma boa sugestão que, no entanto, pode colidir com a complexidade dos assuntos e não leva em consideração que pessoas diferentes podem ter visões diferentes sobre a mesma questão. Isso implica que a classificação pode não ser uma questão tão limpa e direta como as regras de Schellenberg parecem postular (Foscarini, 2009, p. 37, tradução própria).

Conforme Foscarini (2009, p. 42, tradução própria), “nem toda atividade se comporta como um processo estruturado e repetitivo”, o que pode dificultar a compreensão e performance de classificação do produtor dentro de uma organização que adota características clássicas de abordagens administrativas, tais como a abstração e a rotinização do trabalho ou a divisão do trabalho. “Isso implicaria que uma abordagem totalmente funcional da classificação está destinada ao fracasso devido à sua própria abstração e ‘perfeição’” (Foscarini, 2009, p. 42, tradução própria). Além da burocracia, Foscarini (2009) cita a Teoria da Estruturação

Adaptativa que pertence à Abordagem Administrativa Contingencial em conjunto com a Abordagem Comportamental.

A abordagem contingencial salienta que não se alcança a eficácia organizacional seguindo um único e exclusivo modelo organizacional, ou seja, não existe uma forma única e melhor para organizar no sentido de se alcançar os objetivos variados das organizações dentro de um ambiente também variado (Chiavenato, 2003, p. 498).

Pode ser observada como característica dessa segunda fase da classificação funcional a presença da inquietação da teoria em contraponto a realidade. Os fenômenos observados têm como característica a busca de referenciais ou estudos de caso principalmente baseados no modelo de gestão canadense, australiano, italiano ou americano. Ao recapitular os problemas levantados da segunda fase, pode ser observada a presença da burocracia como fenômeno administrativo de fator inibidor da visualização da atividade de classificação como parte de um todo, movimento este conhecido pela abstração e rotinização do trabalho presentes como características no conceito da divisão do trabalho.

Se um sistema de classificação fosse baseado em uma análise funcional rigorosa e, ao mesmo tempo, realista, seu "poder" afetaria tanto os processos de negócios quanto os registros de uma organização. Em particular, os processos de negócios seriam simplificados e a multiplicidade de registros seria reduzida a uma única estrutura orgânica (*reductio ad unum*), onde o todo é mais do que a soma de suas partes (Cencetti 1970, *in*: Foscarini, 2006, p. 196, tradução própria).

Segundo Gandra e Duarte (2012, p. 14), a perspectiva funcionalista sempre predominou nos estudos da ciência da informação, “claramente presente nos estudos desenvolvidos, inclusive na subárea usuários da informação que, ao longo de seu desenvolvimento, consolidou um modelo que privilegiava pesquisas com determinados sujeitos”. Nessa perspectiva, Bak (2012) foi selecionado como o trabalho para iniciar a segunda fase da classificação funcional. O autor já inicia o seu discurso questionando a real aplicabilidade dos sistemas de classificação funcional como os únicos e legítimos a serem aplicados.

O funcionalismo é para a teoria arquivística moderna o que a água é para pescar [...]. Essas autoridades não discutem a classificação funcional como um meio possível de classificar os documentos: eles igualam isso à própria classificação de documentos, como se nenhum outro sistema de classificação de documentos existisse (Bak, 2012, p. 1).

O diálogo presente no trabalho de Bak (2012), com os trabalhos de Foscarini (2006; 2009) vão além da presença das citações; ambos autores em um olhar mais aplicado a realidade observam as possibilidades de aplicação de outras abordagens de classificação em um contexto voltado ao usuário produtor. Bak afirma que “longe de ser a única ou forma padrão de

classificação de documentos, a própria classificação funcional pode não existir - pelo menos não em uma forma pura ou consistente” (Bak, 2012, p. 2). Assim, o autor defende que a abordagem funcional pode nem ser entendida pelos arquivistas, quem dirá aos usuários não especializados.

Foscarini (2010, p. 42, tradução própria) afirma que “a classificação de documentos é um meio crítico para a formação de um arquivo”, em que o foco é o estabelecimento dos vínculos documentais e a recuperação sendo uma consequência do ato. Em um mundo digital, segundo a autora, as necessidades para atestar a autenticidade dos conjuntos ultrapassam apenas a sua ‘fiscalidade’¹⁷, e se baseiam na informatividade da materialidade de “um conjunto indivisível de relações intelectuais, em que o ‘todo é maior que a soma de suas partes” (Sousa, 2014, p. 7).

Enquanto em um ambiente tradicional de papel o vínculo arquivístico está implícito na localização física do registro na agregação a que pertence, no ambiente digital ele deve ser explicitado e expresso entre os metadados, caso contrário, de acordo com o postulado arquivístico de que um registro é composto de um documento e de toda a sua relação, não conseguimos não só identificar o documento, mas ter um documento por completo (Duranti, 2009, p. 7, tradução própria).

Embora Bak (2012, p. 6) reconheça os benefícios da utilização da classificação funcional para o usuário como a “capacidade de encontrar informações úteis para apoiar seu trabalho”, ou “permitir que os usuários mantenham documentos somente enquanto forem necessários para uma empresa ou do ponto de vista legal”, é evidenciado que “na prática, criadores e usuários de documentos - as pessoas que executam o trabalho que cumprem as funções organizacionais - parecem preferir qualquer forma de classificação de documentos, exceto a classificação funcional de documentos” (Bak, 2012, p. 7).

O conhecimento do comportamento dos trabalhadores modernos na busca e armazenamento da informação sugere que não é mais "natural" os documentos serem acumulados por função, por evento, por estrutura organizacional, por localização, por classificação de segurança ou mesmo por assunto. Como observado acima, a classificação é um reflexo dos propósitos humanos particulares, não de processos naturais (Bak, 2012, p. 7).

Ao concluir o seu estudo, Foscarini (2010, p. 54, tradução própria) constatou que: “embora se promova uma abordagem funcional para a classificação documental, nem o conceito de função nem a forma de analisar o que uma organização faz são explicados

¹⁷ Como “fiscalidade” entende-se como a literalidade da palavra, ou seja, o objeto físico. O termo fiscalidade em discussões na Ciência da Informação é observado como no conjunto de análises referentes ao que o documento informa em seu conteúdo físico (informação no suporte); como no que pode ser compreendido dentro do seu contexto, institucionalizado, fenomenológico da sua materialidade (informações contidas no seu contexto; nas entrelinhas).

detalhadamente na teoria” além de que “uma abordagem que pressupõe ir, além dos limites artificiais de qualquer estrutura organizacional existente que promova o compartilhamento e a comunicação por conta própria – ela não pode ser implementada com sucesso se a organização não estiver preparada para isso” (Foscarini, 2010, p. 54, tradução própria).

Na pesquisa de Henttonen e Kettunen (2011) os autores relatam que em seu universo de pesquisa, apenas 69% de classes do plano de classificação eram realmente utilizadas pelos agentes classificadores, além de que ao analisar o “contexto organizacional mostrou que cerca de 77 a 80% das classes funcionais estavam a cargo de apenas uma unidade” (Henttonen e Kettunen 2011, p. 93, tradução própria). Outro dado que pode ser extraído da pesquisa dos autores é que nos níveis mais altos da organização, foi observada a utilização mais ampla das classes do plano analisado, em comparação com os níveis inferiores. Este dado apresentado pode ser interpretado, segundo os autores, devido a maior variedade de funções e responsabilidade que gestores ou chefias possuem em comparação aos demais níveis das organizações, podendo representar que com base “apenas da unidade não se pode deduzir quais classes na classificação o empregado provavelmente precisará em seu trabalho” (Henttonen; Kettunen, 2011 p. 99, tradução própria).

Segundo Gunnlaugsdottir (2012, p. 127, tradução própria), “como os funcionários usam ou não o FCS¹⁸ e quais são os fatores mais influentes na implementação bem-sucedida de tais esquemas, a saber: a participação do usuário na concepção do FCS, bem como o treinamento adequado e o apoio da alta administração em seu uso”. Assim como foi constatado por Álvarez Álvarez, Galeano Martínez e Parra Acosta (2012, p. 191), “a execução da classificação documental exige responsabilidade e um amplo conhecimento das normas arquivísticas e do funcionamento da instituição, mostrando que o apoio de cada um dos diretores dos arquivos dessas instituições é constante”.

A classificação como processo e produto pode ser observada no artigo de Sousa (2014, p. 6), em que define como uma operação intelectual e física, “a parte intelectual se refere à classificação propriamente dita (processo mental de estabelecimento de classes) e à ordenação (a disposição dos documentos nas classes estabelecidas)” com a parte física.

Portanto, a metodologia para a classificação de documentos arquivísticos deve-se assentar nesses traços e características que distinguem o objeto, não no seu formato (suporte) e nem na multiplicidade do conteúdo informacional (matéria ou assunto) que eles carregam. A partir da apropriação dos pressupostos da Teoria da Classificação, entendemos que os princípios de divisão do conjunto (arquivo) devem

¹⁸ "FCS - *Functional classification scheme for records* (Esquema de Classificação Funcional de Documentos).

ser procurados na própria gênese documental, no processo de criação, nas relações estabelecidas e na reprodução das conexões originais (Sousa, 2014, p. 6).

Caravaca (2017, p. 30, tradução própria) defende que “as dimensões abstratas e concretas da classificação dos documentos apresentam dificuldades operatórias que não são suficientemente reconhecidas na literatura e necessitam de maior reflexão teórica e empírica”. Segundo Sousa (2014, p. 20) o “plano de classificação não pode e nem deve ser uma simples transposição da estruturação dos processos de trabalho da organização (funções, subfunções, atividades, tarefas); na prática, isso não funciona”. De acordo com o autor, os planos de classificação “não podem ficar confinados somente à preservação do vínculo arquivístico, eles precisam auxiliar de maneira importante na recuperação dos documentos, que é uma exigência atual nas organizações contemporâneas” (Sousa, 2014, p. 21), além da necessidade de “reconhecer a limitação da classificação funcional (as dificuldades de sua aplicação no dia-a-dia) para a recuperação rápida e eficiente dos documentos e informação, principalmente no momento em que os documentos têm valor primário” (Sousa, 2014, p. 21).

Conforme Packalén e Henttonen (2018, p. 22, tradução própria), “uma das principais preocupações em estudos recentes com foco na organização de registros baseados em funções é o usuário de sistemas de classificação funcional”. Os autores defendem que os usuários utilizam de uma parcela ínfima do plano, em comparação com aqueles que os desenvolvem. Essa visão restrita acarreta desentendimentos concernentes aos critérios de agrupamento e podem prejudicar na recuperação da informação, uma vez que podem interferir nas “capacidades limitadas de busca oferecidas pelos registros quando lhes é atribuído apenas um único local, localizável apenas por meio de sua classificação funcional” (Packalén; Henttonen, 2018, p. 22, tradução própria).

Ao concluir a terceira fase da classificação funcional, pode-se observar nas pesquisas que se abrem portas para o questionamento da real aplicação da classificação funcional, partindo do estudo dos produtores para observar as consequências. As pesquisas desta fase foram desenvolvidas em inúmeros países, e todos eles chegaram nas mesmas conclusões: a classificação funcional não está sendo a melhor estratégia de organização de documentos visando o contexto e usabilidade dos agentes classificadores não especializados.

Os problemas identificados em todos os estudos partem de uma lacuna entre o que o produtor faz, e o que ele deveria fazer. Embora as críticas à metodologia sejam bem-vindas, o problema pode não estar somente localizado na concepção do plano e sim na uniformidade do conhecimento arquivístico dentro da instituição, como pode ser observado em pesquisas contemporâneas. Manhique e Casarin (2019) expõem aspectos sociocognitivos na gestão do

conhecimento, que serão usados nesta pesquisa como um degrau acima para compreensão do fenômeno da não compreensão da abordagem funcional pelo usuário.

Atualmente, verifica-se uma tendência crescente de pesquisas que incorporam a abordagem cultural nos estudos da organização do conhecimento. Essa tendência, no entanto, contrasta com a prevalência, em bibliotecas, de esquemas e instrumentos de classificação que não contemplam os aspectos socioculturais, o que pode engendrar um problema ético associado à marginalização e exclusão de determinados grupos sociais (Olson, 2002; *apud* Manhique; Casarin, 2019, p. 2).

Para Manhique e Casarin (2019, p. 3), “o objetivo de associarmos cultura à organização da informação consiste em demonstrar a relevância dos aspectos identitários na criação de esquemas e instrumentos de classificação”. Nas organizações, como abordado por Sousa (2022a, p. 12), “a distinção entre função e processo é difícil de se aplicar na prática, pois é muito artificial”, o autor aborda as multipossibilidades que os documentos possuem por caracterizar-se em apenas uma função, concluindo que “profissionais diferentes podem produzir representações funcionais diferentes, [...] assim, a informação criada ao longo desses processos não pode ser agrupada, o que dificulta a existência de uma estrutura hierarquizada” (Sousa, 2022a, p. 21).

A característica do mundo arquivístico exige que a classificação de documentos de arquivo seja inteligível para funcionários leigos. Entretanto, plano baseado em funções exige de quem o opera um entendimento de que suas atividades fazem parte de um conjunto de relacionamentos que tem início com a missão, finalidade ou objetivo principal da organização (Sousa, 2022a, p. 16).

Segundo Trace (2020, p. 92, tradução própria), “como conceito, a classificação representa o trabalho intelectual de construção de uma estrutura interpretativa — uma arquitetura representacional ou sistema de categorias (ou classes) no qual os documentos serão colocados”. “Do ponto de vista teórico, diz-se que os documentos servem como evidência da ação e da atividade humanas quando ancorados e entrelaçados com as circunstâncias de sua criação e uso originais” (Trace, 2020, p. 93, tradução própria). Assim surge o questionamento: como se fazer uniforme os conhecimentos sobre a classificação dentro de uma instituição? Adequando-se a ela, ou por meio de treinamentos e gestão do conhecimento tácito adequa-se toda a instituição ao saber arquivístico?

A divisão social do trabalho nas organizações contemporâneas dificulta ou embaça esse entendimento. O servidor/funcionário geralmente está envolvido com um processo, ou mesmo com uma pequena parte dele. A visão do todo não lhe é natural. Perguntamos se, na verdade, deveria ser (Sousa, 2022a, p. 16).

Manhique e Casarin (2019) criticam o neutralismo da figura do gestor da informação em não se atualizar e observar as demandas sociais. Essa visão baseada no

paradigma sociocognitivo (Hjørland, 2002), transforma a ótica sobre a atividade de classificação em parte da gestão da informação, de forma a ser compreendida como processo e como conhecimento, e não mais como uma simples ferramenta de organização, tratada como coisa (Lehmkuhl; Silva, 2023). Trace (2020, p. 94, tradução própria) evidencia que “o conhecimento tácito dos arquivistas e as atividades realizadas durante o processo permanecem em grande parte ocultos da vista, abandonados e divorciados da narrativa pública”.

A ascensão associada da história científica no século XIX ajudou a moldar a visão dos arquivistas sobre seu papel como intermediários no processo de pesquisa acadêmica. A insistência da historiografia científica na objetividade do registro histórico fez com que a neutralidade do arquivista fosse assumida e considerada sacrossanta. A ideia de objetividade é construída retirando traços evidentes do arquivista e do lugar e processo de trabalho do auxílio à descoberta (Trace, 2020, p. 94, tradução própria).

Souza *et. al.* (2021, p. 3) exploram a junção das ferramentas didáticas, importadas da psicologia da educação, na área da arquivologia, visando o treinamento uniforme do usuário, partindo da “abordagem de aprendizagem por compreensão ou aprendizagem significativa”. “Entre os diversos aspectos dessa teorização, considera-se que a aprendizagem ocorre a partir de conceitos já estabelecidos que geram novos conceitos que podem ser elaborados e compreendidos de maneira coerente e não mecânica” (Souza; *et. al.*, 2021, p. 3). Abordagem semelhante ao processo natural de classificação conforme Dahlberg (1978a) e Pombo (1998).

Dessa maneira, foram propostas as funções arquivísticas como conceitos que carregavam as cognições pré-existentes, a partir dos quais a normalização foi apresentada. Como núcleos que condensam os diferentes saberes da arquivologia, as funções arquivísticas atuam de maneira a conduzir o processo de conhecimento e reconhecimento das normas, permitindo que novas percepções pudessem ser desenvolvidas, de maneira a estabelecer novas elaborações (Souza, *et. al.*, 2021, p. 3).

Partindo de um estudo de caso aplicado, Souza *et. al.* (2021) debatem sobre a normalização das funções arquivísticas por meio da explicação em linguagem simples e didática para a uniformização do conhecimento a todos os públicos, especializados ou não. “A normalização se torna essencial na medida da necessidade da própria sociedade em obter padrões com critérios estabelecidos, [...], a fim de evitar regulamentos incompatíveis e conflitantes sobre produtos e serviços dos diversos países” (Souza, *et. al.*, 2021, p. 16).

Além das tentativas de importar práticas de treinamento mais didáticas, pensando em formas disruptivas de abordagens de agrupamento da informação, Pinto e Schmidt (2019, p. 51), exploram as relações das tipologias combinadas com a abordagem funcional, “a respeito da classificação funcional vinculada ao documento, foi possível identificar que o tipo documental explícito no plano de classificação torna o vínculo com suas funções e atividades mais claros”, e “na medida em que a materialização do tipo documental é evidenciada no plano

de classificação, é possível enxergar as atividades e funções desenvolvidas pelo órgão produtor” (Pinto; Schmidt, 2019, p. 52).

Assim como em Sousa (2022b), que explora a possibilidade prática da automação da atividade de classificação como ferramenta para ampliar novas possibilidades em frente das novas demandas de produção acelerada de documentos e informações.

É possível que seja difícil determinar uma única função pela qual um documento deve ser classificado, e não se sabe se um arquivista tem as habilidades ou tempo para fazer isso com precisão. Além disso, há a subjetividade inerente a qualquer esforço humano de classificação. Hoje em dia, com tantos documentos chegando, pode ser impossível, sem automação, classificar com precisão a função de um documento sem o auxílio de métodos de autocategorização. (Payne, 2022, p. 5).

Observa-se então, as três fases históricas delimitadas claramente pela presença de cada conjunto de assuntos ou problemáticas presentes em seu período delimitado, assim como a nova fase emergindo na contemporaneidade com novos questionamentos acerca da aplicabilidade da classificação. Em síntese, a Primeira fase (1941-1999): marcada a partir das contribuições de Campbell em 1941 e às de Schellenberg em 1945, principalmente, esta fase pode ser considerada como o marco de ruptura da atividade de classificação de documentos. Como principal contribuição, os trabalhos dessa fase são caracterizados pela tentativa de abandonar as práticas biblioteconômicas, visando a uma metodologia que conseguisse organizar os grandes volumes de documentos produzidos em consequência da Segunda Guerra Mundial.

Segunda fase (2000-2009): é iniciada pelos primeiros questionamentos da adesão dos planos de classificação e o levantamento das experiências de uso. Neste mapeamento, o trabalho de Sabourin (2001) inaugura as primeiras investigações sobre a relação entre o sucesso da aplicação da classificação e as atividades organizacionais para facilitar a destinação final dos documentos. Calabria (2004), (2005), Bailey (2006), Foscarini (2006, 2009), Sousa (2006) e Mas (2007) investigam os primeiros sistemas de classificação funcional confrontando a teoria com a realidade das práticas organizacionais.

Terceira fase (2010 - 2019): é marcada por uma tentativa de voltar-se à prática e investigar suas realidades, especialmente em relação à usabilidade pelos usuários finais. Bak (2012), Foscarini (2010), Henttonen e Kettunen (2011) e Gunnlaugsdottir (2012) iniciaram as críticas à aplicabilidade da classificação funcional evidenciando as dificuldades operacionais e a visão ininteligível à grande massa dos desenvolvedores de planos de classificação, destacando a importância do treinamento adequado e do suporte da alta administração, os autores iniciam os primeiros questionamentos sobre a implementação eficiente desses esquemas.

Por último, nas pesquisas a partir de 2020 até os dias contemporâneos a esta pesquisa, pode-se observar a lacuna entre o que os produtores de documentos fazem e o que deveriam fazer, apontando para uma uniformidade insuficiente do conhecimento arquivístico dentro das instituições. Trace (2020) e Sousa (2022a) abordam as dificuldades de compreensão da metodologia da classificação funcional pelos usuários internos das instituições. As pesquisas contemporâneas além de elevarem a preocupação com o usuário produtor, também ilustram as novas tecnologias como ferramentas de automação da classificação como em Payne (2022) e Sousa (2022c).

Para as conclusões do fenômeno observado e mapeados, evidenciaram-se as pesquisas que relataram sobre a ausência do usuário produtor como foco principal da atividade de classificação, e mesmo com problemas visíveis e persistentes de aplicabilidade do método, somente após décadas o assunto pode ser observado nos debates da área, e emergiu o questionamento das raízes do problema. Payne (2022, p. 1) afirma que “devido ao crescimento significativo do volume de documentos, a classificação tornou-se não apenas mais complexa, mas também inviável manualmente”. Segundo Sousa (2022c), os problemas da eficiência da aplicação dos planos de classificação podem ser atribuídos a dois fatores: a falta de estudos teóricos e metodológicos e a falta de padrão único de critério de agrupamento da informação.

[...] leva-nos a entender essa questão como a “tempestade perfeita”, isto é, a junção de dois fenômenos que ocorrem simultaneamente e que levam ao caos. Temos de um lado a forma quase intuitiva de elaborar instrumentos de classificação e, de outro, os raros trabalhos dedicados ao tema, que nos deixam inseguros quanto aos conceitos a serem usados e sem metodologias científicas para enfrentar tamanha empreitada (Sousa, 2022c, p. 67).

Infere-se que, após os debates levantados, a abordagem funcional como forma de classificação técnica arbitrária ou artificializada em alguns casos, não pode ser aplicada de forma coerente sem que haja um treinamento adequado aos produtores, ou uma adequação condizente com a realidade, o plano, as funções, os usuários e as metodologias a serem aplicadas.

Segundo Foscarini (2009, p. 30, tradução própria) a “função de negócio e a estrutura organizacional podem estar entrelaçadas a ponto de coincidirem, ou parecerem coincidir, tanto na realidade quanto na classificação dos documentos como representação dessa realidade”. Ou seja, o desenvolvimento e a compreensão das atividades administrativas impactam diretamente no sucesso, ou não sucesso, da atividade de classificação. Dentre os diversos questionamentos abordados nesta seção, surge, então, a indagação sobre como o sucesso da atividade pode ser verdadeiramente compreendido ou quantificado. Seria ele medido apenas pelas taxas de acerto

das diferentes classes? Ou estaria relacionado à compreensão abrangente do funcionamento da atividade em sua totalidade?

Por fim, embora a classificação funcional tenha sido abordada sob a perspectiva teórica, sua característica prática de organização física e intelectual de documentos é a razão da sua concepção. Ao levantar os primeiros questionamentos, as próximas subseções serão concentradas na trajetória histórica, política e administrativa da classificação brasileira, abordando tanto sua concepção no cenário brasileiro, quanto influências internacionais que originaram a arquivologia como área do conhecimento, além de debater como as práticas classificatórias se desenvolveram para o que é entendido e aplicado atualmente.

2.3.A história da classificação funcional no Brasil

A trajetória da arquivologia como área do conhecimento no Brasil está intrinsecamente ligada aos eventos que moldaram sua percepção¹⁹ e aplicação. Embora o foco desta pesquisa seja a aplicação da classificação pela abordagem funcional, é crucial contextualizar as teorias que fundamentam a classificação de documentos para que o seu uso seja compreendido no contexto do Ministério da Saúde posteriormente. Esta revisão de literatura, no entanto, não busca apresentar de forma exaustiva os conceitos ou eventos históricos, mas sim pretende apresentar uma sucinta introdução à atividade de classificação no contexto sociopolítico, conjectura essencial para compreender a classificação segundo a abordagem funcional.

Como parte desse movimento natural da fundamentação teórica, esta subseção procurará traçar um contexto histórico-social para explorar as relações de causa e efeito dos fenômenos e acontecimentos que correlacionados tanto as práticas da administração quanto as práticas arquivísticas de classificação de documentos. Como ferramenta didática, adotará o formato de delimitação os períodos históricos em linhas do tempo já consagrados, mesmo considerando a suposição da pseudo-linearidade dos fenômenos e a ausência e uma data específica para certos acontecimentos históricos. Como defendido por Delgado (2003), os recortes cronológicos tornam a pesquisa viável, uma vez que "para o historiador o estabelecimento de datas e a escolha de cortes cronológicos são tão fundamentais e significativos quanto a definição do tema ou objeto a ser pesquisado" (Delgado, 2003, p. 11).

A relevância do debate sobre o tempo para esta subseção é justificada pela compreensão de que, embora se discutam as implicações práticas de cada acontecimento em uma determinada época, isso não necessariamente afetará apenas esse período em questão com uma manifestação concreta, mas sim um movimento cíclico e contínuo da história. A demanda pela precisão temporal pode ser compreendida a partir da teoria de Whitrow (2005), onde parte da tensão cognitivas e afetivas dos seres humanos; "que constroem suas visões e representações das diferentes temporalidades e eventos que moldaram sua própria história" (Delgado, 2003, p. 10); resultando da necessidade de controle ou como uma estratégia evolutiva que distingue o ser humano de outras espécies (Whitrow, 2005).

¹⁹ A noção de percepção, neste trabalho, será utilizada em consonância com a teoria proposta por Nascimento (1972), segundo a qual, os processos de comportamento humano sofrem interferências internas e externas que condicionam tanto as percepções quanto as ações dos indivíduos.

Ao concentrar-se no cenário americano no início do século XX, conforme indicado por Kuroki e Marques (2015), pode-se observar o desenvolvimento inicial da teoria da classificação funcional no território norte-americano. Marcados administrativamente pela presença do modelo burocrático²⁰(1930 – 1957), e politicamente influenciados pela Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), esse período assinalou o início de um movimento de modernização na teoria arquivística, com teóricos como o Britânico Hillary Jenkinson, e os Americanos Theodore R. Schellenberg e Eugene Campbell, ganhando destaque em suas carreiras e trazendo contribuições significativas para as relações orgânicas e naturais insolúveis.

Hillary Jenkinson, com seu "Manual de Administração de Arquivos" (1922), segundo Schmidt (2012, p. 122), foi responsável por evidenciar o “[...] valor de prova do documento de arquivo, da imparcialidade em sua criação e a ideia da custódia oficial e contínua para garantir autenticidade ao documento de arquivo”. A abordagem jenkinsoniana defendia um papel de neutralidade aos arquivistas em frente às práticas de preservação e a avaliação incipientes de documentos, atribuindo-as aos administradores ou produtores (Miranda, 2011).

A guerra provocou uma grande crise principalmente na Alemanha e na França, e em menor grau na Inglaterra, porém o restabelecimento das sociedades é bastante difícil, no caso dos arquivos, uma série de departamentos foi criada ou suprimida com o fim da guerra e agora toda essa documentação precisava ser organizada. É nesse contexto que Jenkinson publica seu manual. Na época, já era um arquivista com mais de 40 anos de experiência e buscou métodos para organizar esses arquivos modernos (Barros, 2010, p. 25).

Barros (2010, p. 26) relata que o teórico, devido ao seu recorte temporal, “nos anos anteriores à publicação do manual de Jenkinson, não existia ainda o problema de lidar com uma grande massa documental produzida pelos governos modernos, ficando a seu cargo o trabalho com os documentos medievais e do início da Época moderna da nação Inglesa”. E “com o desenvolvimento tecnológico provocado pelas duas Grandes Guerras, levando a uma intensa produção de documentos administrativos” (Barros, 2010, p. 26), os arquivos se viram diante de uma "emergência em termos de organização e responsabilização pública que os documentos deveriam proporcionar" (Foscarini, 2009, p. 34, tradução própria).

Em meio ao contexto da Segunda Guerra Mundial, surge Eugene Campbell, apontado por Alencar e Schmidt (2019) como precursor na problematização do uso da abordagem de classificação por assunto além da contribuição para o tratamento técnico e especializado. Segundo os autores, os esquemas de arranjo por assunto dificultavam a atividade

²⁰ O aprofundamento do modelo burocrático e suas relações históricas, políticas e administrativas será o objeto de análise da próxima subseção. Ficando, assim, reservada à esta subseção a menção das interferências diretas relacionadas à classificação funcional e à institucionalização da arquivologia no Brasil.

de pesquisa e recuperação da informação nos conjuntos orgânicos, originando a possibilidade do uso da abordagem funcional como estratégia extensiva para a aplicação do Princípio da Proveniência e para a manutenção do vínculo arquivístico.

Campbell (1941) explorou a ideia de instituir um "escritório" especializado para atender às exigências da nova estrutura organizacional burocrática, incluindo a realocação/reunião dos documentos previamente mantidos em diversos setores de trabalho. Ele também ilustrou os benefícios da abordagem funcional na localização de documentos provenientes da guerra, onde tarefas semelhantes devem ser agrupadas devido às similaridades dos termos, contrastando com a necessidade de identificar a origem hierárquica de cada documento em um cenário de escassez de tempo. A figura de Campbell, para Orr (2005), foi descrita como uma peça fundamental para o desenvolvimento da classificação pela abordagem funcional, que viria a ser efetivamente implementada no final do século XX.

Concomitante aos questionamentos de Campbell, no mesmo contexto, Schellenberg é situado em um cenário diferente de Jenkinson, anterior à guerra. Segundo Barros (2010, p. 31), “a situação nos Estados Unidos era bastante diferente daquela encontrada na Inglaterra no começo do século, já que a fundação dos Arquivos Nacionais Americanos e da Sociedade de Arquivistas Americanos aconteceu na década de 1930”; além do contexto administrativo, o Schellenberg se encontrava em um contexto sociopolítico e econômico distintos. O teórico foi designado pela ordenação de quase “dez milhões de metros cúbicos de documentos, acumulados por um período de um século e meio” do Arquivo Nacional americano em 1935, conforme Barros (2010, p. 31), “tal situação levou Schellenberg a concentrar esforços para reduzir o volume de documentos, selecionando apenas documentos de ordem permanente para os arquivos”.

Segundo Barros (2010, p.31) “por conta desse contexto, Schellenberg foi o primeiro a pensar mais seriamente na avaliação dos documentos, levando a um avanço para a arquivística, preocupada, até então, com a custódia, descrição e classificação dos documentos”. Cook (1997) complementa a narrativa ao afirmar que a determinação de critérios de seleção ou avaliação dessa documentação originou a teoria dos valores documentais, que é essencial para as atividades de gestão de documentos, focando no ciclo de vida e na destinação final dos documentos. O autor observa que a partir destas mudanças, foi criado um novo paradigma da informação resultante do crescimento exponencial da documentação após a Segunda Guerra Mundial, o que impulsionou o desenvolvimento da teoria das três idades e da gestão de documentos (*records management*), componentes cruciais para a teoria moderna (Cook, 1997).

O conceito de "*record group*" surgiu como resposta à chamada "explosão documental" pelo Arquivo Nacional de Washington em 1941 (Santos, 2016). Essa abordagem representava uma adaptação americana do respeito aos fundos, focando em "flexibilizar a organização dos documentos provenientes de distintas instituições, considerando a sua proveniência e a amplitude dos acervos" (Santos, 2016, p. 9). Tal abordagem posteriormente tornara-se "uma importante contribuição do pensamento arquivístico estadunidense, traduzida para a gestão de documentos por espanhóis, franceses e canadenses" (Santos, 2016, p. 10).

Schellenberg é, sem dúvida, um dos arquivistas de maior impacto na teoria arquivística no que diz respeito aos arquivos contemporâneos. Diferentemente dos outros autores descritos, ele iniciou seus trabalhos nos arquivos modernos, não mais em arquivos medievais e, sim, nos arquivos administrativos atuais (Barros, 2010, p. 31).

Toda a problemática discutida na época, conforme Foscarini, deu origem à teoria de Schellenberg, que, em alguns anos, veio a publicar seu manual "Arquivos Modernos" (1956). Obra esta que viera a se tornar um dos principais marcos dedicados à "descrição de medidas corretivas recomendadas para implementação por organizações que desejam aprimorar sua eficiência e eficácia" (Foscarini, 2009, p. 34).

Schellenberg pode ser considerado, indubitavelmente, um dos primeiros grandes professores de arquivística em sua base moderna. Lecionou durante sua vida em uma série de universidades e foi consultor de inúmeros Arquivos Nacionais ao redor do mundo, como, por exemplo, os Arquivos Nacionais da Austrália, Nova Zelândia, Argentina e Brasil (Barros, 2010, p. 33).

À medida que se aproximava o final da Segunda Guerra Mundial, se manifestavam os resultados práticos das mudanças políticas, administrativas e econômicas. É possível observar a predominância do Sistema Burocrático Tradicional como modelo de gestão na administração Pública até quase o final do século XX. O modelo burocrático de gestão, segundo Foscarini (2009), possibilitou a consolidação dos primeiros planos de classificação de documentos. Devido à sua estruturação "baseada em funções, ao serem examinadas mais de perto, mostram que refletem, na verdade, a estrutura interna atual das organizações criadoras de registros, com suas hierarquias de departamentos, divisões, escritórios, etc." (Foscarini, 2009, p. 30).

A discussão dos problemas inerentes à classificação de material arquivístico tradicionalmente girou em torno da suposição de que todos os documentos devem ser organizados em grupos correspondentes às unidades administrativas do governo que os criaram ou que por último os utilizaram. Essa teoria exige que, antes que quaisquer documentos sejam examinados, uma pesquisa minuciosa estabeleça a história de todos os departamentos, escritórios, divisões, seções e outras unidades que, em algum momento, por períodos mais longos ou mais curtos, constituíram o governo (Campbell, 1941, p. 431, tradução própria).

E pode ser observado também na obra de Campbell (1941) a alusão ao mesmo movimento de organização e classificação descrito por Foscarini (2009), em que o autor relata que o mesmo movimento de departamentalização da organização foi refletido na organização arquivos. Campbell (1941, p. 434, tradução própria) observou a relação da atribuição de funções em cada departamento, resultando em documentos iguais perante a atividade, e facilmente agrupados e localizados “de acordo com os vários aspectos dessa função que representam”. Nesse contexto, Campbell (1941) foi o precursor a advogar sobre o agrupamento funcional com base em unidades hierárquicas ou departamentos (proveniência) em contraposição à classificação por tipologias, assuntos ou gêneros documentais, conforme observado por Foscarini (2009) em seu estudo histórico direcionado à gênese do método funcional em ambientes burocráticos.

Mas se o classificador pausa para considerar o verdadeiro propósito por trás da criação de qualquer unidade governamental - ou seja, a execução de alguma tarefa específica - essas dificuldades podem ser evitadas. Toda unidade governamental tem certas funções a desempenhar, caso contrário, não seria criada. Frequentemente, a mesma função é desempenhada durante um período de tempo por muitas agências diferentes, mas os registros de cada agência predecessora são usados por seus sucessores. (Campbell, 1941, p. 434, tradução própria).

Mesmo que a organização por hierarquias ou departamentos não fosse uma característica apenas dos ambientes corporativos, foi o modelo burocrático que instituiu a organização hierárquica em ambientes administrativos, como explicitado por Chiavenato (2003, p. 21), ao abordar que “a maioria dos empreendimentos militares, sociais, políticos, econômicos e religiosos já possuía uma estrutura orgânica piramidal que retrata uma estrutura hierárquica, concentrando no vértice as funções de poder e de decisão”. O modelo de organização hierárquico embora não fosse característico apenas pelo sistema burocrático, e com sua gênese desde Platão, Aristóteles e Hamurabi na Grécia Antiga, a relação descrita entre a utilização da estrutura hierárquica, conforme Foscarini (2009), não se limita à organização dos setores, mas sim à cientificação da administração, na qual o processo de departamentalização resultou na alocação de atividades, funções e tarefas específicas para determinados setores.

A partir da década de 1940, as críticas feitas tanto à Teoria Clássica - pelo seu mecanicismo - como à Teoria das Relações Humanas - por seu romantismo ingênuo - revelaram a falta de uma teoria da organização sólida e abrangente e que servisse de orientação para o trabalho do administrador. Alguns estudiosos foram buscar nas obras de um economista e sociólogo já falecido, Max Weber, "a inspiração para essa nova teoria da organização. Surgiu, assim, a Teoria da Burocracia na administração (Chiavenato, 2003, p. 258).

O contexto internacional da teoria arquivística, em especial a norte-americana, serviu como uma fonte de inspiração para o Brasil, dando início ao movimento em direção a um cenário de modernização de suas abordagens. Entre os vários acontecimentos relevantes para a construção, para a classificação funcional no Brasil, observa-se as influências da administração brasileira a partir do marco temporal na metade do século XIX e o início da Revolução Administrativa de Vargas.

Conforme Santos (2018), a Era Vargas marcou a história da arquivologia com um projeto modernizador que visava à separação das esferas política e administrativa do Estado, resultando na emergência da fase moderna do conhecimento arquivístico. Período este responsável pela implementação da Teoria Burocrática de Weber no Brasil, que coincidiu "com uma série de reformas político-administrativas que mudaram, definitivamente, a relação entre estado/sociedade, bem como as relações sociais no âmbito da máquina pública" (Paiva, 2009, p. 775).

A crítica à burocracia é uma das marcas do mundo contemporâneo. Paradoxalmente, no entanto, a existência do modelo burocrático é indispensável para a sociedade atual e condição necessária para a ordem democrática. Isso torna sua análise bastante desafiante para as ciências sociais (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 25).

A partir da Era Vargas, o papel social dos arquivos começou a ser modificado. A arquivologia, para Santos (2018), sendo uma disciplina com uma base teórica ainda incipiente na época, absorveu influências de diversas fontes práticas e metodologias. Ao contrário das práticas que vinham sendo adotadas, em vez de desempenharem apenas a função de guardiões das fontes históricas (Costa, 2000), os arquivos tornaram-se peças fundamentais para a atividade administrativa. Nesse contexto, enfatizou-se a necessidade de compreender a evolução da arquivologia não apenas como uma resposta às demandas administrativas da época, mas também como um campo em constante diálogo com outras disciplinas, enriquecendo suas bases teóricas e práticas (Santos, 2018).

Em 1938, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), instituição fundamental para a reforma administrativa que seria implementada, orientada pelo propósito de estabelecer um serviço público equipado com quadros técnicos nos moldes da burocracia weberiana (Brasil; Cepêda; Medeiros, 2014, p. 4). De acordo com Santos (2018), foram atribuídas ao DASP diversas responsabilidades administrativas e de gestão, incluindo a organização e administração de arquivos. Diante do aparente desconhecimento das práticas de organização, resultado em grande parte da fragmentação e da falta de referências teóricas e metodológicas de matriz arquivística (Santos, 2018, p.132), para o arquivamento dos documentos do DASP, recorreu-se as práticas de classificação biblioteconômica.

Alencar e Schmidt (2019) evidenciam a forte relação com o uso dos critérios temáticos, inspirada no método de Dewey, influenciado pela atividade privada norte-americana no início do século XX. Segundo os autores, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), por Vargas, buscou-se a classificação dos documentos como estratégia para “medidas de racionalização administrativa, visando a obtenção de maior economia e eficiência” (Santos, 2018, p. 124).

Embora a incorporação da metodologia Decimal de Dewey resultou em efeitos negativos para a gestão de documentos, conforme Alencar e Schmidt (2019), ao importar a metodologia no cenário dos arquivos brasileiros, abrem-se portas para concentrar-se nas práticas desenvolvidas na América do Norte, implicando em grandes inspirações às práticas modernas que viriam a incorporar a teoria arquivística brasileira anos mais tarde.

A integração da atividade de classificação de documentos como prática de organização junto a outras funções arquivísticas é visualizada como parte integrada no histórico da institucionalização da arquivologia como disciplina e profissão no Brasil. Assim como, nos marcos históricos e políticos da estruturação do Sistema Nacional de Arquivos com o Arquivo Nacional como a figura central e autônoma. Portanto, a atividade de classificação é indissociável de seu contexto para ser compreendida e estudada.

Segundo Sousa (1995), José Honório Rodrigues, um dos presidentes do Arquivo Nacional brasileiro, desempenhou um grande papel na arquivologia brasileira, desde os primeiros dias de seu mandato (1958 – 1964), convergindo para um panorama que consolidou as bases para a evolução da arquivologia como ciência no país.

Ainda que tenha sido conservada a ideia de “documentação histórica” e que funcionassem Serviço de Pesquisa Histórica, José Honório Rodrigues avaliava o “problema administrativo e histórico” que incidia sobre os arquivos, entendendo que o recolhimento, ao exigir o controle sobre o fluxo documental, dava aos arquivos seu caráter eminentemente administrativo (Heynemann, 2009, p. 212).

Tanus e Araújo (2013) abordam o convite realizado por Rodrigues à Schellenberg para que se levantasse e analisasse a situação dos arquivos brasileiros. Visita esta que viria a ser o ponto de virada na história arquivística brasileira. O teórico, por sua vez, "elaborou um texto sobre os problemas arquivísticos do governo brasileiro, demonstrando a importância dos arquivos públicos como lugar de memória nacional", ação é descrita como "uma abertura da instituição a novas influências e conhecimentos teóricos desenvolvidos em outros países" (Tanus; Araújo, 2013, p. 85).

Este último trabalho (relatório intitulado Problemas arquivísticos do governo brasileiro) evidenciou a questão da preservação física dos documentos dos órgãos públicos que estavam sendo transferidos com a mudança da capital, em 1960. Questionou a posição do Arquivo Nacional na estrutura governamental. A vinculação ao então Ministério da Justiça e Negócios Interiores dava um caráter de instituição arquivística do ministério e não do governo brasileiro como um todo. Recomendou o estabelecimento de um depósito de arquivamento intermediário, a construção da sede do Arquivo Nacional em Brasília e a criação de um órgão para investigar os métodos de administração de documentos no trabalho corrente, de acordo com a experiência americana da Comissão Hoover (Sousa, 1995, p.85).

Como figura legitimada teórica, ao apontar os principais problemas relativos aos danos dos arquivos públicos, Schellenberg (2015) evidencia, especialmente, os danos relativos à ausência de autoridade arquivística definida no contexto estruturado de subordinação do Arquivo Nacional. O teórico defendeu que, para a compreensão da época, o AN “sob a jurisdição do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, era considerado pelo pessoal dos outros ministérios simplesmente como a instituição arquivística daquele ministério. Trata-se de uma concepção errônea da posição do AN na estrutura governamental” (Schellenberg, 2015, p. 292). Ou seja, até então, o AN não possuía poder suficiente para se legitimar como autoridade arquivística, por consequência, não possuía legitimidade para impor as práticas arquivísticas em diferentes contextos administrativos.

Assim, há atualmente urgente necessidade de reconhecer-se o Arquivo Nacional como a instituição arquivística central do governo federal do Brasil, bem como seu interesse em todas as ações governamentais que influenciam a eliminação de documentos públicos, e, particularmente, sua autoridade para rever, do ponto de vista de seu valor de pesquisa ou histórico, os documentos cuja destruição foi proposta (Schellenberg, 2015, p. 293).

Com a ausência de reconhecimento, no mandato seguinte de Raul do Rego Lima (1969-1980), o Arquivo Nacional filia-se ao Conselho Internacional de Arquivos e à Associação Latino-Americana de Arquivos (Arquivo Nacional, 2016). Como uma possível estratégia de espelhamento à estrutura latina, com o apoio do Arquivo Nacional, a Associação de Arquivistas brasileiros (AAB) é fundada com o “objetivo de contribuir para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos profissionais de arquivo e da arquivologia brasileira” (Arquivo Nacional, 2016).

Gomes (2011) expõe a interferência da atuação da AAB (1971-2015) como ferramenta facilitadora da institucionalização da profissão no Brasil. Uma vez que possibilitou o debate de “questões ligadas desde as políticas públicas das instituições de arquivo, a produção do conhecimento técnico-científico do campo até as atividades de formação acadêmica e técnica para o devido exercício das atividades laborais nos arquivos” (Gomes, 2011, p. 13). Resultando como principais contribuições da AAB, em 1997, “a implantação do Curso Superior de

Arquivologia na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; a regulamentação da profissão de arquivista e de técnico de arquivo (Lei. 6.546/78) e a criação do Sistema Nacional de Arquivos pelo Decreto-lei” (Gomes, 2011, p. 117).

O discurso da Associação dos Arquivistas Brasileiros na década de 1970 nem sempre foi o discurso de propostas para os problemas dos arquivos. Embora considerasse tal aspecto, há recorrente ênfase na organização da classe com status universitário e critérios de exclusão da alteridade não tolerada. Em consequência disso, observa-se uma demanda direta ao governo para que se crie a graduação em arquivologia bem como a regulamentação da profissão de arquivista. A Associação dos Arquivistas Brasileiros buscava uma reserva de mercado que se associava claramente ao anseio desse coletivo pelo controle estatal sobre o livre exercício do trabalho arquivístico, até então desempenhadas sem qualquer exigência de formação prévia (Silva, Orrico, 2015, p. 88).

Durante o mandato da diretora seguinte do AN, Celina Vargas do Amaral Peixoto (1980-1990), acarretou-se inúmeras conquistas atribuídas a primeira diretora mulher do AN (Arquivo Nacional, 2016). Utilizando a suas influências políticas e escolarização no exterior, Celina Vargas se fez vista e ouvida (Peixoto, 2014). Durante a entrevista concebida por ela à Revista Acervo, a diretora descreveu algumas das suas conquistas alinhadas ao AN, entre elas observa-se: o projeto Memória da Administração Pública Brasileira; a mudança da sede para o prédio da antiga casa da Moeda; os contratos de cooperação AN com a Fundação Getúlio Vargas; assim como, reuniões com a Associação Latino-Americana de Arquivos durante seu mandato (Peixoto, 2014).

Cabral (2022, p. 64) destaca a conexão entre a promulgação da Lei de Anistia e a reforma política de 1979 com o mandato de Peixoto, o que possibilitou o início da “relação entre a transição democrática e o que viria a ser conhecido como projeto de modernização do Arquivo Nacional, redefinindo o papel da principal instituição arquivística do país.” A autora também discute a falta de estudos, sobre tal período, e “quais foram os desdobramentos do projeto executado, que extrapolaram em muito a própria instituição, e seu recorte cronológico e/ou periodização, que se confunde com a gestão de Celina Vargas do Amaral Peixoto” (Cabral, 2022, p. 64).

O projeto de modernização do Arquivo Nacional, realizado a partir do convênio entre o Ministério da Justiça e a Fundação Getúlio Vargas, teve por objetivo superar esse perfil de arquivo histórico de modelo tradicional que caracterizava a instituição e dotá-la de condições de executar sua função primordial, que seria o apoio à administração pública, à pesquisa científica e ao desenvolvimento cultural do país, e, por fim, ao cidadão, na busca pela comprovação de direitos e acesso ao conhecimento e à informação (Arquivo Nacional, 1984; *apud* Cabral, 2022, p. 66).

A autonomia do Arquivo Nacional, viria alguns anos depois da investidura de Celine, por meio do Decreto nº 88.771, de 27 de setembro de 1983 que visava “assegurar melhores condições de funcionamento ao Arquivo Nacional, em função das peculiaridades e

vulto de seus serviços”. Com o objetivo de incluir o AN no rol de entidades contempladas pelo Decreto nº 86.212, de 15 de julho de 1981, em 1983, foi concebida a autonomia limitada à instituição com um fundo de orçamento próprio, entretanto, ainda subordinada ao Ministério da Justiça²¹.

Entre outros acontecimentos, a Lei de Arquivos é promulgada já após o término do mandato de Celine, em um momento de instabilidade que acarretou a mudança da direção do AN três vezes em três anos, dando início à investidura de Jaime Antunes da Silva (1992 – 2016). Rodrigues (2011, p. 268) evidencia que o anteprojeto do que viria a se tornar a Lei de arquivos foi submetido muito antes da sua promulgação, enviado pelo Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Akel em 1984, durante o mandato de Celina, “em meio ao movimento pelas Diretas já”. Foi descrito pelo autor como um projeto que refletiria os padrões de gestão internacionais, uma vez que, outros “países já contavam com leis de acesso às informações, como, por exemplo: Suécia, Finlândia, Estados Unidos, Noruega, França, Países Baixos, Austrália, Canadá (Quebec) e Nova Zelândia” (Rodrigues, 2011, p. 268).

Em meio à sua tramitação, o anteprojeto “foi interrompido por causa da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, e os seus trabalhos durante todo o ano de 1988” (Rodrigues, 2011, p. 268). Após retomada no ano seguinte, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados “apresenta um substitutivo ao projeto, alegando, [...], que este, agora, não estava à altura da nova Constituição” (Rodrigues, 2011, p. 270).

O substitutivo é retomado em fevereiro de 1990, tramitando no Legislativo até 21 de dezembro daquele ano, quando é aprovado no plenário da Câmara dos Deputados. Em 8 de janeiro de 1991, o presidente Fernando Collor de Mello envia mensagem ao Congresso sancionando a lei n. 8.159, que “dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências” (Rodrigues, 2011, p. 270).

Com a força da Lei de Arquivos (1991), o Arquivo Nacional, por meio do Conselho Nacional de Arquivos, finalmente pôde desempenhar um papel impositivo nas práticas e métodos adequados para a gestão de documentos. A Lei, também disporia sobre a estrutura do sistema de arquivos, atualizando o Decreto nº 82.308 de 1978, que instituiu o Sistema Nacional de Arquivos e a Comissão Nacional de Arquivos, modificando-a para “o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que ficou-lhe atribuído a atribuição de definir a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (SINAR)”.

²¹ Observa-se que mesmo apontado por Schellenberg, a autonomia por completo como órgão independente, até então não foi possível ao Arquivo Nacional. Até a data desta pesquisa, o AN é um órgão desconcentrado do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com status de secretaria.

Com a reestruturação na organização do sistema de arquivos, o Conselho Nacional de Arquivos assumiu a responsabilidade pela definição de políticas públicas de arquivo, não mais ficando a cargo exclusivo do Arquivo Nacional. E após quatro anos da reestruturação do Conarq, aprova-se a Resolução nº 1, de 18 de outubro de 1995, que “dispõe sobre a necessidade da adoção de planos e ou códigos de classificação de documentos nos arquivos correntes, que considerem a natureza dos assuntos resultantes de suas atividades e funções”.

Por fim, esta pesquisa permite inferir que a classificação funcional de documentos, embora ainda incipiente ou aplicada de forma híbrida, vem sendo utilizada no Brasil desde 2001 formalmente, com a implementação do primeiro plano de classificação obrigatório para todos os órgãos do Executivo Federal. Além disso, com o desenvolvimento de uma legislação arquivística, o Poder Judiciário, o Poder Legislativo e outras esferas de poder também começaram a adotar a abordagem funcional, ampliando sua aplicação no contexto brasileiro.

Conclui-se esta subseção ao afirmar que a trajetória da classificação foi fortemente marcada pela ausência de técnicas e metodologias, além da presença do critério errôneos ou ausentes como princípio classificatório. A história administrativa do século XX também se faz fortemente presente nos eventos que moldaram a teoria da classificação no Brasil, em especial o Modelo Burocrático. Pode ser empiricamente observado que essa herança ou tradição ainda é presente na contemporaneidade. Ao mesmo tempo que foi o principal evento que moldaram as práticas, é o principal obstáculo que dificulta a aplicação da classificação funcional, ou seja, o excesso de formalismo e racionalidade, o controle e sistematização das atividades, e a hierarquia ou departamentalização.

Na próxima subseção, serão aprofundados os contextos administrativos associados ao macro ambiente em que o Ministério da Saúde está disposto e organizado politicamente e administrativamente. A ampliação das estruturas burocráticas, além de cruciais para a compreensão da institucionalização nacional da classificação como função arquivística, permitirá a compreensão das estruturas e teorias do campo da administração, tão necessárias para o debate e o desenvolvimento do estudo de caso.

2.4. A Administração Pública sob a Ótica da Burocracia e Seus Impactos

Considerando os debates das subseções anteriores, entende-se que a classificação funcional de documentos não é um processo técnico de simples execução e isento de influências. A partir deste momento, o foco será dedicado à revisão literária acerca do modelo burocrático, à priori de forma ampla, em seguida com as especificidades teóricas voltadas à fundamentação dos cenários observados no estudo de caso realizado no Ministério da Saúde.

De acordo com Maggi (2006), existem três formas epistemológicas de entender a concepção de organização: 1º “como sistema social pré-determinado em relação aos sujeitos e agentes” em um “[...] sistema mecânico ou como um sistema orgânico” (Maggi, 2006, p. 19); 2º “como sistema social construído pelas interações dos sujeitos, uma construção cultural que se objetiva e se institucionaliza” (Maggi, 2006, p. 19); 3º “como agir social, como processo de ações e decisões”, nos quais “essa concepção não separa a organização dos sujeitos agentes que atuam e desenvolvem o processo” (Maggi, 2006, p. 19). Para esta análise, será considerada como organização a combinação das três definições de Maggi, assim como, a definição utilizada por Amorim (2022, p. 23), que define as organizações como “coletividades identificáveis, compostas por regras internas, hierarquia e procedimentos, inseridas no contexto social e com ações direcionadas por metas, que impactam nos seus colaboradores, na própria organização e na sociedade”.

A organização, conforme as definições de Maggi (2006) e Amorim (2022), é caracterizada principalmente por seu aspecto social, em detrimento de seu caráter organizacional ou institucional. Com base nessas definições, este trabalho busca compreender e delinear as particularidades das instituições públicas em seus contextos organizacionais, enfatizando sua dimensão social e pública. Esta ótica contrasta com outras concepções organizacionais que definem instituições predominantemente a partir de seu caráter financeiro e competitivo.

A observação deste viés social transforma, não somente os processos e resultados, mas também a sua estruturação interna e seus modelos de negócios, ou seja, suas abordagens administrativas. Esta pesquisa adota o pressuposto de que as teorias administrativas não possuem em si uma datação delimitada de início e nem de fim de sua aplicação; assim como, adota a ideia de que diferentes abordagens, gestões e métodos podem ser, e são utilizados, de forma simultânea nas organizações e suas influências e métodos podem ser observados em organizações mesmo após a conclusão do seu tempo de vigência principal.

Nas obras mapeadas a serem debatidas, observa-se, predominantemente, a influência das teorias administrativas tradicionais com sistemas fechados como principais origens das práticas e fenômenos que impactam diretamente as formas de organização documental, em especial, o modelo burocrático. Essas influências são particularmente evidentes no Ministério da Saúde, onde as estruturas administrativas refletem características burocráticas, estruturalistas e hierárquicas consolidadas ao longo do tempo.

Esta subseção, portanto, focará nas influências burocráticas e gerenciais, justificadas pelo recorte temporal adotado neste trabalho²² e pelo pressuposto de que a organização pública contemporânea no Brasil foi diretamente influenciada por seu período de estruturação durante o Estado Novo, quando o modelo burocrático foi adotado como base para a organização governamental. Portanto, inicia-se esta subseção ao compreender qual será o objeto de análise: a administração pública em sentido amplo.

Segundo Farah (2011), a administração pública como área de estudo e formação ou como conhecimento científico surgiu nos EUA há mais de um século com o objetivo de preparar servidores para a administração moderna, fundada em dois marcos: o artigo de Woodrow Wilson (1887) e o livro de Frank Goodnow (1900), que estabeleceram a dicotomia entre a administração e a política, buscando superar práticas de apadrinhamento e patrimonialismo. Segundo Farah (2011, p. 815) “o desenvolvimento da administração pública, nos EUA, foi marcado por esta “proximidade de origem” em relação à ciência política e pela tensão entre a “nova” ciência — a administração — e a “ciência-mãe” — da qual se originara”.

Segundo Drucker (1998, p. 5) o estudo da administração iniciou-se pela palavra “*management*”²³, traduzido pelo mesmo como o termo que “indica tanto uma função como a pessoa que a desempenha; indica posição e autoridade social, mas também, uma disciplina escolar e um campo de estudo”. Deste modo, combina-se a ação de administrar os serviços públicos com a figura do administrador, ou como afirmado por Farah (2011, p. 815) “a administração científica concebia a administração pública como o espaço da execução, pelo Executivo, de políticas definidas na esfera da política [...]”, voltando-se “à formação da burocracia governamental”.

²² Assim como explicitado na primeira seção deste trabalho, as reestruturações decorrentes do modelo burocrático de negócio, e o aumento da produção documental, evidenciaram mudanças teóricas e práticas na arquivologia, especialmente na construção da abordagem funcional de classificação de documentos.

²³ O termo nos Estados Unidos da América (EUA), segundo Drucker (1998), foi popularizado por Frederick W. Taylor como referência nos estudos da administração no início da cientificação das práticas; entretanto, atualmente, sua definição assemelha-se às práticas de gestão da engenharia industrial.

Com base no recorte temporal desta pesquisa, observa-se a ascensão do molde burocrático como disciplina e modelo de gestão no final do século XIX e início do século XX com a figura marcante do teórico Max Weber (Abrucio; Loureiro, 2018). Não como o precursor, mas sim como um teórico que se dispôs a aprofundar a prática burocrática já existente na Alemanha Industrial, “Weber a entendeu como o modo de organização pautada na eficiência, sendo esta, garantida à medida que as atividades são definidas detalhadamente através da divisão e racionalização das tarefas” (Moura; *et. al.*, 2014, p. 6).

Em um primeiro momento, “o conceito de burocracia expressaria, de modo geral, o necessário processo de racionalização e profissionalização de todas as organizações no mundo contemporâneo” (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 24); assim como, “o termo começou a ser usado também para aqueles que trabalham em empresas, significando aqui, em uma definição resumida, as pessoas que ocupam seus postos por conta de sua especialização técnica, a fim de racionalizar a estrutura organizacional” (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 24). Entretanto, a idealização da “ideia de um corpo de funcionários dotado de saber técnico, com algum grau de estabilidade funcional” (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 24), foi substituída pela arbitrariedade e a ideia meritocrática, “isto porque não havia, em primeiro lugar, uma igualdade no acesso a esses cargos, de modo que grupos sociais tinham o privilégio de ocupar tais postos” (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 24).

Com a modernidade e a construção da administração pública subjacente, o Estado adota o modelo burocrático e passa a ser pautado por regras universais e impessoais previamente estabelecidas, o que gera um modelo que dá suporte à dominação de tipo racional-legal e ao respectivo monopólio legítimo do uso da força (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 25).

No modelo burocrático, racional-legal, segundo Moura, *et. al.* (2014, p. 6), o “tipo-ideal” era pautado na adoção de regra, entre elas “a racionalidade, a impessoalidade e o caráter formal das relações que traduzem com clareza a funcionalidade de uma organização burocrática”. Segundo Abrucio e Loureiro (2018), o tipo-ideal, estipulava-se pelo estabelecimento de características racionais-legais de dominação, sendo elas: divisão do trabalho, decorrente do modelo racional-legal o qual reside no desenvolvimento eficiente dos objetivos; hierarquia de autoridade, ou um sistema de domínio mediante o controle e a supervisão; separação entre o público e o privado; impessoalidade no desenvolvimento de atividades e processos; padronização de rotinas e procedimentos, determinadas ou impostas; caráter legal das normas; e o caráter formal das comunicações (Cruz, 2006). Segundo Cruz (2006, p. 8) o modelo ideal “trata-se de uma condição que não se observa pela ausência ou presença. Ela simplesmente está, podendo até afirmar que a burocracia é dimensionada”.

Em uma definição sintética, o tipo ideal weberiano de burocracia seria composto por um corpo funcional e estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários selecionados por seu mérito técnico especializado, organizados por estrutura profissional permanente. Esse tipo administrativo deve ser voltado a responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 23).

Abrucio e Loureiro (2018, p. 30) afirmam que “a burocracia pública não somente deve desempenhar o papel racionalizador da atividade estatal, mas também deve garantir o sentido público do Estado”, uma vez que “expansão de burocracias enfatizaram a impessoalidade, o comportamento ditado por regras, a previsibilidade e coerência corporativa como as características essenciais do Estado moderno, as quais transformariam este em catalisador do desenvolvimento socioeconômico” (Pires, 2009, p. 151). Entretanto, Cruz (2006, p. 4) evidencia que “a conceitualização (tipo-ideal) de burocracia desenvolvida por Weber vislumbrava um arcabouço institucional abrangente, transformando agentes burocráticos em engrenagens impessoais numa máquina organizacional pré-programado”.

A crítica à burocracia é uma das marcas do mundo contemporâneo. Paradoxalmente, no entanto, a existência do modelo burocrático é indispensável para a sociedade atual e condição necessária para a ordem democrática. Isso torna sua análise bastante desafiante para as ciências sociais (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 23).

Para esta pesquisa, se faz necessária a afirmação de que nem sempre o termo “burocracia” é utilizado usualmente para se referir ao modelo de gestão. De acordo com Muniz (2010, p. 37), “as pessoas passaram a chamar de burocracia não o sistema, mas os seus defeitos. Burocracia virou sinônimo de ineficiência, excesso de regras e exigências que emperram soluções que poderiam ser obtidas prontamente”, assim como, empiricamente pode ser observada a utilização do termo neste sentido na contemporaneidade como sinônimo de dificuldade ou lentidão no serviço do Estado. Os defeitos do modelo tradicional do sistema Burocrático são observados também por Abrucio e Loureiro (2018, p. 27), que “mostraram como muitas vezes o modelo burocrático do tipo weberiano se torna ensimesmado [autorreferido], não respondendo assim ao público”. E as mesmas características idealizadas, se tornam os principais obstáculos do sistema.

Intimamente ligada a implementação do modelo burocrático, a teoria de autores como Schellenberg ou Jenkinson evidenciam muitas das características do incipiente modelo de gestão de documentos como resultado da sistematização da burocracia, em principal, as interferências na forma registro das informações e produção de documentos. Entre as características do modelo Weberiano pode-se observar: 1. Caráter legal das normas e regulamentos; 2. Caráter formal das comunicações; 3. Caráter racional e divisão do trabalho; 4.

Impessoalidade nas relações; 5. Hierarquia de autoridade; 6. Rotinas e procedimentos padronizados; 7. Competência técnica e meritocracia; 8. Especialização da administração; 9. Profissionalização dos participantes; e 10. Completa previsibilidade do funcionamento.

Nas dez características listadas, pode ser observada uma vertente de disfunção do modelo, chamada de imprevisibilidade de funcionamento. Bearman (1992; *apud* Foscarini (2009, p. 63, tradução própria) ao abordar as influências da burocracia moderna na atividade de classificação funcional afirma que “a sociedade pós-Segunda Guerra Mundial mudou drasticamente a compreensão da dinâmica interna da burocracia, devido à introdução de elementos irracionais e conflitantes que ‘transformaram um quadro estável em um tipo incômodo de estrutura organizacional’”. O excesso e a não flexibilidade do sistema em resposta a ação dos cientistas que “deram muita ênfase aos resultados positivos da organização burocrática e descuidaram das tensões internas, enquanto o leigo, ao contrário, tem exagerado as imperfeições da burocracia” e a falta de resultados (Chiavenato, 2003, p. 268). Assim, Moura, *et. al.* (2014, p. 4) afirmam que “expressões como inflexibilidade, inadaptabilidade e rigidez dos processos soam bastante comum no cenário vivenciado pelos dependentes desse tipo de organização”.

A análise das disfunções práticas da burocracia faz perceber que em sua aplicabilidade alguns pontos são passíveis de questionamentos e estudos. A sociedade, porém, observa e realça as imperfeições da burocracia, podendo deduzir que a palavra “burocracia” reduziu-se para as massas populacionais, em suas disfunções (Cruz, 2006, p. 7).

Segundo Foscarini, “as teorias modernas de organização mostram que a realidade da burocracia é, ao contrário, a de um sistema social com regras não escritas e metas auto estabelecidas” (Foscarini, 2009, p. 69, tradução própria). Abrucio e Loureiro (2018, p. 35) evidenciam a dualidade do sistema entre as atividades desempenhadas por políticos e pelos burocratas, “assim, estaria ocorrendo um processo de burocratização da política e de politização da burocracia”. Os autores advogam o “hibridismo de funções” das duas esferas, porém, não há um consenso sobre a divisão de tarefas e a responsabilização. Além de que “o caráter tenso das relações entre políticos e burocratas manifesta-se hoje, fundamentalmente, no que concerne à *accountability*” (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 35).

Ao dividir a burocracia em quatro tipos, Foscarini (2009, p. 79; tradução própria) evidencia o caráter cultural fortemente associado à estruturação dos países e os tipos de burocracia adotadas. No tocante ao Brasil e a outros países latinos, a autora os define como Burocracia Total ou um Modelo de Pirâmide, caracterizados por um alto nível de centralização e caracterizado por uma forte formalização. Essa classificação do sistema reside na

“necessidade e previsibilidade [...] da maneira pela qual ‘os sistemas de valores dominantes afetam o pensar, o sentir e o agir humanos, bem como as organizações’” (Hofstede, 2001; *apud* Foscarini, 2009, p. 80, tradução própria).

Caracterizados por sistemas verticalizados, Foscarini (2009) conclui que os países do Sul Europeu que também se utilizavam do sistema de Burocracia Total ou de Pirâmides adotavam o regime de gestão de documentos centralizados, ou seja, refletiam a estrutura de centralização do poder também nos arquivos. A escolha do modelo de gestão evidenciava mais níveis de autoridades, dando origem a uma “distância de poder”, ou seja, a concentração de autoridade nas mãos das pessoas de mais alto escalão da organização” (Foscarini, 2009, p. 196, tradução própria).

As organizações ainda estão se tornando mais homogêneas, e a burocracia continua sendo a forma organizacional comum. Hoje, no entanto, a mudança estrutural nas organizações parece cada vez menos impulsionada pela concorrência ou pela necessidade de eficiência. Em vez disso, argumentaremos, a burocratização e outras formas de mudança organizacional ocorrem como resultado de processos que tornam as organizações mais semelhantes sem necessariamente torná-las mais eficientes (DiMaggio; Powell, 1983, p. 147, tradução própria).

Assim como o pontapé para o desenvolvimento da teoria da classificação funcional, a adoção do modelo burocrático e da divisão dos órgãos em departamentos transformou as organizações, por meio da estruturação e o modo de agir das organizações. Qianwei (2010, p. 1115) aborda “a divisão do trabalho, a precisão, a eficiência e a gestão vertical” como características burocráticas advindas da entrada na época industrial na gestão pública. Segundo Barreto (1968, p. 22), a Administração Científica de Frederick W. Taylor, iniciou-se pelo “esforço de teorização dos clássicos, no sentido de "racionalizar" o trabalho, desenvolvendo recursos para a medição e simplificação do esforço humano, e de dividir as tarefas, ou seja, os trabalhos a serem realizados, departamentalizando-os”, e “caracterizado como sendo uma aplicação da fisiologia, ou do limite e capacidade fisiológica ao estudo do trabalhador e do trabalho a realizar” (Barreto, 1968, p. 25).

O aumento do tamanho físico das fábricas, primeiramente, e, depois, o crescimento da complexidade das atividades fizeram com que se impusesse a preocupação não apenas com delegar, mas, também, com saber de que modo e até que ponto seria conveniente delegar e qual a amplitude e o objeto das delegações, ou seja, do que centralizar, do que descentralizar e até que ponto seria conveniente usar um e outro recurso (Barreto, 1968, p. 23).

Stoner e Freeman (1992, p. 312, tradução própria) afirmam que “a estrutura organizacional se refere à maneira como as atividades de uma organização são divididas, organizadas e coordenadas”, que por sua vez, organizam-se pela divisão do trabalho, que pode ser entendida como a “divisão de uma tarefa complexa em componentes, de modo que os

indivíduos sejam responsáveis por um conjunto limitado de atividades, em vez da tarefa como um todo” (Stoner; Freeman, 1992, p. 312, tradução própria). Da mesma forma, pode ser dividida seguindo “o agrupamento em departamentos de atividades de trabalho semelhantes e logicamente conectadas” (Stoner; Freeman, 1992, p. 312, tradução própria).

A divisão do trabalho tem como principal objetivo o desmembramento de grandes atividades em pequenas operações, visando a economia de tempo, a especialização e a eficiência. Criada com o foco nos ambientes organizacionais industriais, conforme Stoner e Freeman (1992, p. 312, tradução própria) “a grande vantagem da divisão do trabalho era que, ao dividir o trabalho total em operações pequenas, simples e separadas, nas quais cada trabalhador poderia se especializar, a produtividade total era multiplicada geometricamente”.

Descrevendo o trabalho em um fator de alfinete. Smith escreveu. Um homem puxa o fio, outro o endireita. um terceiro corta. um quarto aponta isso. um quinto mói no topo para receber a cabeça. Dez homens trabalhando dessa maneira, disse ele, fizeram 48.000 alfinetes em um dia. Mas se todos eles tivessem trabalhado separadamente e independentemente. Cada um poderia, na melhor das hipóteses, ter produzido 20 alfinetes por dia (Stoner; Freeman, 1992, p. 312, tradução própria).

Segundo Amorin (2022, p. 24) a “departamentalização pode ser vista, no contexto de práticas divisoras e de um sistema de diferenciações, como a distribuição dos indivíduos no espaço, acompanhada da formatação de redes de relações, o que se insere no bojo do poder disciplinar”. Conforme Duarte (2014, p. 465), a departamentalização pode ser entendida como “organização cuja estrutura é constituída por departamentos, sendo estes caracterizados por representarem partes da empresa, com funções e atividades diferentes, para funcionamento das atividades-meio e atividades-fim”. Embora a ideia da segregação por funções pareça uma forma de estruturar uma organização benéfica aos arquivos, a realidade se distancia da concepção. Porém e Guaraldo (2012; *apud* Silva, 2017, p. 34) apontam que “a autoridade da administração e a especialização ou departamentalização por especialidades” são as principais barreiras de comunicação em ambientes organizacionais.

Em um organograma, as caixas individuais representam a divisão do trabalho e a maneira como as tarefas são departamentalizadas. [...] . As linhas sólidas que conectam certas caixas representam a cadeia de comando ou "quem se reporta a quem". Ao olhar para um organograma, podemos avaliar rapidamente a amplitude da gestão (também chamada de amplitude de controle), que pode ser definida como o número de subordinados que se reportam diretamente a um determinado gerente (Stoner; Freeman, 1992, p. 313, tradução própria).

Estas divisões, em departamentos dentro das organizações, “se apresentam como potencialmente conflituosas, em razão de percepções divergentes acerca dos rumos a serem tomados, das atividades a serem priorizadas, no que pode ser visto como uma ‘luta entre feudos

organizacionais” (Carvalho; Tonet, 1996, p. 39; *apud* Amorim, 2022, p. 26). Conforme Amorim (2022, p. 26), alguns conflitos podem ser advindos da habitual percepção “de que determinados núcleos são mais relevantes do que outros, inclusive por meio da utilização de vocábulos indicativos dessa condição, no sentido de que há um centro e uma periferia no desenho organizacional”, evidenciando, assim, trabalhos marginalizados, precarizados, desiguais ou considerados “menos importantes” para o funcionamento da organização.

Partindo da ótica da racionalização, traduzida pela sistematização formal da eficiência e racionalidade, com base nos objetivos propostos, observa-se que a divisão do trabalho, em tese, evidenciaria o proposto “uma vez que cada participante tem conhecimento de suas funções e responsabilidades. Tornando-a, coerente com os objetivos a serem atingidos e trazendo uma relativa parcela de contribuição para o alcance da eficiência organizacional” (Moura; *et. al.*, 2014, p. 6).

Segundo Cruz (2006, p. 2) “um dos desafios centrais para as democracias contemporâneas é equacionar o dilema entre o controle da atuação do Estado e a expansão da capacidade de ação e resolução de problemas por parte de suas burocracias”, que por sua vez, é controlada a partir da restrição do nível de autonomia dos agentes burocráticos.

Se, por um lado, a imposição de controles sobre o poder administrativo de agentes burocráticos, encarregados de implementar políticas públicas e decisões políticas, favorece o exercício de mandatos representativos e a integridade do sistema de *checks and balances*, por outro, o excesso de controles limita a criatividade e a capacidade de ação desses agentes na consecução de objetivos importantes para o bem-estar da sociedade (Cruz, 2006, p.2).

Duas faces da mesma moeda, segundo Maggi (2006), a autonomia e discricionariedade como formas de responsabilidade, plena ou restrita, evidenciam estes jogos de poder existentes na administração, em especial no modelo burocrático. Embora semelhantes, (Maggi, 2006, p. 94) define a autonomia como “a capacidade de produzir suas próprias regras, portanto a capacidade de gerir os próprios processos de ação; ela induz independência”; já a discricionariedade “indica espaços de ação previstos por um processo regrado, onde o sujeito agente pode/deve escolher entre as alternativas, num quadro de dependência”. Diante disso, Cruz (2006, p.2) afirma que analisar cuidadosamente as “alternativas existentes para o gerenciamento da discricionariedade burocrática é passo fundamental na compreensão das condições e estruturas que possibilitem a reconciliação entre controle e capacidade na burocracia”.

Os jogos de poder da autoridade e da discricionariedade conversam diretamente com o conceito de Isomorfismo ressaltando a relação prática entre o posicionamento das

instituições, em relação a suas responsabilidades ou delegações. O conceito pode ser entendido como o “processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais” (DiMaggio; Powell, 1983, p. 149, tradução própria). Aplicado ao contexto deste trabalho, entende-se este conceito como a uniformização de instituições no desenvolvimento de suas práticas e construção de seus hábitos arquivísticos. Segundo DiMaggio e Powell (1983, p. 150, tradução própria), existem três tipos de Isomorfismos Institucionais: “1) isomorfismo coercitivo que decorre da influência política e do problema da legitimidade; 2) isomorfismo mimético resultante de respostas padrão à incerteza; e 3) isomorfismo normativo, associado à profissionalização”.

O tipo coercitivo “resulta de pressões formais e informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais dependem e por expectativas culturais na sociedade em que as organizações funcionam” (DiMaggio; Powell, 1983, p. 150, tradução própria), como por exemplo a figura do Estado ao legislar atos normativos. Geralmente associado à autoridade, à imposição e à hierarquização, o isomorfismo coercitivo provém de uma “estrutura de poder que uma organização matriz exerce sobre uma subsidiária (p.ex., empresas subsidiárias são obrigadas a adotar o mesmo plano de contas e práticas contábeis da matriz)” (Oyadomari; *et. al.*, 2008, p. 11).

Já no tipo mimético, o processo de espelhamento de instituições a partir do padrão de incerteza ou ameaças. Segundo Oyadomari, *et. al.* (2008, p. 11) este processo pode ser observado “quando a organização tem dúvidas sobre determinada decisão a ser tomada, ela recorre ao comportamento mimético, que se constitui em imitar as decisões de outras organizações tidas como referências no ambiente em que atuam”.

A modelagem, como usamos o termo, é uma resposta à incerteza. A organização modelada pode não estar ciente da modelagem ou pode não ter desejo de ser copiada; serve apenas como uma fonte conveniente de práticas que a organização mutuária pode usar. Os modelos podem ser difundidos involuntariamente, indiretamente por meio de transferência ou rotatividade de funcionários, ou explicitamente por organizações como empresas de consultoria ou associações comerciais do setor (DiMaggio; Powell, 1983, p. 150, tradução própria).

Por fim, o tipo normativo, alinhado à especialização dos profissionais, é associado aos padrões pré-determinados de construção de carreira “na busca de legitimação perante a sociedade, constroem uma base cognitiva comum de forma a possuir uma identidade frente a outras profissões” (Oyadomari; *et. al.*, 2008, p. 12). Oyadomari *et. al.* (2008, p. 11) evidenciam também outros fatores que influenciam a uniformização normativa, como: “a formação

acadêmica que ocorre na faculdade; as associações de classe; e os processos de seleção/recrutamento de pessoal” nos ambientes de trabalho.

Ao retomar o tema central desta pesquisa, em relação à classificação e à gestão de documentos, de forma condensada, a figura abaixo ilustra a relação multifatorial entre os fenômenos observados com as suas interferências nos resultados da aplicação da classificação.

Figura 6: Influências da aplicação e sucesso da Classificação Funcional



Fonte: Elaborado pela a autora

Por fim, para compreender os níveis de eficiência da classificação de documentos no MS, datados no primeiro semestre de 2025 – o seu universo e o recorte temporal – pressupõe-se que a investigação leve em consideração não só os fenômenos organizacionais observáveis, como também toda a cultura, clima e comportamentos dos seus servidores e funcionários, ou seja, a maneira em que as atividades foram institucionalizadas. Na próxima seção serão apresentados, como resultados, o que é configurado como eficiência na classificação de documentos funcionais como estrutura, processo e resultado. De mesmo modo, ao delimitar as bases da eficiência, será apresentada a primeira parte dos resultados da investigação do estudo de caso realizado no Ministério da Saúde, com base nos tópicos predeterminados.

3. A TEORIA NA PRÁTICA: O ESTUDO DE CASO

Para esta seção, será debatida e apresentada a primeira parte do estudo de caso, assim como, os resultados desta pesquisa, apresentando as bases da qualificação da excelência da classificação funcional de documentos, ou seja, a delimitação da eficiência, eficácia e efetividade da atividade analisada no Ministério da Saúde.

A escolha do Ministério da Saúde (MS) como universo de pesquisa foi fundamentada pela estabilidade da instituição como órgão permanente da União. E se justifica por sua destacada atuação no campo da gestão de documentos e arquivologia, demonstrando um alto nível de autonomia e autoridade em suas atividades, em comparação à outras instituições de mesmo nível hierárquico.

A estrutura atual do MS foi instaurada pela Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953, que regulamentou a criação do MS e outras providências. Esta Lei foi responsável pelo desmembramento das pastas (responsabilidades por cada atividade do Poder Executivo) do antigo Ministério da Educação e Saúde, desmembrando-se, assim, as atividades relacionadas à educação e as relacionadas à saúde, originando os dois órgãos distintos: o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação e Cultura. Desde então, 70 anos depois, o MS permaneceu constante em termos de estruturas e responsabilidades, possibilitando, assim, uma estabilidade das atividades que podem ser observadas na estabilidade funcional do acervo.

Vinculada à Secretaria Executiva, o setor responsável pela gestão do acervo do MS é a Coordenação Gestão Documental, que vem se mostrando um setor crucial na imposição de normas e na divulgação de novas políticas na instituição. Essa atuação se manifesta em diversas ações que reforçam a importância do MS como objeto de estudo.

Primeiramente, destaca-se a existência de publicações técnicas e políticas de acesso público. Exemplificada pela publicação do “Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade das suas atividades finalísticas” aprovado em 2018, e com a atualização recente em 2020 (Brasil, 2021); podem ser observadas, também, as publicações do “Manual de Gestão: Metodologia de Arquivos” (Brasil, 2015) e da Portaria nº 1.864, de 4 de agosto de 2011, que regulamenta a gestão de documentos no âmbito do MS.

Conforme as informações concedidas pela instituição, via pedido de acesso à informação (MS/Protocolo NUP nº 25072.033630/2024-23), a classificação de documentos pode ser realizada em três momentos: 1º momento na produção dos documentos, 2º momento no tratamento de massa documental acumulada, 3º momento na organização do arquivo setorial

para fins de transferência ou eliminação. Foi informado que “com a implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a classificação dos documentos nato-digitais passou a ser realizada durante a produção”. Já na documentação “em papel é realizada, geralmente, pelas unidades setoriais no momento da transferência”. Ou seja, a instituição afirmou que os servidores e colaboradores são os principais agentes da atividade de classificação de documentos, e podem ou não, terem recebido tratamento técnico especializado para tal.

A relevância desta pesquisa na utilização do MS se evidencia, também, no desenvolvimento e participação da instituição em projetos voltados às práticas documentais. Podendo assim citar projetos como o da “Atualização e implementação dos Instrumentos de Gestão de documentos do Ministério da Saúde”, em parceria com a Universidade de Brasília (UnB) e a Fundação de Apoio à Pesquisa (FUNAPE); e a participação na terceira etapa do projeto “InterPARES” (Brasil, 2022).

Bem como a participação da instituição em eventos especializados externos, como em mesas-redondas e em encontros técnicos. Como na participação em discussões como em “Uma política arquivística para o Poder Executivo federal” (Brasil, 2019a) e no “I Encontro Técnico dos Arquivos Hospitalares do Poder Executivo Federal” (Brasil, 2019b).

Como principal fator determinante para esta pesquisa, buscou-se uma instituição que perpetue e atue nas práticas de gestão de documentos, em especial a classificação dentro e fora dos arquivos. Estes e outros fatores tornam o Ministério da Saúde um universo de pesquisa relevante e estratégico para estudos no campo da arquivologia e gestão de documentos. Tal qual, visando a comprovação ou refutação do pressuposto desta pesquisa, partiu-se do pressuposto que a instituição a ser selecionada necessitaria de condições mínimas de mão de obra, recursos e estrutura, tais atributos foram encontrados aparentemente no Ministério da Saúde.

Por fim, esta seção será estruturada em três subseções. Será apresentada primeiramente a qualificação da eficiência aplicada a classificação de documentos em três esferas principais: classificação como processo, como estrutura e como resultado, considerando sua complexidade e respectivos impactos na atividade. Cada uma dessas esferas carregam a complexidade de elaboração e materialização, as quais interferem diretamente na forma de analisar sua eficiência. Em seguida, serão analisados os planos de classificação de documentos vigentes no MS, e será iniciada a investigação da institucionalização da atividade e suas consequências nos resultados de aplicabilidade e aderência que serão o objeto de análise da seção seguinte.

3.1. A eficiência, eficácia e a efetividade da classificação funcional

Nesta subseção de fundamentação sobre a classificação funcional de documentos, serão apresentados os debates sobre a definição do termo “eficiência”, tanto para a administração, quanto para a gestão de documentos com o foco na atividade de classificação funcional.

A arquivologia não estuda diretamente os conceitos de eficiência, embora existam delimitações teóricas e metodologias da idealização da excelência²⁴ da aplicação da classificação de documentos. Para compreender a definição dos padrões de excelência da atividade dentro do ciclo de gestão de documentos, é necessário entender os conceitos centrais de eficiência e eficácia importados do campo do saber da administração.

Entende-se que para a atividade de classificação seja produtiva, ela deve ser capaz de atingir seu objetivo como meio, organizando e codificando a informação, em um nível aceitável de qualidade, ou seja a correta atribuição de classes, para possibilitar a sua recuperação e apoio das atividades administrativas e de acesso, a fim de cumprir o seu objetivo final de recuperação e preservação da informação.

[...] existem duas palavras para indicar e identificar o bom desempenho de uma organização. Na realidade, são duas formas de analisar as mesmas questões e que estão relacionadas a eficiência e a eficácia. Assim, enquanto o foco da primeira é nos meios de utilização da segunda é nos resultados. O dilema entre esses dois aspectos surge na ideia de que as organizações podem ser eficientes e eficazes ao mesmo tempo, o que é a situação ideal, porém, podem ser eficazes sem ser eficientes e serem eficientes sem alcançar eficácia (Pinto; Coronel, 2017, p. 108).

Duarte (2014), em seu dicionário de administração, destaca a intersecção entre conceitos, indicando que "eficiência, que produz a eficácia e resulta na efetividade", desta forma, o termo refere-se as ações específicas de "realizar corretamente, de forma racional e organizada, dentro de um processo, uma determinada tarefa" em que “todas as etapas de um plano, conseguindo, acertada e qualitativamente, o objetivo desejado, no tempo mais curto e da forma mais simples e econômica” (Duarte, 2014, p. 543-544).

A estimativa da eficiência com a qual uma empresa opera pode ajudar na decisão sobre como melhorar o seu desempenho atual ou introduzir novas tecnologias para aumentar a produção com racionalidade. É útil também para identificar o gap entre a produção potencial de uma tecnologia e o atual nível de produção obtido (Kalirajan, 1982; in: Tupy; Yamaguchi, 1998, p. 40).

²⁴ De acordo com Duarte (2014, p. 658) o termo excelência pode ser entendido como a junção da eficiência e da eficácia, ou a “aplicação da qualidade total em todas as atividades da organização”; que por consequência emanam quatro características essenciais: “poder de ação; aproximar-se da clientela; incentivar e confiar nas pessoas; criar valores; conservar as conquistas; utilizar a simplicidade; equilibrar o emprego da rigidez e equilibrar o emprego da flexibilidade” (Duarte, 2014, p. 657).

Segundo Robalo (1995, p. 107), a eficiência se relaciona “com o modo como se obtêm determinados resultados”, ou seja, um método voltado a otimização de resultados que gerem o menor grau de desperdício. Para Penã (2008), pode observar a eficiência em dois principais tipos, técnicos e econômicos, de forma a defini-los respectivamente como o método em que "se emprega o menor nível de insumos possível para produzir um nível dado de produção, ou quando se obtém o maior nível de produção possível com um dado nível de insumo” (Penã, 2008, p. 85); e “quando o primeiro consegue uma quantidade de produto igual ao do segundo com menor custo, ou quando com o mesmo custo se obtém um nível de produção maior”.

Já a eficácia, pode ser medida a partir do alcance dos objetivos propostos, ou relacionada à pergunta: “o que fazer?” [...]. A eficácia é um conceito relevante sobretudo a nível institucional-estratégico”, quanto à eficácia está centrada na ideia do “como fazer?”, ou a execução pelos níveis operacionais (Robalo, 1995, p. 10). Embora os conceitos usualmente sejam utilizados como sinônimos, na teoria são vistos como complementares. Robalo (1995) aponta que o termo “eficiência” é mais usualmente utilizado, uma vez que possui uma conotação negativa associada ao termo, visto que a representação negativa, a ineficiência, está atrelada ao desperdício de insumos, ou seja, o não aproveitamento de tempo, recursos, mão de obra, etc.

Para uma compreensão aprimorada da eficiência e eficácia na atividade de classificação, se faz essencial definir o que é a gestão de documentos. A gestão de documentos é a expressão utilizada para englobar um conjunto de procedimentos e operações técnicas do processo de controlar, administrar e organizar os documentos, abrangendo a movimentação padrão ao longo de seu ciclo de vida documental, até a destinação final. No contexto brasileiro, a gestão de documentos foi legalmente institucionalizada como ações obrigatórias pela Lei nº 8.159 de 1991, popularmente conhecida como Lei de Arquivos.

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).

Conforme observado por Schellenberg (2006), a classificação é uma atividade inerente aos arquivos correntes ou à produção documental. A ausência dessa prática resulta em problemas significativos relacionados à localização, à organização e ao acesso à documentação, impactando diretamente no processamento técnico dos documentos.

Todos os outros aspectos de um programa que vise ao controle de documentos dependem da classificação. Se os documentos são adequadamente classificados, atenderão bem às necessidades das operações correntes. E, para tanto, devem ser arranjados em função do uso que têm em determinadas unidades administrativas de um órgão (Schellenberg, 2006, p. 83).

Schellenberg (2006, p. 72) afirma que os “objetivos de uma administração eficiente de arquivos só podem ser alcançados quando se dispensa atenção aos documentos desde sua criação até o momento em que são transferidos para um arquivo de custódia permanente ou são eliminados”. Ao especificar o conceito de eficiência às práticas da classificação, pode-se analisá-la por meio de três dimensões: como estrutura lógica, como processo e como resultado.

A eficiência aplicada na atividade de classificação como estrutura lógica ou como produto externo da atividade classificadora está relacionada à adequação do sistema lógico e aos princípios de classificação. Em resumo, como sistema, a classificação é configurada como a construção de um conjunto de regras que com base em critérios pré-determinados, possíveis de serem agrupados e observáveis nos objetos ou informações. A delimitação dos critérios ou das características de classificação possibilita, tanto ao usuário quanto ao especialista, a identificação de qual princípio de agrupamento foi utilizado em cada nível.

No tocante à observação da estruturação lógica da classificação pela ótica da Teoria do Conceito, a “estruturação de conceitos em classes e subdivisões exprimem as relações semânticas existentes entre eles” (Simões; Freitas, 2013, p. 85), estabelecendo uma relação de significados e significantes, em que “fazer uma definição equivale a estabelecer uma ‘equação de sentido’ sendo que, de um lado (à esquerda) encontramos aquilo que deve ser definido e de outro (à direita) aquilo pelo qual alguma coisa é definida” (Dahlberg, 1978a, p. 104).

A definição é, de certo modo, uma limitação, ou seja, uma colocação de limites. Trata-se de determinar ou fixar os limites de um conceito ou ideia. Equipara-se algo ainda não conhecido (o elemento colocado à direita). Podemos então definir a definição da seguinte maneira: definição — delimitação ou fixação do conteúdo de um conceito (conteúdo do conceito = intensão, ou conjunto de características ou atributos) (Dahlberg, 1978a, p. 104).

Dahlberg (1978b) explora as estruturas semânticas dos sistemas de conceitos, como “relações que aparecem quase exclusivamente na dependência do conceito de processo, ou seja, quando do conceito de processo deriva uma função a ele inerente” (Dahlberg, 1978b, p. 15).

Pode-se dizer que os conceitos de processos possuem determinadas valências que necessariamente deverão ser mencionadas e que as relações emergentes entre tais cadeias de conceitos podem ser reduzidas ao número e espécie dos degraus verificados no processo. Este tipo de relações tem valor não só para a estrutura dos sistemas de conceitos, mas também, já que podem aparecer em qualquer estrutura complexa de predicados, para o processo de definição dos conceitos e principalmente para o

processo de análise/síntese dos conteúdos temáticos, ou, mais simplesmente, dos temas a serem tratados em publicações científicas (Dahlberg, 1978b, p. 15).

A estrutura dos conceitos, para Dahlberg (1978b, p. 17), pode ser entendida como classificações facetadas, nas quais “cada faceta com os respectivos elementos constitui uma categoria”. Entre as formas de estruturação observam-se as classificações dicotômicas e as “classificações baseadas numa propriedade qualificada como diferença específica” (os conceitos compostos) (Perelman, 1963; *apud* Pombo, 1998, p. 6). Com base nos conceitos e na exploração das relações semânticas a eles atribuídos pode ser possível criar a ramificação de uma árvore classificatória, seguindo uma relação lógica, hierárquica, de divisão, de oposição ou funcional (Dahlberg, 1978a).

Segundo Pombo (1998, p. 3), na classificação dos livros e das informações o seu “objeto de análise é então o conceito de classificação na sua idealidade e abstração máxima”. A autora dispõe de cinco atributos de análise inerentes a quaisquer lógicas de classificação, sejam as quais: 1) deve existir um ou mais princípios claros e definidos dentro de um sistema de classificação; 2) cada sistema de classificação deve ser projetado para atender a uma variedade de propósitos de forma mais ou menos sistemática; 3) cada sistema de classificação deve ser aplicado a um domínio específico da realidade, e as estruturas internas devem refletir este domínio, podendo facilitar ou dificultar as operações necessárias para classificar os elementos; 4) cada sistema de classificação deve ser construído com base nos sistemas de classificação que o precederam dentro do mesmo domínio de conhecimento ou realidade, usando como base a historicidade daquele agrupamento; 5) cada sistema de classificação gera um produto externo e tangível, propriamente a estrutura materializada das ramificações que mostrarão as relações entre as diferentes classes e subclasses dentro do sistema (Apostel, 1963; *apud* Pombo, 1998).

Entre os principais fatores que impedem a eficiência dos sistemas de classificação funcional de documentos, observa-se a presença acentuada das características três e quatro. Pode ser observado empiricamente que as realidades institucionais são estruturadas de forma única ou singular, no quesito de responsabilidades e funções. E a ausência de metodologias e historicidade impossibilita a estruturação das ramificações, com base nos critérios ou padrões de organização já existentes pelos usuários do sistema, de forma a impossibilitar que os domínios de conhecimento representem a realidade; assim como, a ausência de critérios de agrupamento dificulta a aplicação do sistema e a recuperação da informação.

Sousa (2022c, p. 84), ao analisar a atualização anterior do código de classificação de documentos de arquivo das atividades-meio do Arquivo Nacional, conclui que “alguns

aspectos ainda tornam o instrumento atual de difícil compreensão”. O autor evidencia a relação da ineficiência das classes, ao afirmar que “a intolerância está em não admitir que o instrumento possa demonstrar a ausência de um agrupamento/classe do objeto a ser classificado; dessa forma, ele teria que ser encaixado ‘necessariamente’ em algum agrupamento/classe” (Sousa, 2022a, p. 65).

A maioria dos sistemas de classificação é híbrida, mistura princípios de classificação na mesma estrutura hierárquica. Por exemplo, inclui uma classe para contratos (espécie do documento), para um setor em particular (estrutura organizacional), para determinados clientes ou para uma abordagem baseada no assunto (Bak, 2012). Para os finlandeses Packalén e Henttonen (2016), a classificação funcional envolve, frequentemente, confusão metodológica e conceitual, além de questões de usabilidade (Sousa, 2022a, p. 13).

Por fim, para Ferreira (2019, p. 180) “a classificação é uma escolha diante de outras classificações possíveis, reconhecendo na escolha adotada um conjunto de razões suficientes”, e em um contexto de múltiplas definições aos conceitos e conjuntos, em que “qualquer objeto poderá ser perspectivado em várias dimensões conceituais; portanto, quanto maior for o número de características de um dado objeto, maior há de ser o número provável das classes nas quais poderá ser classificado” (Simões; Freitas, 2013, p. 87).

Lopes acreditou que a concepção da classificação na perspectiva de uma arquivística integrada deveria ser obtida de maneira heurística. Nesse exercício de natureza intelectual, o conjunto de classes/séries informacionais e documentais levantado deveria espelhar o conhecimento adquirido acerca da estrutura, funções, atividades e traços distintivos do acervo. Mediante esse método, emergiria uma hierarquia lógica de classes/séries e subclasses/subséries que se harmonizariam com a essência da organização produtora e acumuladora, conferindo praticidade ao processo de recuperação de informações (Azevedo, 2023, p. 97).

Como estrutura e como o próprio instrumento, diante do exposto estipula-se que uma estrutura lógica de classificação funcional pode ser definida como excelente quando: 1) possuir a expressa definição e delimitação dos princípios, características e critérios classificatórios, em um percentual de aderência e conformidade toleráveis dos mesmos; 2) dispuser de regras claras quanto a sua padronização, recuperação e uso; 3) reter a quase exaustão todos os documentos pertencentes ao universo e possuir uma consistência atualizável ao longo do tempo, evitando dualidades e múltiplas formas de classificação; 4) possuir um nível aceitável de usabilidade, aderência e aplicabilidade por parte dos agentes classificadores; 5) for validado por seus pares; 6) for precisa na atribuição das classes em relação à função dos documentos; 7) possuir um nível consistente de localização e organização da informação; entre outros parâmetros qualitativos ou quantitativos de eficiência que possam existir para planos de classificação funcionais.

Para alcançar a excelência da classificação, não basta apenas que exista uma estrutura classificatória, ela necessita de recursos metodológicos suficientes para que possa cumprir os objetivos do sistema. Como uma ferramenta de restrição da linguagem natural, a classificação como estrutura deve ser capaz de transformar, traduzir e restringir a vastidão de significados ou conceitos em classes hierárquicas, no caso dos documentos arquivísticos, a restrição da linguagem natural a partir do agrupamento por funções.

Para a elaboração do plano, é necessário o conhecimento do ambiente organizacional e seus conceitos, o que não significa uma descrição de suas atribuições e funções, mas antes de tudo, uma investigação da organização no seu contexto histórico, como parte da sociedade (Rios; Coerdeiro, 2010, p. 132).

Já no quesito processo, a classificação pode ser analisada no tocante ao método de elaboração do instrumento e a atribuição das divisões das classes ou notações. Arelada desta forma à ideia de “ações” e associada ao conceito de “processo”, no contexto organizacional, toda ação ou atividade administrativa deve existir um planejamento, ou um ciclo de implementação. Embora a existência de inúmeros estudos voltados a metodologia de elaboração, é observado um movimento teórico contemporâneo voltado à aplicação institucional.

Como em Azevedo (2023, p. 174), são apresentadas diversas metodologias de estudo e elaboração de estruturas de classificação, que resultam em um “ciclo do processo de implementação da atividade de classificação de documentos arquivísticos”. Entre as principais diretrizes ou parâmetros metodológicos para a elaboração de um plano de classificação de documentos, Azevedo (2023) apresenta nove etapas, sendo elas: 1) a observação das necessidades institucionais do universo a ser classificado; 2) o estudo prévio dos tipos documentais produzidos; 3) a definição de como serão estruturadas as categorias, do geral ao particular; 4) a definição de uma codificação ou notação para todas as classes ou subclasses; 5) a apresentação do instrumento aos pares; 6) a certificação da aderência à legislação vigente; 6) a realização de uma etapa de testes, antes da aderência por completo na instituição, e posteriormente a sua implementação gradual; 7) o fornecimento de “treinamento para os funcionários envolvidos na implementação e uso do plano de classificação, comunicando claramente como o plano será implementado e quais são os benefícios” (Azevedo, 2023, p. 178); 8) a realização de revisões e atualizações periódicas; 9) a estipulação de uma lógica de organização do instrumento.

Rios e Cordeiro (2010) apresentam oito elementos para a construção de um plano de classificação funcional: a observância da legislação e princípios norteadores das linguagens

documentárias, a contextualização, a estrutura organizacional, a unidade organizacional, a atribuição ou responsabilidade, a atividade, a tarefa e a validação técnica. Embora apresentados como elementos estáticos ou individuais, pode ser observado a relação entre os elementos de Rios e Cordeiro, e o processo cíclico apresentado por Azevedo.

Sousa (2007) entende que é possível encontrar também as informações necessárias para a elaboração dos planos de classificação documental, quais sejam: levantamento da evolução institucional da organização, a partir de sua dimensão histórica, levantamento da organização em sua individualidade, ou seja, sua missão, estrutura, funções, atividades e procedimentos formais e informais, e levantamento dos documentos acumulados (produzidos/recebidos) - condições de produção e acumulação e criação de tipologias documentais (Rios; Coerdeiro, 2010, p. 132).

Tanto os parâmetros da eficiência da estrutura lógica quanto os passos metodológicos de elaboração se conversam, em principal, na observância dos princípios filosóficos da hierarquia, exclusividade, exaustividade e universalidade (Simões; Freitas, 2013).

No que respeita à hierarquia, esta observa-se quando os objetos apresentam relações de subordinação entre eles. Estas relações podem ser monohierárquicas ou polihierárquicas. Cumpre referir que qualquer uma destas hierarquias se baseia na aplicação de critérios pré-determinados aos elementos que constituem as classes. O princípio da exclusividade diz-nos que um objeto apenas poderá ser classificado numa classe, e o princípio da exaustividade refere-nos que cada classe deverá ser constituída por todos os objetos que constituem semanticamente esse domínio (Simões; Freitas, 2013, p. 87).

Sendo assim, “o processo de classificação de documentos arquivísticos é concebido como um ciclo e não um processo linear, inicia-se com a elaboração do plano de classificação, prossegue para a fase de implementação e, por último, engloba o acompanhamento e avaliação do processo” (Azevedo, 2023, p. 174).

Esse ciclo é fundamental para subsidiar a contínua atualização do instrumento técnico de gestão. O ciclo da função de classificação de documentos arquivísticos é contínuo, pois as instituições estão em constante mudanças, caso particular dos estados, em que ocorrem periodicamente reformas administrativas com inclusão ou exclusão de secretarias e inclusão ou exclusão de funções e atividades (Azevedo, 2023, p. 174 e 175).

Já em um processo de análise a aplicação da atividade de classificação, “a eficiência de um sistema pode ser definida como sendo a capacidade desse sistema de utilizar, da melhor maneira possível, os recursos disponíveis e de aproveitar, ao máximo, as condições ambientais para obter o desempenho ótimo em alguma dimensão” (Mariano, 2007, p. 1). Pensando na aplicação da atividade de classificação, os recursos externos disponíveis podem estar relacionados com o instrumento de classificação, sistemas e ferramentas de gestão de documentos, os documentos, os usuários, o ambiente (macro e micro) e o clima organizacional.

A característica do mundo arquivístico exige que a classificação de documentos de arquivo seja inteligível para funcionários leigos. Entretanto, plano baseado em funções exige de quem o opera um entendimento de que suas atividades fazem parte de um conjunto de relacionamentos que tem início com a missão, finalidade ou objetivo principal da organização (Sousa, 2022a, p. 16).

Entende-se que para realizar a atividade de classificação, o usuário deve compreender as estruturas e atividades que fundamentam a função que está desenvolvendo dentro da organização (Sousa, 2022a), além de possuir a capacitação técnica e teórica da compreensão da atividade que desenvolve (letramento, treinamentos e familiaridade com a estrutura). Em outras palavras, o usuário não apenas classifica, mas também compreende o trâmite padrão do documento, sua origem, seu destino e a motivação de sua criação, para assim atribuir a classe que melhor se adequa aos requisitos de comunicação da informação contida, e por consequência a sua recuperação.

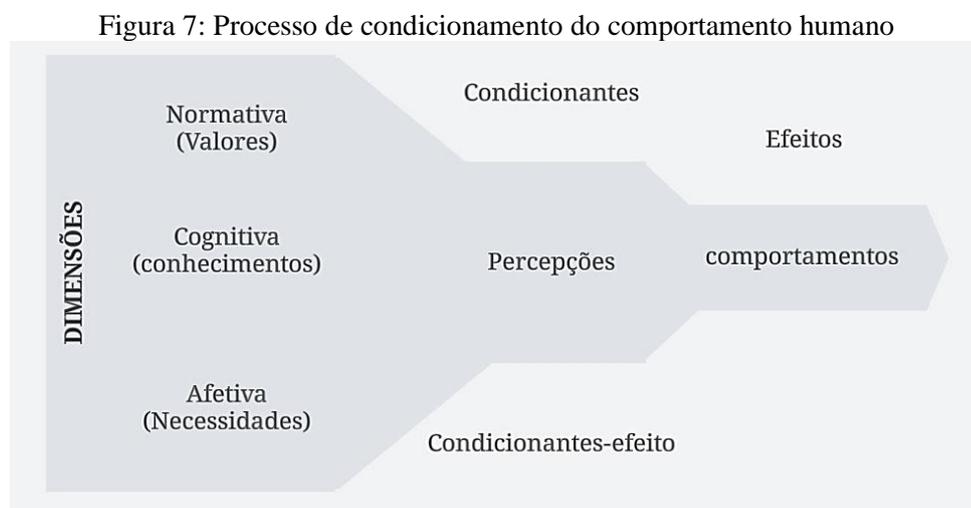
Partindo da ideia defendida por essa pesquisa de que a eficiência não é alcançada apenas pela eliminação dos erros na atribuição das classes, mas também por meio de um ciclo contínuo de treinamentos, políticas e padronizações institucionalizadas da atividade de classificação funcional, percebe-se que a abstração necessária para as atividades e tarefas exigem que todos os profissionais compreendam os contextos e funções dos documentos de maneira uniforme. Excluindo assim as diversidades de personalidades, percepções e conhecimentos prévios dos usuários produtores em uma instituição.

Evidencia-se a importância da compreensão do comportamento organizacional em relação a produtividade e a realização das tarefas, segundo Sousa (2014), o principal agente de classificação é o usuário interno não especializado, ou usuários de suporte que em muitos casos não possuem conhecimento suficiente do sistema classificatório para aplicá-lo ou para compreender o plano de classificação funcional. Sendo assim, pode-se afirmar que a compreensão e a internalização das práticas arquivísticas são processos complexos e multifatoriais, e o seu uso pode estar contaminado pelas concepções dos usuários internos, tanto pela ausência de apresentação do sistema, quanto por históricos de usabilidades errôneas.

A pré-compreensão não está distante da realidade, como se pode imaginar. Um exemplo é quando se inicia a leitura de um livro. Em um primeiro momento, há uma pré-compreensão formada por conhecimentos prévios alheios à obra, do que se viveu de forma geral (valores, costumes, traumas, etc.), além de preconceitos que podem existir por conta do título da obra ou de um comentário de um amigo ou de uma crítica sugestiva. Na medida em que a leitura for sendo desenvolvida, o livro (objeto cognoscível) tende a emitir luzes e informações que irão modificar a pré-compreensão inicial do sujeito. Assim, a espiral continua em movimento, o que leva a fazer com que essa nova pré-compreensão capte um sentido diferente do primeiro. E o livro, mais uma vez, continua emitindo outros dados que modificarão a pré-compreensão novamente e que, por consequência, influenciará no sentido a ser captado (Belchior, Moura, 2010, p. 5.762).

O termo “internalização” nesta pesquisa será observado pelo viés da abordagem sociocultural, considerando que “a compreensão sobre a ação humana não pode se basear meramente nas ações do indivíduo, de maneira que a influência dos aspectos sociais não deve ser deixada de lado, mesmo para compreender as ações individuais” (Gois; Catanho, 2009, p.246). Ademais, pode ser compreendida como os processos de aprendizagem do “uso de ferramentas materiais e psicológicas (que) molda aquele que as usa” (Gois; Catanho, 2009, p.245).

De acordo com Nascimento (1972) existem cinco dimensões condicionantes para o processo de condicionamento do comportamento humano. Para o autor, as dimensões afetam diretamente o comportamento do ser humano, e podem ser consideradas como “apenas a expressão manifesta da composição integral (muito mais ampla) da personalidade” (Nascimento, 1972, p. 6).



A internalização da atividade de classificação pode ser observada principalmente na dimensão cognitiva, a qual “inclui as noções de conhecimento, competência técnica, aprendizagem, informação, opiniões, estereótipos e expectativas correspondentes e, por confronto com a dimensão normativa, poderia ser rotulada como ‘capacidade’” (Nascimento, 1972, p. 7). As dimensões normativas (valores, atitudes), cognitivas (conhecimento, competência técnica) e a afetivas (temperamento) em conjunto moldarão a percepção do indivíduo e os seus comportamentos (Nascimento, 1972). Logo, os processos cognitivos do usuário devem ser levados em consideração ao esperar uma ação desejada, no caso desta pesquisa, a aplicação da classificação funcional de forma eficiente.

A institucionalização da classificação em uma organização, além de levar em consideração os aspectos administrativos e burocráticos, como a padronização de procedimentos por meio de atos normativos a fim de criar hábitos, também precisa construir ferramentas baseadas nos valores e necessidades individuais dos usuários, para condicionar a sua esfera cognitiva. Assim, a partir da alteração da percepção da importância da classificação de documentos dentro da organização, poderá ser observado o resultado no comportamento esperado. Ou seja, a atribuição correta da classificação independente dos recursos externos disponíveis²⁵.

Há uma dificuldade em relacionar as suas atividades com o modelo funcional, e o resultado é uma pobre adoção e baixa qualidade do instrumento. O maior obstáculo é a percepção de que o trabalho dos servidores/ empregados é pessoal ou pertence à sua unidade de trabalho e não à função (Sousa, 2022a, p. 16).

Segundo Sousa (2022a, p. 17) “a literatura aponta de forma clara que a classificação baseada na função é uma abstração intelectual com dificuldades importantes para ser um instrumento prático. E Foscarini (2009) amplia essa abordagem, ao afirmar que o excesso de abstração dos planos de classificação pode ser o fator que distancia as realidades e experiências do instrumento de gestão.

É mais fácil para os usuários se relacionarem com a estrutura organizacional, que mostrou ser bem mais compreendida, do que com a baseada em funções, que parece uma abstração intelectual e não instrumento prático. Há, inclusive, uma naturalização da percepção que os funcionários têm de seu trabalho. Primeiro, o trabalho desenvolvido por um empregado é pessoal. Segundo o trabalho que ele faz é da sua unidade político-administrativa e não de uma função. Isso gera uma sensação, para os funcionários, de que a perda de controle sobre a estrutura da taxonomia dos arquivos dificultará a busca ao documento demandado (Sousa, 2022a, p. 15 e 16).

Pombo (1998, p. 8), evidencia que “a escolha de uma ou outra dessas propriedades terá como resultado diferentes arranjos das realidades a classificar e, conseqüentemente, a constituição de diferentes classificações”. De acordo com Sousa (2022a, p. 16), “há uma dificuldade em relacionar as atividades com o modelo funcional, e o resultado é uma pobre adoção e baixa qualidade do instrumento”. A ausência do conhecimento dos agentes classificadores em seu domínio, pode ser observado pela falta de treinamentos e compartilhamentos de experiências processos dentro da instituição.

Freire (1991) aborda 11 barreiras que impactam diretamente na comunicação e compreensão da informação. Entre as barreiras observáveis no processo de classificação, que

²⁵ Esta conclusão abre espaço para pesquisas futuras sobre a compreensão dos processos mentais de internalização da classificação de documentos, ou o que para essa pesquisa é considerado, a evolução do estudo teórico do problema central deste trabalho.

também é um processo comunicativo, podem ser principalmente consideradas as barreiras econômicas, as terminológicas, as de capacidade de leitura, as de responsabilização e as de consciência e conhecimento da informação.

A barreira econômica pode ser observada com a ausência de compartilhamento de conhecimento tácito, o qual se “baseia no fato de o conhecimento ter adquirido valor de propriedade privada para seu produtor, e sua publicação e uso dependem do poder ou da negociação com o produtor” (Freire, 1991, p. 52). O seu compartilhamento pode representar, em muitos casos, um risco para a permanência do funcionário em seu cargo. A Informação pode ser vista como um elemento de direito e de poder, podendo ser utilizada como barganha ou imposição da sua autoridade ou coesão, uma vez que “o conhecimento e preparo está na raiz da autoridade do ocupante do cargo, o burocrata” (Ebara, 2011, p. 66).

Já nas barreiras terminológicas, Freire (1991, p. 52) as aborda como a não uniformização do “código de linguagem no processo de recuperação do conhecimento, podendo ocorrer, especialmente na transferência da informação para o setor produtivo, que a terminologia utilizada dificulte a compreensão da mensagem pelos usuários finais”. Também, associado a barreira de capacidade de leitura, “que diz respeito à capacidade de o usuário selecionar o material informativo relevante para atender sua necessidade de informação” (Freire, 1991, p. 52). As duas barreiras, dialogam com a falta de capacidade do usuário de compreender as informações especializadas ou técnicas nesse processo de comunicação e mediação da informação que é a classificação.

De acordo com Freire (1991), tanto as barreiras terminológicas quanto as de leitura podem ser facilmente superadas no processo de treinamento e em rotinas padronizadas. Já nas barreiras de consciência e conhecimento da informação – “para o agente atender à demanda apenas com informação conhecida ou ampliar suas fontes no limite da exaustividade” (Freire, 1991, p. 52) – e nas barreiras de responsabilidades – em que “o uso da informação depende da atividade do usuário e de sua capacidade para fazer uso ativo do conhecimento técnico científico no seu trabalho” – o usuário deve estar consciente das finalidades da classificação para entender e utilizar de forma consistente e responsável, e não mais como um simples metadado a ser atribuído na etapa de produção ou captura dos documentos.

Segundo Simões e Freitas (2013, p. 86) o principal objetivo da classificação é “ser um recurso metodológico de organização, intelectual e física, da informação e do conhecimento, de modo a promover a sua eficaz e eficiente recuperação”, de forma estruturada em um sistema ou código inteligível. Embora inteligível, os sistemas não são naturais e podem

carregar uma série de decisões arbitrárias de agrupamento baseados nas relações linguísticas, semânticas, identitárias e de observação ou percepção da realidade influenciadas pelo ser humano.

A classificação de documentos pode ser estudada também pela ótica da psicologia cognitiva no movimento de tomada de decisões, na relação documento e a decisão de atribuir alguma classe a ele pelo usuário classificador. Corrêa (2011, p. 11) dispõe que “há diversas metodologias disponíveis para descrever os mecanismos envolvidos na tomada de decisões em humanos”. Dentre eles observa-se a presença do elemento memória, “que pode ser vista como base fundadora dos processos de formação, não somente de comportamentos estereotipados, mas também de vastos conjuntos de comportamentos adaptativos, dentre eles, pode-se dizer a decisão” (Corrêa, 2011, p. 12). E o elemento da atenção, podendo ser observada no “engajamento, consciente ou não, da atenção, implicando assim na seleção e processamento preferencial de estímulos em detrimento de outro” (Corrêa, 2011, p. 13).

Segundo Corrêa (2011), é difícil determinar se uma tomada de decisão é consciente ou não. De acordo com a autora, os “níveis de consciência” estão relacionados à atenção e aos níveis de vigília, “de forma que, se a informação é passível de ser expressa verbalmente, então é consciente” (Corrêa, 2011, p. 14). “Além disso, somam-se evidências apontando para o fato de que, sem atenção, a consciência perceptual não ocorre” (Corrêa, 2011, p. 14).

Essa discussão é relevante para a quantificação da eficiência da classificação, dado que a classificação em muitos casos é atribuída de forma automática sem que haja um mínimo de atenção ou relevância à atividade. Para os usuários que não conhecem as bases do sistema de classificação, a decisão de atribuir uma classificação representativa da informação, pode-se questionar se é realmente uma atividade consciente, ou se o usuário classificador tem o mínimo de conhecimento para verbalizar as bases da sua escolha. Existiria realmente um nível de consciência por trás ou somente a replicação de um conhecimento não internalizado?

O conhecimento do comportamento do usuário na busca e armazenamento da informação sugere que não é mais “natural” os documentos serem organizados por função, por evento, por estrutura organizacional, por localização, por classificação de segurança ou mesmo por assunto, como sugerem os estudos de caso já mencionados neste artigo. A classificação é um reflexo dos propósitos humanos particulares e não de processos naturais (Sousa, 2022a, p. 17).

Entre todos os obstáculos levantados, a carga cognitiva, também, deve ser observada como fenômeno invisível que impacta na classificação. Conforme Turkle (2011), ao explorar o conceito de “*alone together*” no qual ao mesmo tempo que as tecnologias permitiram inúmeras conectividades, aumentou-se a carga mental de forma a possibilitar a realização de

multitarefa. De acordo com o autor, as multitarefas permitem a realização de diversas atividades simultâneas. No entanto, as atividades não necessariamente terão o foco desejado, ou a devida atenção do sujeito ao desenvolvê-las.

Eles dizem que costumavam conversar enquanto esperavam para fazer apresentações ou pegavam táxis para o aeroporto; agora, eles passam esse tempo enviando e-mails. Alguns me dizem que estão aproveitando melhor o seu "tempo ocioso", mas argumentam sem convicção. O tempo que costumavam usar para conversar enquanto esperavam compromissos ou dirigiam para o aeroporto nunca foi tempo ocioso. Era o momento em que equipes globais consolidavam relacionamentos e aprimoravam ideias (Turkle, 2011, p. 34, tradução própria).

Na atividade de captura e produção de documentos, Lima (2022, p. 12) aborda a realidade da desatenção na produção de documentos hospitalares durante a pandemia de COVID-19 em 2020. Acarretada por uma sobrecarga de trabalho e um aumento na produção documental, a autora relata como "a falta de atenção profissional pode trazer prejuízos irreparáveis, seja por desatenção ou intencionalidade". Dentre os prejuízos listados pela autora, destacam-se "os riscos de alterações e a falta de capacitação dos profissionais que registram as informações dos pacientes, o que pode levar a negligências, imprudência e/ou imperícia" (Lima, 2022, p. 21).

Na representação dos documentos, a classificação, por exemplo, pode ocasionar um desvio nos arquivos, quando, por meio de um código, certo documento não foi inserido corretamente, mesmo estabelecido em plano de classificação, os profissionais que os classificam podem ser desatentos, ou ignorar o procedimento correto no ato de classificar (Lima, 2022, p. 21).

Uma das principais estratégias para contornar os problemas apresentados é a institucionalização das práticas de classificação. Conforme Azevedo (2023, p. 181) "o treinamento dos servidores públicos em relação à aplicação do plano de classificação é um elemento essencial para garantir a eficiência da implementação plena do plano de classificação". Da mesma forma, o desenvolvimento de "diretrizes para a sensibilização da importância do Plano de Classificação referente às atividades-meio do poder executivo dos estados brasileiros é uma iniciativa relevante para promover a eficiência, organização e transparência na gestão pública" (Azevedo, 2023, p. 182).

Entende-se como institucionalização "o processo pelo qual organizações servem de veículos para a criação, difusão, perpetuação de elementos e mecanismos inovadores, criados para induzir mudanças sociais que conduzem ao desenvolvimento" (Pinto, 1969, p. 2); no caso desta pesquisa, entende-se como o processo pelo qual a gestão impacta diretamente na adesão da classificação de documentos como parte integrante das instituições. Esse movimento pode ser realizado por meio de políticas, treinamentos, e cultura, visando a formalização,

padronização, legitimação, permanência e integração de práticas ou hábitos no cotidiano dos usuários internos.

Conclui-se que a classificação como processo está relacionada as etapas de planejamento e aplicação, ou seja, não mais como um sistema de regras, e sim como as ações que concretizam a atividade. A classificação como processo pode ser observada no processo de planejamento do “como fazer” e “o que fazer”, ou respectivamente, as ideias atreladas a eficiência e a eficácia (Robalo, 1995).

Diante de todos os debates teóricos, esta pesquisa chegou na delimitação da eficiência da classificação, não somente pela análise da taxa de erros e acertos, mas também pela observação de outros elementos presentes no processo e planejamento, ou seja, a transformação dos recursos em resultados. Espera-se que o usuário classificador seja capaz de classificar um documento corretamente, levando em conta todas as variáveis apresentadas, não apenas em um período específico, mas mantendo-se eficiente ao longo do tempo constante. Além disso, pode-se inferir que a internalização das práticas de classificação e a ampliação de sua visão sobre as tarefas e responsabilidades da instituição impactarão não apenas na atribuição correta de um código em um plano de classificação, mas também no tratamento técnico da documentação, na recuperação das informações de toda a instituição, e no estabelecimento dos princípios arquivísticos basilares.

Entre alguns pontos, poderá ser observada essa relação na mensuração da classificação utilizando o cálculo de análise envoltória de dados (DEA), o qual será apresentado na seção 3 desta pesquisa. A eficiência da aplicação da classificação, pelo usuário interno produtor do Ministério da Saúde, será avaliada levando em consideração a realidade arquivística enfrentada²⁶. Por tanto, para a melhor métrica da eficiência, optou-se por quantificar as quatro principais variáveis referentes as esferas de familiaridade, conhecimento, prática e especialização (*inputs*); em relação ao resultado da aplicação (*outputs*).

A eficácia por outro lado, também relacionada à classificação como processo, leva em consideração não somente a atribuição da classificação correta ou eficiente, mas também todos os outros elementos apresentados, por exemplo: as taxas de adesão dos usuários; estudo e seleção dos critérios arbitrários de agrupamento; as estratégias de institucionalização da atividade; e a capacidade de organização, agrupamento, recuperação e acesso; entre outros

²⁶ A realidade arquivística e administrativa será objeto de análise nas sessões seguintes, ou seja, os resultados do estudo de caso realizado no Ministério da Saúde.

tópicos relacionados ao planejamento, metodologia e prática da classificação, ou seja, a institucionalização uniforme da atividade no órgão.

Por fim, a última variável analisada é a classificação como resultado. Correlaciona-se com os objetivos e finalidades da classificação, a organização e o acesso, ou a efetividade da atividade. Segundo Duarte (2011, p. 542), para a administração, a efetividade compreende a combinação do “resultado da eficiência e da eficácia aplicadas”, sendo assim entendida como o “acompanhamento permanente do planejamento implantado, modificando-o e readaptando-o quando se fizer necessário, objetivando eficiência e eficácia” (Duarte, 2011, p. 542). Em vista disso, a efetividade da atividade de classificação pode ser observada pela preservação do vínculo arquivístico; pela fundamentação de outras atividades arquivísticas como a avaliação e a descrição; e também, pela utilização como ferramenta de recuperação da informação (Sousa; Araújo Júnior, 2013).

Concluindo esta seção, como forma de consolidação e síntese de todos os debates e teorias apresentadas nessa seção, esta pesquisa delimita dez níveis não hierárquicos de caracterização da excelência ou efetividade da aplicação da classificação funcional como estrutura, processo e resultado, visando a eficiência da gestão de documentos. Com base nestes níveis, é possível realizar uma avaliação dos estágios da eficiência e da eficácia do processo de institucionalização da classificação em diferentes contextos organizacionais. Cada nível oferece uma perspectiva específica contemplada pela classificação funcional abordada nesta seção. Essa abordagem permite identificar possíveis falhas ou pontos de melhoria em cada etapa, contribuindo para a criação de um sistema mais eficiente, eficaz e adaptado às necessidades institucionais, que servirão para analisar e qualificar os resultados dos dados coletados no Ministério da Saúde, o qual serão analisados nas próximas seções.

Para concluir esta seção, adota-se o entendimento da importância de se destacar que nenhuma atividade desenvolvida pelo ser humano é realizada com excelência em todos os casos, o que acarreta uma margem de erro aceitável, ou o melhor cenário que um determinado grupo consegue alcançar no desenvolvimento de determinada atividade (desempenho médio parcial/relativo), em que, o “melhor desempenho será aquele que tenha os resíduos positivos mais altos” (Penã, 2008, p. 91).

Na próxima subseção, serão analisados os planos de classificação vigentes no Ministério da Saúde na data dessa pesquisa. Enquanto esta subseção se dedicou à delimitação teórica da eficiência da classificação, a próxima examinará como esses cenários e fenômenos organizacionais impactaram diretamente a construção do plano de classificação da área

finalística, bem como a percepção estrutural do plano de classificação da área meio. Por fim, será apresentado os resultados da análise da qualificação de excelência na classificação de documentos a partir dos níveis apresentados como critérios norteadores da análise desenvolvida.

Quadro 4: Classificação Funcional segundo os níveis de caracterização de excelência

Níveis	Descrição	Qualifica-se quando...:
Existente	Qualidade associada à presença de estruturas classificatórias, mapeamento de processos ou quaisquer tipos de identificação das funções geradoras de documentos.	Há um Plano de classificação em uso, ou a existência de um sistema de organização de documentos com base no mapeamento de processos ou funções desenvolvidas pela instituição. Associado, também, aos resultados da organização intelectual e física da documentação, ou aos métodos de ordenação, codificação e arquivamento (Sousa, 2014).
Operante	Qualidade associada ao uso e conformidade do plano de classificação sem efeitos jurídicos, ou à utilização do plano sem aprovação de órgão competente.	Aprovado o plano de classificação pela instituição ou órgão competente, isto é, passar pela etapa de apresentação e revisão do instrumento aos pares. O plano de classificação só é considerado operante quando sua aprovação foi formalizada pelo órgão competente. O uso do plano sem aprovação definitiva, ainda que em fase de testes, não o qualifica como operante.
Uniforme	Qualidade relativa à uniformização dos critérios, características e divisões de classificação de um plano ou um sistema classificativo.	Observa-se a uniformidade dos termos e ramificações propostas. O sistema deve delimitar quais serão as regras para cada divisão, quais critérios de agrupamento foram utilizados, assim como quais operações lógicas devem ser observadas. Não se configura como classificação uniforme os sistemas híbridos ou que não contenham expressamente os critérios de divisão adotados.
Suficiente	Qualidade associada à exaustividade dos planos de classificação vigentes, ou seja, a abrangência satisfatória das atividades ou funções desenvolvidas na instituição.	O plano de classificação engloba majoritariamente as funções desenvolvidas pela instituição, ou não há problemas na classificação das atividades típicas ou padrões da instituição. Não se configura como suficiente planos de classificação que se utilizam de muitas classes genéricas ou generalizantes, como a classe “outros assuntos referentes à...”.
Consistente	Qualidade associada à aplicação ao longo do tempo do plano pelos usuários.	O uso e seus resultados podem ser observados à longo prazo, independentemente de quais usuários realizam a atividade. Não se configura como classificação consistente aquela que não mantiver o mesmo nível de qualidade à longo prazo, ou que possua muitas oscilações de qualidade de um usuário interno ao outro.
Admitido	Qualidade associada ao nível de aceitação ou aderência do sistema de classificação vigente.	O plano for aceito dentro de uma instituição, e é utilizado no dia a dia pelo usuário, que por consequência, deverá entender a sua importância e relevância dentro da instituição do uso da classificação.
Inteligível	Qualidade associada à compreensibilidade e à clareza de compreensão da estrutura pelos usuários do sistema de classificação.	Os usuários identificam ou associam as atividades desenvolvidas com as atividades descritas no plano, em outras palavras, quando pode ser entendido do que as classes se tratam. Não se configuram inteligíveis as classes que possuem um alto nível de especialização ou linguagem técnica que impossibilite a compreensão do usuário leigo.

Eficiente	Qualidade associada à execução da atividade de classificação com o melhor aproveitamento de recursos e insumos disponíveis, garantindo que a atribuição das classes seja realizada de forma consciente e fundamentada nos conhecimentos prévios do usuário.	A utilização pelo usuário na relação entre especialização, conhecimento do sistema, familiaridade e experiência resultam na atribuição correta do código. Ou seja, a atribuição é realizada de forma consciente pelo usuário e não por mera coincidência de acertos na atribuição das classes. Esta qualidade também é associada aos resultados do treinamento ou capacitação dos usuários, uma vez que, sem políticas ou projetos voltados à classificação ou a gestão de documentos, os usuários não irão dispor de condições técnicas ou intelectuais (<i>inputs</i>) para resultar em níveis aceitáveis de atribuição das classes (<i>outputs</i>).
Eficaz	Qualidade associada ao planejamento, organização e revisão sistemática das práticas de classificação, garantindo que a documentação alcance seus objetivos de produção.	Pode ser observada a implementação de ciclos de gestão (planejamento, organização, direção e controle) que assegurem que as práticas de classificação atendam às necessidades de organização e recuperação da informação, ou seja, os objetivos esperados da atividade de classificação. A eficácia pode ser observada quando a instituição estabelece políticas claras para a gestão de documentos, realiza auditorias frequentes e ajusta processos conforme necessário para garantir que a classificação seja útil e funcional.
Efetivo	Qualidade associada ao impacto da classificação na recuperação e organização da informação, com qualidade e confiabilidade.	Quando os usuários podem utilizar a classificação como ferramenta para recuperar informações rapidamente por meio de sistemas de busca; também associado à confiança dos resultados e para tomar decisões estratégicas. A classificação pode ser considerada efetiva ou excelente quando os resultados da classificação na instituição são observados diretamente, ou seja, a soma dos outros demais níveis que caracterizam a efetividade ou excelência do processo de classificação funcional.

Fonte: Elaborado pela autora.

3.2. Análise dos planos de classificação vigentes no Ministério da Saúde

Esta subseção, de maneira objetiva, será dedicada a analisar a estrutura dos dois principais planos de classificação de documentos vigentes no MS na data desta pesquisa, o Código de Classificação e Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Fim do Ministério da Saúde (2020) e o Código de classificação de documentos e Tabela de temporalidade e destinação de documentos, relativos às atividades-meio do Poder Executivo federal (2024). Serão examinados os históricos dos planos de classificação utilizados, suas recepções, alterações e estruturas, em especial, pelo recorte do uso no Ministério da Saúde. Inicia-se esta análise com o Plano de Classificação do Executivo Federal, seguido pelo Plano de Classificação finalístico do Ministério da Saúde.

I. Análise do Código de classificação e Tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades-meio do Poder Executivo federal:

Com a força da Lei de arquivos, e a partir da Resolução nº 01, de 18 de outubro de 1995 do Conselho Nacional de arquivos, explicitou-se a necessidade de criação e adoção dos planos de classificação com base na natureza dos assuntos resultantes de suas atividades e funções. O primeiro plano de classificação do Executivo Federal foi concebido pela publicação da Resolução nº 04, de 28 de março de 1996, a qual dispôs sobre a criação do primeiro código de classificação funcional de documentos da área meio. Entretanto, no ano seguinte, o instrumento foi objeto de revisão e publicado, posteriormente por meio da Resolução n.º 14, de 24 de outubro de 2001. Com as teorias incipientes da classificação funcional, o documento apresentava inconsistências em seu texto, como resquícios do modelo de agrupamento por assunto, além da ausência de definição do termo "função", elemento crucial para a compreensão do agrupamento documental. Estas inconsistências foram resolvidas somente após 19 anos, com a Portaria nº 47, de 14 de fevereiro de 2020 do Arquivo Nacional (Brasil, 2020).

Para muitos usuários produtores, o documento "Código de classificação e tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades-meio do Poder Executivo Federal" (Brasil, 2001) representou o primeiro contato com as atividades de classificação; além de que serviu e ainda serve como inspiração técnica e metodológica para a elaboração de outros planos em diferentes entidades federativas no Brasil, conforme indicado por Alves (2019). No entanto, o referido documento, na sua primeira versão, se utilizava de terminologia ambígua e

omissiva nas definições cruciais de funções e princípios de agrupamento e de outros elementos essenciais para o desenvolvimento dessa atividade.

Com a penúltima atualização em 2020, houve uma tentativa de modificar a forma como a informação é apresentada a fim de evitar que os leitores interpretem erroneamente que o plano de classificação se baseia em "assuntos" na construção das classes. Mesmo que insuficiente, a mudança foi bem-vinda, considerando que o plano de classificação anterior permaneceu em vigor por cerca de 19 anos em todo o Poder Executivo Federal, influenciando a compreensão dos usuários especializados e leigos em relação aos conceitos e aplicações dessa atividade.

Não só a confusão terminológica da primeira versão do documento afetou a compreensão dos usuários não especializados, como também é de fácil localização textos acadêmicos que se utilizam das definições equivocadas do próprio documento, como no caso da pesquisa de Alves (2019), que define o plano de classificação Federal baseado no agrupamento e estruturação por assuntos, ao afirmar que “embora a introdução da Resolução nº 14 mencione que os instrumentos refletem as funções e atividades desempenhadas pelo órgão, sua base classificatória são os assuntos; mas além dos assuntos, aparecem classes que podem ser interpretadas ora por funções ora por espécies” (Alves, 2019, p. 90).

Juntamente, observa-se na pesquisa de Pinto (2017) que mesmo com a afirmação de agrupamento por assuntos pelo documento, utiliza-se de outras ferramentas teóricas para interpretar da mesma citação do antigo documento.

Diferentemente do que coloca o Código, o embasamento teórico-metodológico proposto em nossa pesquisa traz o entendimento de que o trabalho arquivístico se debruça no contexto de produção documental, sendo que suas funções e atividades no órgão produtor são os eixos que determinam a produção dos documentos, não tomando por base o conteúdo do documentos, assim como a Classificação de documentos de arquivo é uma tarefa de organização intelectual dos documentos, e não física (Pinto, 2017, p.41).

Conforme Duranti (1997), a abordagem funcional é responsável pelo estabelecimento de vínculos arquivísticos e pela construção de um fundo. Sousa (2003), complementa o pensamento ao destacar a relação entre a atividade de classificação e os princípios arquivísticos de respeito aos fundos e da ordem original, considerando-os como "bases que fundamentam toda a atividade de classificação" (Sousa, 2003, p. 250). Uma vez que, sem a aplicação dos princípios basilares arquivísticos, não há a presença de um fundo (Melo, 2021).

Em seguida, proceder-se-á a análise comparativa dos textos introdutórios das duas publicações do plano de classificação de documentemos das Atividades meio. Serão examinadas a publicação do Arquivo Nacional de 2001 e a última atualização de 2024²⁷. Em particular, serão apresentadas as mudanças na redação e discutidos os possíveis impactos na melhor compreensão por parte dos usuários e profissionais da área.

Quadro 5: Comparação dos textos antes e depois da revisão do Plano de Classificação do Arquivo Nacional: 2001- 2024

Versão (2001)	Versão (2024)
<p>“No código de classificação, as funções, atividades, espécies e tipos documentais genericamente denominados assuntos, encontram-se hierarquicamente distribuídos de acordo com as funções e atividades desempenhadas pelo órgão. Em outras palavras, os assuntos recebem códigos numéricos, os quais refletem a hierarquia funcional do órgão, definida através de classes, subclasses, grupos e subgrupos, partindo-se sempre do geral para o particular.” (Arquivo Nacional, 2001, p. 9)</p>	<p>“A classificação refere-se ao estabelecimento de classes nas quais se identificam as funções e as atividades exercidas, e as unidades documentárias a serem classificadas, permitindo a visibilidade de uma relação orgânica entre uma e outra, e determinando agrupamentos e a representação do esquema de classificação proposto sob a forma de hierarquia. A estruturação de um esquema de classificação pode ser facilitada pela utilização de uma codificação numérica para designar as classes, subclasses, grupos e subgrupos preestabelecidos, o que agiliza a ordenação, a escolha do método de arquivamento e a localização, física e lógica.” (Arquivo Nacional, 2024, p. 7).</p>
<p>“Para este instrumento adotou-se o modelo de código de classificação decimal. Como o próprio nome indica, o sistema decimal de classificação por assuntos constitui-se num código numérico dividido em dez classes e estas, por sua vez, em dez subclasses e assim sucessivamente.” (Arquivo Nacional, 2001, p. 9)</p>	<p>“Cabe deixar claro que se adotou apenas a mecânica do sistema de classificação decimal, desenvolvido por Dewey, em 1873, isto é, a divisão dos conjuntos documentais de determinado órgão ou entidade, produzidos em razão de suas funções e atividades, em dez classes e, sucessivamente, em dez subclasses, dez grupos e dez subgrupos, usando-se para isso a notação decimal.” (Arquivo Nacional, 2024, p. 7)</p>
<p>-----</p>	<p>“Excluiu-se o uso do termo genérico “assunto”, não só por sua imprecisão, mas também por sua inadequação para designar as funções, subfunções, atividades e, em alguns casos, os atos que identificam os descritores dos códigos numéricos.” (Arquivo Nacional, 2024, p. 8)</p>

²⁷ Foi constatado que não houve modificações do texto introdutório das Considerações a respeito da revisão do Código de classificação de documentos na atualização de 2024 em comparação com a versão de 2020. Assim, será apresentada apenas a última versão para esta análise.

“A **classificação por assuntos é utilizada com o objetivo de agrupar os documentos** sob um mesmo tema, como forma de agilizar sua recuperação e facilitar as tarefas arquivísticas relacionadas com a avaliação, seleção, eliminação, transferência, recolhimento e acesso a esses documentos, uma vez que o trabalho arquivístico é realizado com base no conteúdo do documento, o qual reflete a atividade que o gerou e determina o uso da informação nele contida. A classificação define, portanto, a organização física dos documentos arquivados, constituindo-se em referencial básico para sua recuperação.” (Arquivo Nacional, 2001, p. 9).

“Dessa forma, os **documentos refletem a atividade a que se vinculam, materializam e registram os atos dos gestores públicos e dos próprios servidores no exercício de suas funções.** Por isso, a estruturação de um plano de classificação tem como objetivo a reunião dos documentos de acordo com o ato realizado e destes conjuntos documentais com a atividade que os gerou, terminando por juntá-los sob a respectiva função.” (Arquivo Nacional, 2024, p. 8).

Fonte: Adaptação pela autora do texto de Arquivo Nacional (Arquivo Nacional [Brasil], 2001) e (Arquivo Nacional [Brasil], 2024).

A comparação entre os textos destaca não apenas ajustes simples na redação, mas também uma mudança na interpretação, especialmente para leitores não familiarizados, além da exclusão do termo “assunto” do documento. Se mesmo para pesquisadores especializados é uma tarefa complicada a compreensão dos critérios de agrupamento do plano de classificação seguindo a abordagem funcional, como usuários sem conhecimento técnico prévio poderão entender e aplicar a classificação funcional de forma coerente e coesa com a teoria da classificação?

Sousa (2006) defende que a teoria arquivística, genericamente, não agregou nas bases filosóficas nas suas operações tanto os fundamentos da classificação, quanto as bases da Teoria da Classificação. Posicionamento o autor defende o mesmo posicionamento em outros textos recentes como em Sousa e Araújo Júnior (2019, p. 79) ao afirmarem que “a literatura da área não teve, no mesmo nível, o estabelecimento de um instrumental teórico-metodológico consolidado. Fala-se trabalha-se com classificação sem agregar o desenvolvimento desse conceito proporcionado pela filosofia e pela teoria da classificação”.

Como delimitado por essa pesquisa, é observado na quarta fase dos debates teóricos da classificação funcional o início de questionamentos auto avaliativos das práticas de classificação na possibilidade de não ser a melhor ferramenta de organização física e intelectual considerando ambientes de arquivos contemporâneos digitais. A literatura destaca como principais características a falta de metodologias e de fundamentos teóricos para o agrupamento da documentação ou informação, além da não incorporação dos princípios lógicos.

Por outro lado, observando o cenário de inovação teórica, pode ser observada nas últimas publicações técnicas do Arquivo Nacional a mudança significativa de posicionamento

metodológico e didático, ampliando o arcabouço teórico das resoluções e publicações técnicas. Como por exemplo, a publicação “Procedimentos preliminares para elaboração de código de classificação de documentos e tabela de temporalidade e destinação de documentos de arquivo: atividades-fim” (2021). Na publicação é demonstrado um passo a passo de como construir um instrumento de classificação e de avaliação de documentos, embora não explicitado, pode ser observada uma correlação entre a teoria advinda da filosofia da teoria da classificação e os “principais pontos a serem observados na estruturação do código de classificação” apresentados (AN, 2021, p. 3).

Quadro 6: Comparação dos elementos na estruturação do código de classificação com os princípios filosóficos da teoria da classificação.

Estrutura do Código de Classificação (AN [Brasil], 2021, P. 3-4).	Princípios Lógicos da Teoria da Classificação
Totalidade das funções/atividades: devem-se contemplar todas as funções, subfunções e atividades finalísticas do órgão na estrutura do código, observando a hierarquia e subordinação das funções, subfunções e atividades.	Princípio da completude: “a divisão do conceito deve ser completa, adequada e ordenada por complexidade crescente, isto é, enumerar todas as espécies de que o gênero se compõe, do simples ao complexo ou do abstrato ao concreto” (Dodebei, 2002, p. 82).
Hierarquia das funções/atividades: a distribuição hierárquica dos descritores deve respeitar a subordinação das funções, subfunções e atividades, partindo-se do geral para o particular, independentemente da estrutura administrativa da instituição.	Princípio da hierarquia: “observa-se quando os objetos apresentam relações de subordinação entre eles. Estas relações podem ser monohierárquicas ou polihierárquicas. Cumpre referir que qualquer uma destas hierarquias se baseia na aplicação de critérios pré-determinados aos elementos que constituem as classes” (Simões; Freitas, 2013, p. 87).
Uso de termos específicos: não considerar, na estruturação do código, nomes específicos de programas, projetos, assuntos e tipologias que podem ser alterados ou remodelados ao longo do tempo. Nesses casos, os programas e projetos devem ser vinculados a uma subfunção ou atividade, por meio da nota explicativa. Já os assuntos relacionados a uma função, subfunção ou atividade podem ser recuperados por meio da indexação ou vocabulário controlado.	Princípio da Exclusividade: “a divisão deve ser fundada no mesmo princípio, isto é, servir-se de membros verdadeiramente opostos entre si. Para cada derivação conceitual deve-se usar apenas uma característica do conceito” (Dodebei, 2002, p. 83).
Níveis disponíveis: por se tratar de um código funcional, recomendamos que o código de classificação seja desenvolvido até o nível de grupo. Em alguns casos, dependendo da complexidade da função, pode ser desdobrado até o nível de subgrupo;	Princípio da Irredutibilidade: “a divisão deve garantir que a cada dedução conceitual os conteúdos sejam irredutíveis entre si, isto é, não se deve enumerar mais do que os elementos verdadeiramente distintos entre si, de maneira que nenhum esteja compreendido no outro” (Dodebei, 2002, p. 82).
Uso de outros assuntos: tendo em vista que o código contempla todas as funções do órgão,	Princípio da Exaustividade: “um objeto apenas poderá ser classificado numa classe, e o princípio

recomenda-se não utilizar o recurso de outras ações e/ou atividades, usados geralmente com final 90 ou 9;	da exaustividade refere-nos que cada classe deverá ser constituída por todos os objetos que constituem semanticamente esse domínio” (Simões; Freitas, 2013, p. 87).
Uso de reserva de classe vaga: ao estruturar o instrumento, na maioria das vezes, as funções não contemplam todas as classes disponíveis. No entanto, recomenda-se que não sejam sinalizadas, no final das classes utilizadas, as que se encontram vagas, evitando o preenchimento de classes não validadas.	Princípio da flexibilidade ou da capacidade de atualização: refere-se à ideia de que sistemas de classificação eficazes devem ser sensíveis ao contexto de uso, adaptáveis à prática e às mudanças institucionais, tecnológicas e políticas, além de permitirem múltiplas interpretações, adaptações e revisões constantes (Bowker; Star, 1999).

Fonte: Arquivo Nacional (2021); Simões e Freitas (2013); Araújo (2006); Bowker; Star (1999).

Pode ser observada uma correlação dos princípios filosóficos da teoria da classificação ou categorização com os elementos utilizados na análise de estruturas ontológicas. Gómez-Pérez (2001) evidencia seis elementos que podem ser utilizados nos processos de análise de estruturas ontológicas com a finalidade de avaliar a “construção correta do conteúdo da ontologia, ou seja, garantir que suas definições implementem corretamente os requisitos da ontologia e as questões de competência ou tenham um desempenho correto no mundo real” (Gómez-Pérez, 2001, 03).

Quadro 7: Critérios para avaliar estruturas ontológicas

Critério	Definição de Gómez-Pérez (2001)
Consistência	“A coerência refere-se à possibilidade de obter conclusões contraditórias a partir de definições de dados válidas. Uma dada definição é consistente se e somente se a definição individual é consistente e nenhuma sentença contraditória pode ser inferida usando outras definições e axiomas. Uma dada definição é individualmente consistente se e somente se: A definição formal é metafisicamente consistente, isto é, se não há contradição na interpretação da definição formal em relação ao mundo real. O objetivo é provar a conformidade do modelo de mundo (se ele existe e é conhecido) com o mundo modelado formalmente” (Gómez-Pérez, 2001, p. 4, tradução própria).
Integridade	“A incompletude é um problema fundamental em ontologias. De fato, não podemos provar a completude de uma ontologia ou a completude de suas definições, mas podemos provar tanto a incompletude de uma definição individual e, assim, deduzir a incompletude de uma ontologia quanto a incompletude de uma ontologia se pelo menos uma definição estiver faltando em relação ao quadro de referência estabelecido. Assim, uma ontologia é completa se e somente se: Tudo o que se supõe estar na ontologia é explicitamente estabelecido nela, ou pode ser inferido” (Gómez-Pérez, 2001, p. 4, tradução própria).
Concisão	“Uma ontologia é concisa se não armazena definições desnecessárias ou inúteis, se não existem redundâncias explícitas entre as definições e as redundâncias não podem ser inferidas usando outras definições e axiomas” (Gómez-Pérez, 2001, p. 5, tradução própria).
Capacidade de Expansão	“A expansibilidade refere-se ao esforço necessário para adicionar novas definições a uma ontologia e mais conhecimento às suas definições, sem alterar o conjunto de

	propriedades bem definidas que já estão garantidas” (Gómez-Pérez, 2001, p. 5, tradução própria).
Sensibilidade	“A sensibilidade está relacionada a como pequenas mudanças em uma definição alteram o conjunto de propriedades bem definidas que já estão garantidas” (Gómez-Pérez, 2001, p. 5, tradução própria).

Fonte: Adaptado de Gómez-Pérez (2001)

Observa-se uma correlação presente entre os termos evidenciando que a consistência é vislumbrada pela sua similaridade como o princípio da exclusividade, entretanto ampliada pelos conceitos filosóficos que o próprio termo “ontologia” carrega historicamente. Bem como, a integridade é correlacionada com o princípio da exaustividade, a concisão com a irredutibilidade, a expansividade com a flexibilidade, e a sensibilidade, visivelmente não se correlaciona diretamente com nenhum dos princípios, entretanto, é evidenciada pela própria teoria do conceito de Dahlberg (1978). Embora sejam áreas de estudo que geralmente não conversem diretamente, acarretadas por suas raízes históricas voltadas aos estudos da categorização – ora como um conceito restrito à filosofia, ora como uma estratégia de organização física e mental de objetos e/ou conceitos – as teorias convergem mesmo que semanticamente utilizem termos distintos.

Na atualização mais recente do código de classificação (2024), embora não existam mudanças na redação do texto introdutório da versão anterior (2020), podem ser observadas algumas alterações pontuais na estruturação das classes que espelham a nova visão metodológica e teórica adotada pela instituição. São apresentadas quatro principais mudanças referentes aos: ajustes de descritores; ajustes na nota explicativa; descritores inseridos; e descritores suprimidos. Contudo, a mudança mais notável é a incorporação dos ideais filosóficos, os quais podem ser observados nos ajustes, nas melhorias na estruturação e na redação do código quanto à exaustividade, exclusividade e a uniformidade dos critérios de agrupamento.

Analisando a exaustividade do código de classificação da atividade meio, ao retomar a observação estrutural, como um instrumento universal ou generalizante utilizado e imposto a todos os órgãos federais, a delimitação exaustiva de todas as classes possíveis é uma tarefa inverossímil²⁸. Entretanto, levando em consideração o critério funcional, no caso das classes genéricas, a redação anterior de “outros assuntos referentes à...” foi substituída por

²⁸ “Uma vez que as partições de subclasse exaustivas apenas adicionam uma restrição de completude aos subconjuntos estabelecidos (p. ex., segmentar sem necessidade ou dividir o não divisível) (Sá-Teixeira, 2019,p. 139).

“outras ações referentes à...” em todo o corpo do documento. Levando em consideração que o plano de classificação do executivo é um documento “universal” à esfera federal, a extinção por completo dessas classes generalizantes poderá inviabilizar os ajustes necessários de documentações atípicas ou não mapeadas, uma vez que as atualizações ou alterações para adaptar ou incluir documentos é quase que impossibilitada pelo processo burocrático e vagaroso.

Mesmo com algumas alterações positivas, não pode ser observada a consistência da aplicação do critério funcional no documento como um todo, ou seja, ainda são observados critérios híbridos de agrupamento. As principais classes que evidenciam uma mistura de critérios são as classes “020.1 assentamento funcional”, que traduz uma ideia vinculada ao suporte dos documentos mesmo que não seja considerada uma classificação de tipos propriamente. Já no caso da classe “023.11 folhas de pagamento”, a delimitação da classe pelo critério dos tipos se torna evidente.

Pode ser observada no documento a delimitação de cinco níveis, sendo eles: Fundo > classe ou função > subclasse ou subfunções > grupos ou atividades > subgrupos ou ações. A delimitação dos critérios de agrupamentos utilizados permanece desde a atualização de 2020. Contudo, mesmo com as definições e separação dos termos alinhadas a comunidade científica, Sousa (2014) aborda os obstáculos na classificação originários do “entendimento equivocado de que o plano de classificação de documentos para permitir um acesso específico ao documento precisa ser verticalizado, isto é, desdobrado” (Sousa, 2014, p. 19).

Outra questão importante que surge com a extrema verticalização do plano de classificação é a dificuldade, cada vez maior, de classificar o documento. Quanto mais você desdobra uma estrutura de classificação mais informações você precisa obter sobre o objeto para poder classificá-lo corretamente. E, pelo que observamos, nem sempre é o produtor do documento ou aquele que o recebe para desenvolver determinada atividade que vai classificá-lo. Essa tarefa é, geralmente, distribuída a servidores ou funcionários de suporte na organização, que, nem sempre, tem o conhecimento adequado da atividade para classificar um documento a partir de uma classificação funcional, que é o estado da arte em termos de construção de instrumentos de classificação (Sousa, 2014, p. 20).

Conforme apontado por Sousa (2014), pode-se inferir a possibilidade de que usuários não especializados não conduzam adequadamente as atividades de classificação devido à falta de compreensão de sua aplicação. Além disso, aliada às preconcepções sobre suas habilidades, torna-se desafiador medir as práticas ideais para a execução apropriada no processo de classificação, uma vez que nem o instrumento orientador define suas bases teóricas e práticas. Frente a esse desafio, destaca-se a urgência de implementar estratégias mais eficientes

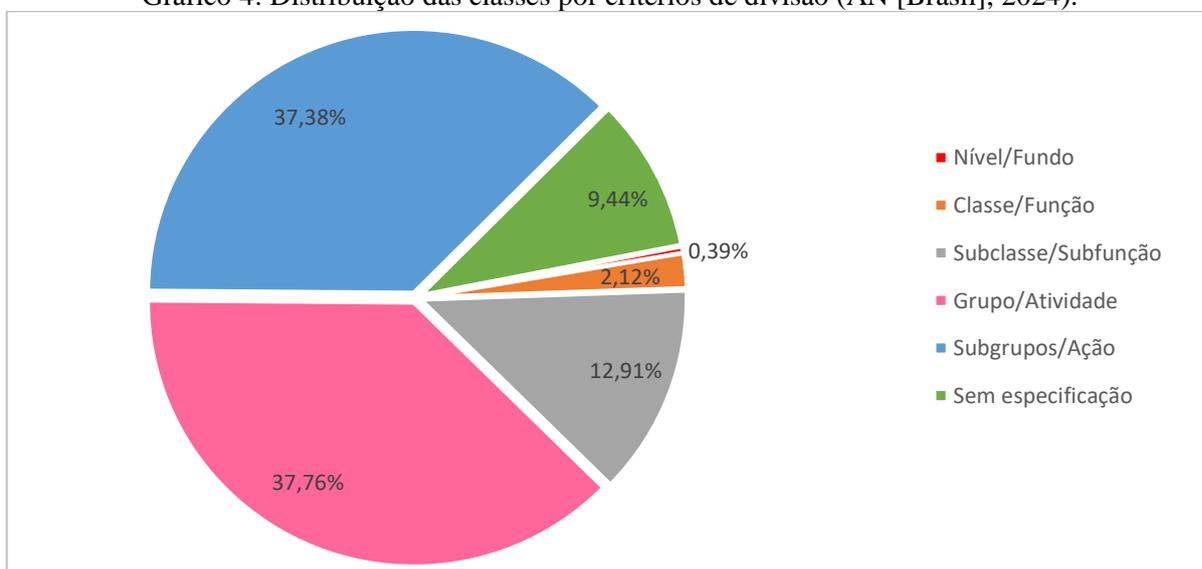
para orientar e capacitar os usuários, enfatizando a importância de abordagens educacionais acessíveis e ferramentas intuitivas.

Na penúltima atualização do Código de Classificação de 2020, Sousa (2022c) afirma que no documento podem ser observados mais desdobramentos das classes do que os previamente estabelecidos. Segundo o autor, são delimitados apenas os quatro primeiros níveis de subdivisões, sendo eles a função, subfunção, atividade e tarefa. Já as subclasses, “na média, elas são distribuídas em 4,53 divisões”, podendo se desdobrarem em até seis níveis não previstos, impossibilitando que o usuário classificador saiba qual critério ou princípio classificatório está sendo empregado (Sousa, 2022c, p. 74).

Há um entendimento, inclusive inadequado, de que quanto mais se desdobra a estrutura, mais fácil fica a operação da classificação. Isso não parece condizer com a realidade, pois quanto mais subdivisões são feitas, mais difícil fica classificar os documentos. Não vemos de forma clara a existência de uma simetria entre as unidades de classificação. Algumas são desdobradas mais do que outras (Sousa, 2022c, p. 75).

Já na atualização de 2024, observam-se os critérios de agrupamento delimitados no documento. No entanto, tais critérios permanecem insuficientes na função de englobar todos os seis níveis utilizados. Equivalentes a 9,44% das classes subdivididas até o nível seis, o qual não possui um critério de agrupamento explicitamente delimitado, pode ser observado ou constatado o uma relação de especificação ou subdivisão das ações, ou uma especificação para diferenciar tipos documentais diferentes utilizados no decorrer das atividades delimitadas no nível acima.

Gráfico 4: Distribuição das classes por critérios de divisão (AN [Brasil], 2024).



Fonte: elaborado pela autora.

A exaustividade e a exclusividade são colocadas em evidência quando observada a verticalização do plano de classificação. Algumas tarefas podem não ser encaixadas devido à tentativa fatigante de especificação das classes. Ao mesmo tempo, o plano coloca em mesmo nível (Fundo: referente à 0,39% das divisões de classe) toda a documentação administrativa (Classe 000 – Administração Geral) com a classificação generalizante (Classe 900 – Administração de Atividades Acessórias).

O Código de classificação e Tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades-meio do Poder Executivo federal pode ser caracterizado como existente, operante, inconsistente e desuniforme. Entretanto, esta pesquisa não pode chegar em uma conclusão definitiva quanto aos níveis referentes a suficiência, inteligibilidade e efetividade, uma vez que a conclusão necessita de uma análise teórica e prática com mais detalhamento. Com base nos resultados observados no MS²⁹, observou-se que o código referente aos documentos da atividade meio pode ser caracterizado como inadmitido, eficiente e ineficaz. A análise e contestação pode ser delimitada a partir dos resultados coletados pelo instrumento de levantamento, quando qualitativos, e analisados por meio do cálculo DEA, quando quantitativos.

Quadro 8: Análises dos níveis de caracterização de excelência - Plano de classificação referente à documentação da atividade meio (Arquivo Nacional [Brasil], 2024)

Níveis	Justificativas	
Existente	Sim	O plano de classificação de documentos referente à atividade meio, em sua primeira versão, foi instituído por meio da Resolução nº 04, de 28 de março de 1996. Com suas quatro revisões, o documento é qualificado como existente, contando com mais de vinte anos de aplicação.
Operante	Sim	Como órgão central do Sistema de Arquivos Brasileiros, o Arquivo Nacional tem como prerrogativa a autorização para impor os seus instrumentos de classificação, de mesmo modo, o poder impositivo obrigatório para que os órgãos federais o utilizem para a classificar a sua documentação administrativa.
Uniforme	Não	Apesar de diversos avanços, o plano de classificação na sua versão mais recente (2024) demonstra desvios estruturais quanto ao uso exclusivo do critério funcional, ou seja, é considerado um sistema híbrido de classificação. Da mesma forma, observa-se a ausência de delimitação do critério de divisão no sexto nível hierárquico do plano em questão.

²⁹ Alguns dos níveis de caracterização da excelência da análise de processos e estruturas de classificação poderão resultar em análises diferentes em universos distintos de análise. As conclusões desta análise se fundamentam pelo estudo de caso realizado, uma vez que, é baseado na experiência, política e institucionalização das práticas arquivísticas do MS observadas.

Suficiente	Inconclusivo	Considerando a vastidão de documentação e órgãos passíveis de aplicação, considera-se inconclusivo o resultado referente a suficiência ou exaustividade do plano de classificação de documentos da atividade meio. Mesmo considerando o cenário do MS, esta pesquisa não se aprofundou no quesito suficiência, uma vez que possuiu em mãos uma quantidade limitada de documentação cedida pelo órgão.
Consistente	Não	Considerando para esta análise, exclusivamente, o universo de aplicação no MS, foi observada uma baixa adesão à atividade de classificação de documentos pelos usuários do órgão. Ou seja, se não há usuários utilizando, não há possibilidade de se afirmar que a aplicação é consistente ao longo do tempo.
Admitido	Inconclusivo	A análise da admissão reside no mesmo critério de consistência, não há usuários suficientes utilizando o plano de classificação, entretanto, será considerado inconclusivo o nível de admissão em nível institucional, uma vez que o setor de arquivo se dispõe a classificar e revisar todos os documentos transferidos, com o objetivo de avaliação documental e destinação final, evidenciando um cenário controverso que necessita de mais investigação.
Inteligível	Inconclusivo	Levando em consideração apenas os usuários entrevistados no MS, ou seja, aqueles que tem contato direto com o instrumento, foi observado um alto nível de compreensão da estrutura e das regras do sistema. Entretanto, o sistema se apresentou inteligível apenas aos usuários que possuíam treinamento prévio ou especialização na área da gestão de documentos, tornando o inconclusivo.
Eficiente	Não	Como exposto na subseção anterior, após entrevista com os colaboradores, pôde ser constatado que a classificação de documentos é ineficiente. Referentes aos documentos da atividade meio, foi constatada a média de 46,695% da eficiência total ³⁰ .
Eficaz	Não	Com base nos níveis baixos de adesão dos usuários às atividades de classificação, a não eficácia pode ser observada como um resultado direto da ausência de políticas e planejamentos estratégicos da atividade, no universo observado.
Efetivo	Não	Considerando então a soma de todos os níveis, o impacto da classificação na recuperação e a organização da informação, a efetividade não pode ser observada no Ministério da Saúde, colocando em evidência a ausência de efetividade da atividade.

Fonte: Elaborado pela autora.

Por fim, foram apresentadas algumas questões relacionadas à terminologia e à metodologia adotadas na elaboração e delimitação das classes do Código de Classificação do Executivo Federal. Embora o plano de classificação da atividade meio esteja em processo contínuo de aperfeiçoamento, são evidentes os esforços e a dedicação da equipe do Arquivo Nacional para alinhar o plano à teoria. No entanto, como órgão central do Sistema de Arquivos, algumas omissões são inaceitáveis, especialmente considerando que os processos de espelhamento de estruturas e metodologia como práticas comuns são amplamente incentivadas por parte dos demais órgãos Federais.

³⁰ A análise da eficiência dos usuários internos será apresentada na subseção 4.3.

II. Análise do Código de Classificação e Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Fim do Ministério da Saúde:

Já no cenário do Plano de Classificação da área finalística do Ministério da Saúde, o histórico de aplicação e elaboração pode ser observado com muitas similaridades. Com o pontapé da lei de arquivos, inicia-se também no MS a movimentação para a elaboração de um plano de classificação voltado à atividade finalística. Foi informado pelo setor de arquivo (MS/Protocolo NUP n.º 25072.057961/2024-59) que “para a elaboração do Código de Classificação de Documentos – CCD e a Tabela de Temporalidade – TTD, foram realizadas entrevistas³¹ com as unidades do Ministério da Saúde, além do levantamento e estudo da legislação referente às atividades desenvolvidas no MS”.

O arquivo também afirmou que “após a criação das propostas para cada classe, foram realizadas reuniões periódicas com o Arquivo Nacional para validação do trabalho em questão, [...] foram submetidas à análise e, posteriormente, à aprovação CPAD” (MS/Protocolo NUP n.º 25072.057961/2024-59). Foram encaminhadas algumas atas de reunião da Comissão de Avaliação De Documentos Arquivísticos Do Ministério Da Saúde (CPADA/MS), assim como ofícios trocados entre a Coordenação de Gestão documental do MS e o Arquivo Nacional com sugestões e correções quando cabíveis. As datações específicas foram omitidas do processo, mas esta pesquisa especula-se que esta movimentação foi realizada de 1991 até 2005 com a estruturação do primeiro plano de classificação da documentação finalística do MS e a efetiva publicação da segunda versão em definitivo.

A partir do levantamento documental, foram localizadas ao menos quatro menções de planos de classificação de documentos referentes às atividades finalísticas do órgão. A primeira menção da existência é referente à publicação da Portaria nº 29/MS/SAA, de 27 de janeiro de 1998, que instituiu o Código de Classificação de Documentos de Arquivo do Ministério da Saúde³². O segundo plano, desta vez localizado na íntegra, é o plano de

³¹ Utilizando o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, foram solicitadas “informações sobre o mapeamento e diagnóstico que originaram o Plano de Classificação de Documentos (PCD); em resumo, os principais processos burocráticos que permitiram a criação e aprovação do PCD, com a disponibilização do processo, se viável”. Entretanto, mesmo com a resposta de que essas informações poderiam ser localizadas nos processos de “NUPs 25000.089243/2018-47 e 25000.065354/2020-82” (Protocolo NUP n.º 25072.057961/2024-59), a Coordenação de Gestão Documental encaminhou um documento em formato PDF com 1.116 páginas, o qual contém alguns ofícios com retornos do Arquivo Nacional e Atas de Reuniões de aprovação do PCD,

³² Apesar da menção, o documento em si não foi localizado, assim como, a Coordenação de Gestão Documental não admite a existência deste plano elaborado, e afirmam que existiram apenas três planos de classificação elaborados.

classificação publicado em 2005; o documento faz menção a uma atualização e “várias modificações estruturais e implementação de novas ações no âmbito do MS, ficando clara a necessidade da elaboração de uma outra versão para as classes referentes às atividades-fim no Código de Classificação de Documentos Arquivísticos” visando à adequação ao plano apresentado pelo Conarq (MS, 2005, p. 4). Por último, nas duas atualizações seguintes observa-se a aprovação dos Planos de Classificação pelo Arquivo Nacional, por meio das Portarias nº 159, de 21 de junho de 2018 e Portaria nº 251, de 6 de outubro de 2020.

Na atualização mais recente, o Código de Classificação e Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Fim do Ministério da Saúde (2020, p. 6) é de fácil localização das competências do MS alinhado à construção e descrição das classes propostas. O instrumento está dividido em quatro classes gerais, refletindo as divisões que atendem à missão institucional de promover a “saúde da população mediante a integração e a construção de parcerias com órgãos federais, unidades da Federação, municípios, iniciativa privada e sociedade, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e para o exercício da cidadania” (MS, 2020, p. 6).

Quadro 9: Distribuição comparativa das classes gerais dos códigos de classificação

Código de Classificação de Documentos de Arquivo (2005)	Código de classificação e tabela de temporalidade e destinação de documentos de arquivo relativos às atividades-fim do ministério da saúde (2020)
000 – Administração Geral; 100 – Assistência à Saúde; 200 – Vigilância Sanitária; 300 – Auditoria do Sistema Único de Saúde; 400 – Relações Internacionais; 500 a 800 – Classes vagas; 900 – Assuntos Diversos;	100 – Elaboração das políticas nacionais de saúde; 200 – Gestão das políticas nacionais de saúde; 300 – Inovação e pesquisa em saúde; 400 – Desenvolvimento do trabalho e dos profissionais de saúde;

Fonte: Ministério da Saúde (2005; 2020).

As quatro grandes classes principais são ordenadas segundo a metodologia decimal, assim como pode ser observado no plano de classificação do Executivo. A primeira, classe “100”, é referente à Elaboração das Políticas Nacionais de Saúde, agrupa “todo o conjunto documental que antecede a publicação das políticas e programas, como os estudos, notas técnicas, diretrizes e normativos, devendo ser classificados aqui, independentemente do tema da política ou do programa” (MS, 2020, p. 7). Em seguida, a classe “200” contempla a Gestão das Políticas Nacionais de Saúde, que abrange as “macrofunções de execução e implementação das diretrizes emanadas das políticas nacionais em saúde” (MS, 2020, p. 8). Já na classe “300”,

que trata da Inovação e Pesquisa em Saúde, são incluídas “as macrofunções do desenvolvimento da saúde, incluindo as pesquisas em saúde, além do desenvolvimento e a incorporação de novas tecnologias, perpassando o controle das epidemias e da vigilância em saúde” (MS, 2020, p. 9). Por fim, a classe “400”, referente ao Desenvolvimento do Trabalho e dos Profissionais de Saúde, agrupa os documentos relacionados às “questões ligadas ao desenvolvimento do trabalho e ensino em saúde” (MS, 2020, p. 13).

Visualmente, o Código de classificação de 2005 evidencia uma relação mais aparente de isomorfismo mimético com o Plano de classificação do Conarq, entretanto, ambos estruturalmente se utilizam da mesma divisão decimal na divisão de suas classes.

Notabilizado pela confusão de terminologia, no código de 2005 é afirmado que “os assuntos se encontram hierarquicamente distribuídos, de acordo com as funções e atividades desempenhadas pelo órgão ou entidade” (MS, 2005, p. 5). Já o código de 2020 é caracterizado pela ausência expressa do critério agrupamento funcional dos documentos, embora se utilize das afirmações de agrupamento por funções ou atividades no decorrer de seu corpo, ele não afirma expressamente qual é o critério utilizado para classificar o seu conjunto documental.

Conforme analisado no código de classificação da atividade-meio até sua penúltima atualização em 2020, o código indicava incorretamente que o critério de agrupamento dos documentos era baseado em assuntos, e não em funções, como era observado em seu conteúdo e notações mesmo que mistas. Como principal figura de poder coercitivo, o código de classificação do Arquivo Nacional pode ter influenciado diretamente na ausência de uma delimitação clara no texto do critério de agrupamento funcional dos códigos de classificação no Ministério da Saúde, assim como, é observada uma semelhança estrutural da parte de introdução do instrumento de classificação do MS.

Os três últimos códigos de classificação do Ministério da Saúde (MS) localizados (2005, 2018 e 2020) apontam a possibilidade de serem caracterizados operantes, de acordo com os critérios qualitativos propostos nesta pesquisa. Durante esse período, mesmo que não localizadas todas as publicações formais que comprovassem a devida autorização dos planos de classificação para estarem operantes por parte do órgão competente, o Arquivo Nacional, localizaram-se ao menos resquícios registrados no corpo do plano que comprovassem tal afirmação. Somente a partir de 2018, foi localizada a aprovação efetiva do AN, pela Portaria nº 159, de 21 de junho de 2018 do AN. Desde então, o código mantém sua validade, com a

atualização de 2020 igualmente aprovada, consolidando sua conformidade com as normativas nacionais, por meio da Portaria do Arquivo Nacional nº 251, de 6 de outubro de 2020.

Quanto a uniformidade do plano vigente, esta pesquisa não localizou grandes desvios quanto a nomenclatura ou representação por funções nas classes. Observa-se que as classes são representadas uniformemente pela substantivação dos verbos, outra vez, observados como um espelhamento do formato utilizado como descrição das classes no plano de classificação dos documentos da atividade-meio.

Já no quesito estruturação, o código entra em alguns desacordos com os principais princípios da classificação: hierarquia, exclusividade e exaustividade.

Como estratégia utilizada para contornar a possibilidade de o plano de classificação não ser exaustivo, são utilizadas classificações genéricas ou generalizantes, utilizando como notação a presença do número “9”, na casa das dezenas das classes decimais, como exemplificado nas classes “190: Outras atividades referentes à elaboração das políticas nacionais de saúde” 390: Outras atividades referentes à inovação e pesquisa em saúde”. A utilização de uma classe de “Outros assuntos relacionados à...”, representa uma classe que engloba tudo aquilo que não é algo ou não se relaciona com nenhuma outra classe já existente. Desta forma, criando uma falsa sensação de exaustividade sem que existam critérios claros de agrupamento, deixando as classes muito amplas e generalizantes.

O código se utiliza de outras formas de não especificação dos programas ou projetos desenvolvidos pelo MS visando englobar o maior número de documentação sem que necessite de atualizações na estrutura ou nas suas classes com tanta frequência. Entretanto, o plano de classificação aparenta ser muito genérico ou não específico, o que faz com que englobe muitos documentos em classes muito amplas. Acredita-se que para encontrar a localização específica da documentação e contornar os possíveis problemas de localização sejam utilizadas outras ferramentas arquivísticas, como as atividades de indexação ou de descrição³³.

Todavia, o conhecimento ou o agrupamento de todo o universo de um domínio é um desafio a ser enfrentado, e em muitos casos se vislumbram objetos tais como os “inclassificáveis” (Maciel, 2010, p. 25). Barthes (1982, p. 36) explora os processos cognitivos e naturais da classificação, em que o inclassificável é resultante de um processo imprevisto, indeciso ou inverossímil “de uma originalidade incessantemente imprevisível”. Deste modo, o

³³ Embora mencionadas, as atividades de indexação e descrição não são englobadas no objeto de estudo desse trabalho, por isso, essa suposição não foi investigada.

autor “explora o duplo sentido da palavra *topos*: lugar e discurso. Pela força do prefixo de privação (a), *atopos* seria, portanto, não apenas o que não se configura em um lugar, mas também o que ‘resiste à descrição, à definição, à linguagem’ [...]” (Maciel, 2010, p. 14).

A utilização de classes generalizantes, principalmente observadas com a utilização do número “9” nas notações é uma herança da subclasse “995: Pedidos, oferecimentos e informações diversas” do código de classificação da atividade-meio (2001). Usualmente conhecida como uma classe de utilização genérica quando não se há nenhuma previsão de classificação dentro de um plano. Apesar de abolido desde 2020, o plano de classificação da atividade-meio (2024, p. 79) ainda utiliza a classe “990: Outras ações referentes à administração de atividades acessórias” e seus desdobramentos como estratégia de encaixar documentos que não fazem parte da competência da administração geral.

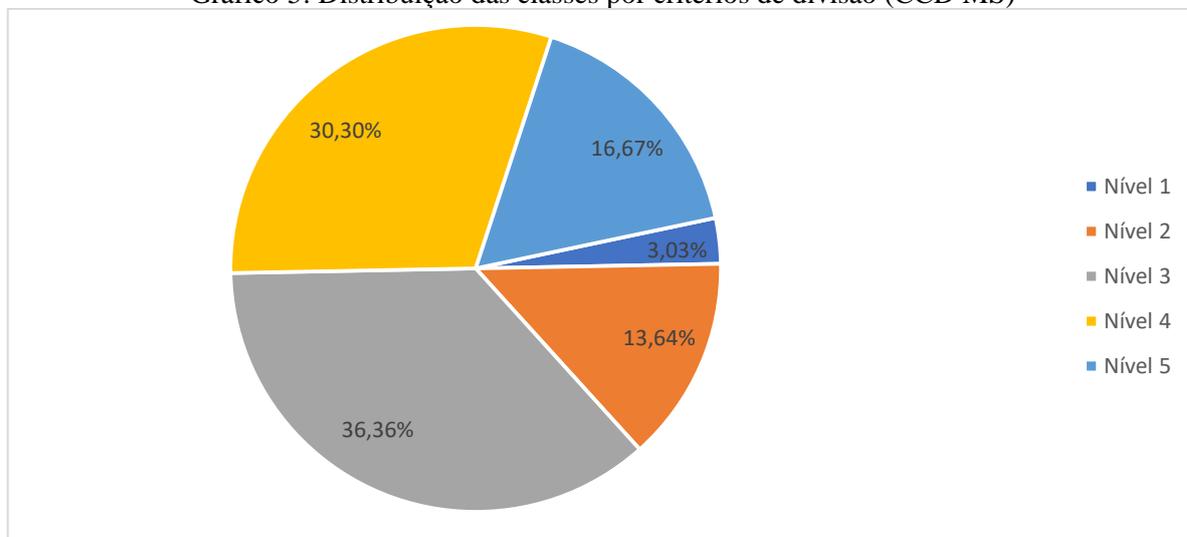
A utilização de classes genéricas evidencia a ausência de critérios claros de delimitação do agrupamento dos documentos. As classes apresentadas no código do Ministério da Saúde sinalizam que embora localizada a função a qual o documento está relacionado, outras delimitações podem não ser visualizadas, como a atividade ou a ação a qual o documento está retratando.

Da mesma forma, o princípio da hierarquia é de certo modo desrespeitado. Mesmo que na maioria das ocorrências cada classe seja dividida em duas ou mais subclasses, há algumas classes em que é realizada a subdivisão sem que haja a necessidade, ou a sua bifurcação. Por exemplo, as classes “231: Certificação das Entidades > 231.1 certificação de entidades beneficentes de assistência social” ou “321: Estabelecimento de linhas de pesquisa > 321.1 seleção de prioridades de pesquisas em saúde”, apesar de subdivididas, a especificação dessas classes não necessitaria da elaboração de outro nível hierárquico já que não existe uma segunda classe para forçar a bifurcação.

Para a análise da estrutura do plano, embora não delimitada expressamente, foi considerada a estruturação padrão, sendo ela: competência > funções > subfunções > atividades > ações (Heredia Herrera, 2011). Deste modo, a competência seria referente às classes representadas pelo número posicionado na casa das centenas, como em: “200 Gestão das políticas nacionais de saúde”; seguida das funções representadas pelas classes das dezenas “240 Gestão dos transplantes de órgãos”; as subfunções referentes as atividades de transplantes de órgãos, por exemplo, podem ser visualizadas pelo número posicionado na casa das unidades como em “241 habilitação de equipes”. Assim como, para representar uma atividade, o

posicionamento do número deveria ser na primeira casa decimal, como em “263.2 habilitação dos laboratórios de vigilância em saúde”. No caso da segunda casa decimal, “240.01 Normatização. Regulamento”, em tese, representaria a ação desenvolvida.

Gráfico 5: Distribuição das classes por critérios de divisão (CCD MS)



Fonte: elaborado pela autora.

As classes referentes à ação de normatização e regulamentação possuem uma “regra” própria criada na própria estrutura. Há um salto hierárquico de subfunções até a ação que é entendido como uma estratégia de não especificação de qual atividade está sendo regulamentada dentro daquele conjunto de funções e subfunções representadas. As subclasses referentes a “normatização e regulamento” são presentes em quase todas as competências ou funções. Como exemplificado na figura abaixo nas subclasses “240.01” e “260.01”. Nos dois casos abaixo, pode ser observada essa dinâmica criada pelas subclasses referentes à “normatização” que dão início a sua própria regra ou padrão de agrupamento sem que exista um critério pré-determinado, além da sua bifurcação como ações de normatização e de avaliação.

Figura 8: Recorte da tabela de temporalidade do Ministério da Saúde

240 GESTÃO DOS TRANSPLANTES DE ÓRGÃOS	260 VIGILÂNCIA EM SAÚDE AMBIENTAL
240.01 NORMATIZAÇÃO. REGULAMENTAÇÃO	260.01 NORMATIZAÇÃO. REGULAMENTAÇÃO
240.02 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DOS TRANSPLANTES DE ÓRGÃOS	261 CONTROLE E MONITORAMENTO
241 HABILITAÇÃO DE EQUIPES	262 DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES
242 COORDENAÇÃO DA LOGÍSTICA	

Fonte: Ministério da Saúde (2020, p.46 e 47).

A mesma estrutura ocorre 14 vezes em todo o documento, com alguns casos até se bifurcando para mais classes sem critérios de divisão; e em todos os casos, o salto de função serve como artifício para combater a exaustividade ou exclusividade. Esse tipo de estruturação é um tanto controverso, uma vez que para a localização da informação a não existência ou especificação do nível atividade ou função pode dificultar a localização da documentação em meio ao mar de normatizações referentes a função matriz de modo amplo. Assim como, força a criação de outras classes para evitar a confusão dos critérios de agrupamento, como pode ser observado no exemplo das classes 231 e 321.

Diante das pequenas desconformidades quanto a uniformização ou aderência completa aos princípios de classificação, esta pesquisa considera o código um instrumento desuniforme de classificação. Diante da não delimitação dos critérios, apesar da organização e dos padrões das notações serem apresentados de forma lógica, para usuários não especializados esta ausência expressa pode impactar diretamente na compreensão do instrumento. Quanto à distribuição das classes por critérios, o plano parece bem equilibrado, sem grandes concentrações desproporcionais na distribuição dos critérios, mesmo que não delimitados quais são os níveis utilizados.

Nas entrevistas realizadas, não foi relatada a possibilidade da existência de documentação sem a possibilidade de classificação, ou seja, funções que não estejam contempladas no código. Mesmo que possam existir estas possibilidades, aparentemente a documentação pode ser facilmente encaixada em atividades ou ações similares, assim como nas classes genéricas. A qualificação do plano como suficiente reside em questões não exploradas ou aprofundadas por essa pesquisa, mesmo que não observados grandes desvios, ou o uso constante de classes generalizantes. Portanto, para essa pesquisa, será considerado inconclusiva a suficiência do Código de Classificação quanto a sua capacidade de englobar todas as funções registradas na documentação.

Quanto aos níveis relativos à admissibilidade e inelegibilidade, embora os resultados dessa pesquisa revelem que os usuários que classificam compreendem bem, usam regularmente e incluem a classificação de documentos nas suas rotinas, o baixo nível de adesão de colaboradores impossibilita a conclusão determinante destes critérios. Para os entrevistados, os três níveis demonstraram resultados positivos, entretanto, para aproximadamente 95% dos demais colaboradores que não participaram das entrevistas, não pode ser concluída a sua

caracterização. Ou seja, a aplicação de menos de 5% dos colaboradores qualifica o plano de classificação como inconsistente.

Quadro 10: Análises dos níveis de caracterização de excelência - Plano de classificação referente à documentação da atividade finalística (MS, 2020)

Níveis	Justificativas	
Existente	Sim	Como demonstrado, o MS possui um histórico extenso de criação e atualização de planos de classificação, que podem ser qualificados como existentes por mais de 20 anos.
Operante	Sim	Considerando a necessidade de aprovação do órgão competente, o plano de classificação vigente na data desta pesquisa é operante desde a publicação da Portaria nº 251, de 6 de outubro de 2020 do Arquivo Nacional.
Uniforme	Não	Demonstrado pelos desvios da estruturação, em especial da ausência de delimitação dos critérios utilizados para agrupar a informação, o plano foi considerado desuniforme.
Suficiente	Inconclusivo	Considerando a vastidão de documentação passível de aplicação, não é possível chegar em um resultado conclusivo referente à suficiência ou exaustividade do plano de classificação de documentos da atividade meio. Esta pesquisa não se aprofundou no quesito suficiência, uma vez que possuiu em mãos uma quantidade limitada de documentação cedida pelo órgão.
Consistente	Não	A ausência de usuários utilizando o plano impossibilita a averiguação da sua consistência ao longo do tempo. Considerando o histórico extenso da existência da estrutura classificatória e a baixa adesão, observa-se como resultado o acúmulo em grandes proporções dos depósitos de documentação sem tratamento.
Admitido	Inconclusivo	A análise da admissão reside no mesmo critério de consistência, não há usuários suficientes utilizando o plano de classificação para que possa ser observado uma aderência dos usuários ao plano de classificação analisado.
Inteligível	Inconclusivo	O instrumento necessita de uma compreensão ampla da estrutura do plano de classificação, assim como das definições das atividades finalísticas. Mesmo após treinamento, os colaboradores entrevistados tiveram dificuldade em compreender as atividades finalísticas registradas, assim como, a correlação com o instrumento. Como não pode ser observada a relação direta dos documentos com seus produtores provenientes, foi inconclusivo se o plano é inelegível ou não.
Eficiente	Não	Em relação aos colaboradores entrevistados, pode ser constatado que a classificação de documentos é ineficiente. Referentes aos documentos da atividade fim, foi constatada ineficiência de escala e ineficiência técnica ³⁴ .
Eficaz	Não	Com base no cenário observado da ausência de políticas e institucionalização da atividade, não pode ser afirmado que a classificação está sendo aplicada de forma eficaz de acordo com os objetivos e resultados esperados.
Efetivo	Não	Considerando então a soma de todos os níveis e o impacto da classificação na recuperação e organização da informação no MS, o plano de classificação finalístico não é efetivo.

Fonte: Elaborado pela autora.

³⁴ Quanto a análise da eficiência dos usuários internos, será apresentado na próxima sessão, subseção 4.3.

Por fim, quanto à análise dos critérios qualitativos da eficiência e da eficácia, o Ministério da Saúde não revelou grandes níveis de adesão à atividade de classificação pelos seus usuários, assim como, a atividade de classificação não é utilizada com frequência consistente pelos usuários com o objetivo de recuperação da informação. Deste modo, mesmo que a gestão de documentos e a destinação final possa ser aplicada, essa pesquisa não qualifica a aplicação do plano de classificação como eficiente ou eficaz.

Quanto à efetividade da aplicação do código de classificação dos documentos finalísticos, os resultados também foram negativos. Diante da ausência de importância e uso da classificação de documentos no MS, os objetivos de organizar e recuperar a informação podem não estar sendo executados conforme a teoria, entretanto, como esta análise residiu na avaliação do uso da classificação pelos usuários e não os resultados à longo prazo, a caracterização da efetividade no MS não pôde ser conclusiva.

Conclui-se essa análise recapitulando os principais dados qualificados. O plano de classificação e sua aplicação foram observados e analisados, e constatou-se que no Ministério da Saúde a classificação como estrutura e processo podem ser qualificadas como existente e operante. Em contraponto, não puderam ser observados os critérios qualitativos de consistência, uniformidade, eficiência, eficácia e efetividade em relação à aplicação e estrutura dos planos de classificação vigentes. Quanto aos níveis de suficiência, admissão e inteligibilidade, não foi possível alguma constatação devido ao escopo limitado desta pesquisa. Na próxima subseção serão analisados o contexto estrutural e o ambiente organizacional em que o Ministério da Saúde está inserido, os principais fenômenos e acontecimentos que correlacionam e influenciam diretamente na conjuntura institucional sob a qual a gestão e a classificação de documentos estão inseridas.

3.3. A Institucionalização da Gestão de Documentos no Ministério da Saúde: Estrutura, Limitações e Perspectivas

Conclui-se esta seção com a análise dos resultados obtidos por meio do estudo de caso, em nível institucional, com base no histórico e na estabilidade da instituição como órgão permanente do Executivo Federal. A estabilidade institucional se evidencia relevante a este estudo não somente como o principal critério para a escolha do MS como objeto de estudo, mas também como influência de sua atuação em relação à sua missão e da forma como ele é estruturado internamente e percebido por seus colaboradores e públicos externo. Portanto, inicia-se a análise da institucionalização da classificação e da gestão de documentos no Ministério da Saúde.

Consagrados como órgãos da administração direta de assessoramento, planejamento e execução de políticas públicas de âmbito nacional, os Ministérios são órgãos centrais da administração Pública Federal que cumprem um papel importante na prática de ações voltadas às responsabilidades e funções do Poder Executivo, em conjunto com a Presidência da República. No recorte do Ministério da Saúde, conforme o Decreto nº 11.798, de 28 de novembro de 2023, foi reservado ao órgão a responsabilidade de zelar, prevenir e promover ações voltadas à saúde individual e coletiva da população, assim como o desenvolvimento e incentivo à pesquisa científica e tecnológica na área de saúde.

Conforme a Constituição Federal (1988, p. 49), em seu artigo 84, inciso VI, alínea “a”, o Presidente da República, mediante decreto, pode dispor sobre “a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”. Isto é, ao Presidente é concedida a prerrogativa de ajustar a estrutura interna dos órgãos do Poder Executivo, incluindo suas atividades e competências, desde que respeitados os limites constitucionais e desde que as mudanças não ocasionem aumento de despesas aos cofres públicos. Nos casos que envolvam aumento de despesas, a Constituição Federal (1988, p. 35), no artigo 48, inciso XI, exige a aprovação do Congresso Nacional por meio de lei específica, a qual deve ser sancionada pelo Presidente da República.

Essas mudanças estruturais podem ser observadas em todas as vezes que um novo Presidente assume como Chefe de Estado e Governo. As mudanças estruturais e administrativas são realizadas com base em justificativas políticas e administrativas com base aos planos de governo do novo presidente eleito. Todavia, levanta-se o questionamento, ainda que fora do ambiente arquivístico, a reestruturação dos órgãos do Executivo possa parecer uma “simples”

reorganização de competências alinhadas aos objetivos do governo da nova gestão, é essencial refletir: quais são as reais intenções por trás dessas mudanças? E como a reorganização estrutural dos órgãos do Executivo se relaciona com a gestão de documentos nos Ministérios?

De acordo com os resultados do estudo de Silva (2019), é revelada uma correlação entre a estabilidade política e administrativa dos Ministérios e a existência de práticas de Gestão de Documentos, principalmente evidenciada na frequência de reorganizações ou extinções dos Ministérios, seja temporária ou permanentemente. A teoria arquivística pode ser observada na prática principalmente por meio do princípio de respeito aos fundos. Quando um Ministério é extinto, observa-se o encerramento de seu fundo documental. Este fundo, por sua vez, é transferido, total ou parcialmente, para os órgãos que herdaram a responsabilidade das funções registradas na documentação com o status de fundo fechado (Silva, 2019). Isso é, a mudança de custódias não representa apenas um problema logístico relacionado à transferência fisicamente de um fundo fechado, mas também um desafio no que diz respeito ao acolhimento e à identificação da documentação transferida sem tratamento como parte das atividades regulares do novo órgão, que posteriormente, deveriam integrar no plano de classificação de documentos no caso de agregação permanente das atividades.

Algumas funções específicas possuem o histórico extenso de mudanças de custódia e responsabilidades a cada governo, enquanto outras permanecem vinculadas a um único órgão por longos períodos. Um exemplo marcante de função volátil é a função ou responsabilidade de proteger e monitorar as comunidades indígenas ou povos originários. Ao longo dos últimos vinte anos, conforme a legislação, a competência foi atribuída à diferentes Ministérios. No início do século XXI, constava-se entre as atribuições do Ministério do Desenvolvimento Agrário, conforme a Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003. No entanto, com base nas Leis n.º 11.497, de 28 de junho de 2007, e a Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011, a função deixa de ser mencionada durante uma década, evidenciando o descaso dos objetivos políticos quanto a gestão da competência. Posteriormente, foi transferida ao Ministério da Justiça e Cidadania, conforme a Lei n.º 13.341, de 29 de setembro de 2016. No próximo governo, essa responsabilidade foi atribuída ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sob a denominação "Povos e Comunidades Tradicionais" (Brasil, 2019). Finalmente, em 2023, com a criação do Ministério dos Povos Indígenas, a função foi novamente realocada, conforme a Lei n.º 14.600, de 19 de junho de 2023. Contudo, a criação de um Ministério específico para tal demanda não significa alcançar estabilidade, podendo, assim, a competência ser realocada

discricionariamente nos próximos governos, como também, pode representar a possível extinção do novo Ministério.

Diante desse cenário, por exemplo, observa-se que a custódia da documentação referente à gestão dos povos originários é constantemente transferida de um Ministério para outro, o que impossibilita que os órgãos custodiadores realizem sequer os estágios primários de identificação da massa documental. À luz dessa problemática, a presente pesquisa questiona como essa documentação, que não possui uma custódia fixa, pode ser organizada de forma eficiente sem ser ao menos mapeada ou inserida em um plano de classificação adequado, especialmente considerando que a elaboração de um plano de classificação é um processo extenso, demorado e burocrático.

Em contraste com o exposto, evidencia-se o histórico de estabilidade das funções do Ministério da Saúde. De acordo com a Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953, foi criado o Ministério da Saúde desvinculando-se das atividades referentes à educação e à cultura, originando dois Ministérios independentes. Comtemplado pelo Decreto nº 74.891, de 13 de novembro de 1974, adotou-se uma estruturação organizacional tradicional verticalizada, bifurcando-se, na estrutura básica e na das entidades vinculadas da administração indireta.

Pode ser observado no quadro abaixo que desde sua fundação, o Ministério da Saúde se mantém como órgão permanente, com poucas reestruturações de competências nos últimos 70 anos. Embora adicionadas quatro novas competências, principalmente relacionadas à gestão do Sistema Único de Saúde, ocasionadas pela evolução do sistema de saúde brasileira, as diferenças de funções ou competências gerais são constatadas como ajustes na redação do aparato legal para acompanhar as necessidades e atualizações na área da saúde.

Em comparação com a atualização do Decreto nº 12.036, de 28 de maio de 2024, a sua estrutura organizacional manteve-se quase inalterada. Segundo o Decreto nº 12.036 de 2024, a estrutura básica do MS é dividida em dois principais seguimentos: os Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Ministro de Estado da Saúde e os Órgãos Específicos Singulares, especializados em todas as etapas de atendimento e assistência à saúde. Sendo assim, o Ministério manteve quase a mesma estrutura das entidades vinculadas da administração indireta, apenas atualizando e incorporando novas instituições. Atualmente, conta com a incorporação de seis Entidades Vinculadas e três Órgãos Colegiados da administração indireta à estrutura a partir das atualizações realizadas no rol de funções do Ministério.

Quadro 11: Comparação das competências do MS desde sua criação até a atualidade

Decreto nº 74.891, de 1974	Lei nº 14.600, de 2023
<p>Art. 1º. O Ministério da Saúde, criado pela Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953, tem como área de competência, os assuntos relacionados com:</p> <p>I - Política Nacional de Saúde.</p> <p>II - Atividades médicas e paramédicas</p> <p>III - Ação preventiva em geral; vigilância sanitária de fronteiras e de portos marítimos, fluviais e aéreos.</p> <p>IV - Controle de drogas, medicamentos e alimentos;</p> <p>V - Pesquisas médico-sanitária.</p>	<p>Art. 45. Constituem áreas de competência do Ministério da Saúde:</p> <p>I - Política nacional de saúde;</p> <p>II - Coordenação e fiscalização do Sistema Único de Saúde (SUS);</p> <p>III - Saúde ambiental e ações de promoção, de proteção e de recuperação da saúde individual e coletiva, inclusive a dos trabalhadores e a dos indígenas;</p> <p>IV - Informações de saúde;</p> <p>V - Insumos críticos para a saúde;</p> <p>VI - Ação preventiva em geral, vigilância e controle sanitário de fronteiras, de portos marítimos, fluviais e lacustres e de aeroportos;</p> <p>VII - Vigilância de saúde, especialmente quanto a drogas, a medicamentos e a alimentos;</p> <p>VIII - Pesquisa científica e tecnológica na área de saúde; e</p> <p>IX - Produtos, serviços e inovações tecnológicas em fármacos e em medicamentos para fortalecimento do complexo industrial e econômico da saúde.</p>

Fonte: Brasil (1974) e Brasil (2003).

Tanto na análise da literatura arquivística, quanto na análise documental da instituição, pode ser observada a interferência dos três tipos de isomorfismo que podem ter diretamente influenciado na forma com a qual foi institucionalizada a gestão de documentos do Ministério da Saúde, por consequência, na criação e uso do plano de classificação de documentos finalísticos do MS.

No contexto do isomorfismo coercitivo, evidenciam-se ao menos três figuras principais de poder coercitivo político que influenciaram diretamente a implementação de políticas arquivísticas no MS: o Estado, o Arquivo Nacional e o Conselho Nacional de Arquivos. A influência desses autores foi especialmente marcada pelos eventos que moldaram a institucionalização da arquivologia no Brasil e teve um impacto significativo na contratação de profissionais e na incorporação das práticas de gestão de documentos em toda administração Pública Nacional³⁵.

Mesmo diante da estabilidade funcional do MS, as ações voltadas à gestão de documentos no Ministério da Saúde foram iniciadas anos após a reestruturação definitiva do MS em 1973. No levantamento bibliográfico e documental, foram localizados alguns eventos que puderam traçar uma linha do tempo institucional voltada à gestão de documentos do MS,

³⁵ A institucionalização da arquivologia no Brasil foi tratada na seção I deste documento, e mesmo que relevante à esta análise, optou-se por não repetir os eventos já descritos anteriores ao século XXI.

anteriores ao recorte encaminhado pelo MS, como: A participação do MS no I Congresso Brasileiro de Arquivologia, em 1972, em conjunto com a AAB e o AN, com a palestra dedicada aos arquivos médicos (Pinto, *et. al.*, 1972, p.25).

O I Encontro Nacional de Arquivo Médico em 1974 (Miranda Netto; *et. al.*, 1974, p. 28). Especificamente com a realização da Associação Brasileira de Arquivo Médico e Estatística com a participação da Coordenação de Assistência Médica e Hospitalar do Ministério da Saúde. Também há menção do Ministério durante o 4º curso de Organização de Arquivos voltados a empresas executado pela AAB, em 1976, que pode ser observada como parte dos assuntos deliberados como a afirmação de uma subvenção já deferida (Tanodi; Vieira, 1976, p. 20).

Entre outros possíveis eventos que demonstram uma participação ativa do MS na formação e atuação na arquivologia brasileira em conjunto com os principais órgãos legitimados, Jardim (1991, p.6) evidencia o processo de modernização dos serviços informativos governamentais e dos arquivos públicos brasileiros, mencionados pelo autor como, “o projeto de gestão da informação do Ministério da Saúde”.

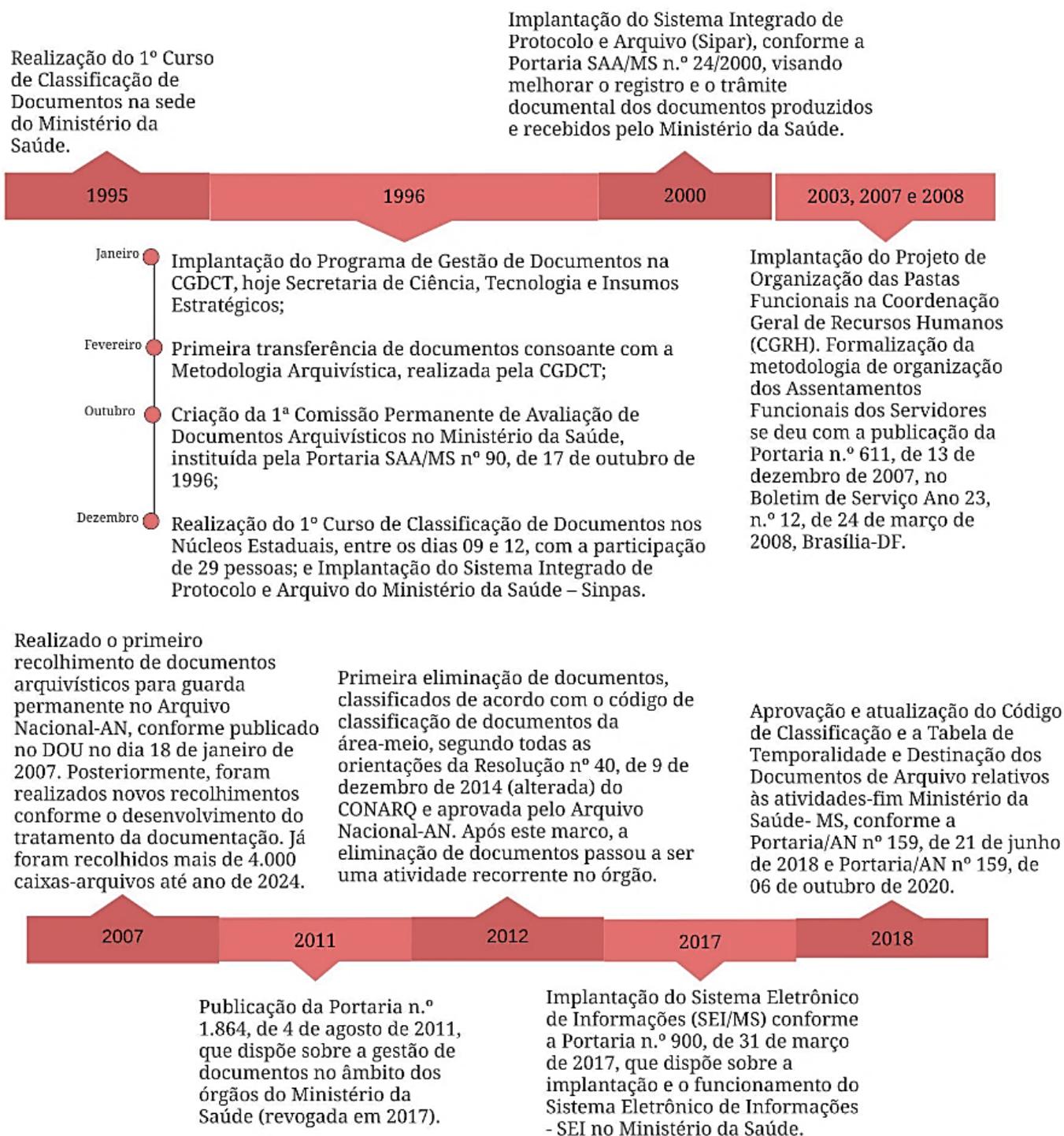
Sob tal perspectiva, o projeto de gestão da informação do Ministério da Saúde constitui uma ação pioneira no âmbito da administração pública brasileira e em que pese os desafios que a ousadia deste trabalho acarreta, sabemos que seus resultados ultrapassarão em muito as fronteiras institucionais do próprio ministério podendo influenciar outros órgãos públicos (Jardim, 1991, p.6).

Embora a ausência de registros literários aprofundados e menções por parte da Coordenação de Gestão Documental do MS da participação de Jardim na construção de um saber arquivístico, acredita-se que as interferências teóricas e metodológicas de Jardim durante o mencionado projeto de modernização dão início à conscientização e elaboração de normativos acerca da gestão e ao tratamento de documentos no órgão.

No I Encontro Técnico dos Integrantes do SIGA da administração Pública Federal realizado pelo Ministério em 2006 (Brasil, 2006), é evidenciado que o “Projeto Organização do Acervo Documental do MS”, foi iniciado em 1995, com um dos objetivos voltados ao estabelecimento de normas e procedimentos técnicos. Um ano depois, é publicada a Portaria nº 90/MS/SAA, de 17 de outubro de 1996, que originou o que possivelmente seria, a primeira Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Arquivísticos do Ministério da Saúde, assim como, no mesmo ano deu-se início à Implantação do Programa de Gestão de Documentos

na CGDCT, hoje Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (MS/Protocolo NUP n.º 25072.057961/2024-59, MS).

Figura 9: Linha do Tempo dos marcos da implementação da Gestão de Documentos no MS



Fonte: Protocolo NUP n.º 25072.057961/2024-59, Ministério da Saúde

Embora solicitado o acesso ao processo completo ou ao conjunto documental referentes ao desenvolvimento das atividades que oficializassem estas ações, a resposta cedida pelo setor de arquivo do MS foi de que “não foram identificados documentos ou processos oficiais que formalizem o início da Gestão de Documentos no âmbito do Ministério da Saúde (MS), especialmente para o período de 1995 a 1997”³⁶ (MS/Protocolo NUP n.º 25072.057961/2024-59). Entretanto, foi disponibilizada a linha do tempo de acontecimentos gerais e alguns documentos oficiais resultantes de tais ações. Portanto optou-se por apresentar apenas os dados em mão e realizar análises quando possível.

Com base nas informações cedidas pelo órgão, pode-se observar que as ações voltadas para a implementação de uma gestão de documentos no Ministério da Saúde (MS) refletem uma tentativa gradual da normatização impulsionada pelas evoluções tecnológicas e implementações de políticas Nacionais impositivas³⁷. Os eventos apresentados evidenciam uma possível pressão externa e/ou interna de adequação aos parâmetros impostos pela Legislação Federal, tanto pela influência da participação do Arquivo Nacional descrita nos documentos cedidos, quanto pela necessidade de modernização e implementação de tecnologias na gestão de processos mais eficientes e alinhadas às demandas contemporâneas no MS.

Pode ser observado um cenário de isomorfismo coercitivo e formal, e nota-se a influência principalmente pelo recorte temporal que acarretaram mudanças diretas nas atividades e teorias aplicadas de maneira ampla na instituição. Nesta resposta de acesso à informação, foi informado que o início das ações voltadas à gestão de documentos “foi idealizada em cumprimento à Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, [...], sendo iniciada em 1995 no MS com o objetivo de gerenciar a produção, o trâmite e a destinação dos documentos arquivísticos do órgão” (MS/Protocolo NUP n.º 25072.057961/2024-59).

Esta influência pode ser notada principalmente nos textos das portarias que iniciaram os primeiros passos rumo à institucionalização da gestão de documentos na instituição: Portaria nº 288/MS/SAA, de 17 de novembro de 1997, que otimizava e racionalizava o uso dos recursos de microfilmagem; Portaria nº 29/MS/SAA, de 27 de janeiro de 1998, que institui o Código de Classificação de Documentos de Arquivo do Ministério da

³⁶ Embora a especificação da datação, nenhum processo ou documentação sobre as ações foram cedidos pela Coordenação de Gestão Documental do MS.

³⁷ Do mesmo modo, não foram fornecidas informações sobre quais são, e quem são, os colaboradores responsáveis pela elaboração e execução das atividades. Considerando que o número de arquivistas concursados corresponde ao total efetivado no concurso de 2009, especula-se que os atos normativos anteriores a 2007 tenham sido elaborados e executados por servidores ou colaboradores não especializados.

Saúde; Portaria nº 24/MS/SAA, de 8 de setembro de 2000, que institui o Sistema Integrado de Protocolo e Arquivo; Portaria nº 5/SLTI/MP, de 19 de dezembro de 2002, que dispõe sobre os procedimentos gerais para utilização dos serviços de protocolo, no âmbito da administração Pública Federal, para os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais.

Essas portarias, juntamente com outros marcos regulatórios Federais, serviram como referências para a criação da Portaria nº 1.864, de 4 de agosto de 2011, do Ministério da Saúde, que está em vigor até a data desta pesquisa. Esta portaria estabelece as diretrizes e padronizações das atividades voltadas à gestão de documentos no âmbito dos órgãos do MS, definindo as estruturas e competências dos setores responsáveis pela gestão direta da documentação. Expressamente, a portaria visa “padronizar e regulamentar as atividades de protocolo e arquivo realizadas nos órgãos do Ministério da Saúde” (MS, 2011). Entretanto, até a data do levantamento, o Ministério da Saúde afirmou que não possuem uma política de gestão de documentos aprovada ou vigente, logo, a Portaria nº 1.864 de 2011 é o principal instrumento regulatório das atividades de gestão de documentos do MS localizado por essa pesquisa.

No que tange ao isomorfismo mimético, no contexto da gestão de documentos, observam-se alguns padrões visíveis, como os famosos “arquivos setoriais” vistos por muitos autores como um dos principais desafios da gestão de documentos na administração pública brasileira que perpetua do início do século até hoje. Estes arquivos podem ser entendidos como uma mistura de documentação arquivística “constituída de documentos ativos, semiativos e inativos, misturados a outros passíveis de eliminação e a documentos não orgânicos, que não são considerados de arquivo e que são produzidos ou recebidos fora do quadro das missões de uma organização” (Sousa, 1997, p. 33).

Os grandes volumes acumulados nos arquivos setoriais tendem a nascer da insegurança que os setores sentem entre si, ou da insegurança causada pela ausência de controle de tramitação alimentados pela possibilidade de necessidade de consulta da documentação futuramente. Sousa (1997) evidencia que nos arquivos setoriais, “possivelmente, 5% do conteúdo desses acervos sejam formados por cópias. Isso pode ser resultado da ausência de um gerenciamento da reprografia e da falta de confiança nos métodos de classificação utilizados” (Sousa, 1997, p. 33).

Os arquivos acumulados nos setores de trabalho são, em muitos casos, grandes conjuntos documentais. A fetichização dos documentos dificulta a sua eliminação. Os instrumentos de gerenciamento dos prazos de guarda, responsáveis pela destinação dos documentos, nem sempre são encontrados. As tabelas de temporalidade, quando existem, são elaboradas separadamente de um processo de organização. São, em geral, utilizadas metodologias equivocadas e distanciadas dos preceitos defendidos pela

arquivística contemporânea. Na verdade, são construções de difícil aplicação. As eliminações, assim, são resultado do descaso e das condições de armazenamento e de acondicionamento (Sousa, 1997, p. 35).

No Ministério da Saúde, estes arquivos de custódia dos setores produtores extrapolam o conceito espacial de proximidade, podendo ser localizados galpões e algumas salas no subsolo reservados a essa massa documental sem tratamento ainda com a responsabilidade dos setores e ainda em fase corrente. O setor de arquivo não possui a custódia, muito menos a possibilidade de tratamento ou identificação destas documentações, uma vez que a transferência ou aquisição não foi realizada. Com a implementação do Sistema Eletrônico de Informação, essas massas documentais antes em papel, provavelmente só migraram para documentos digitais no próprio sistema ou em pastas compartilhadas nas redes internas do Ministério da Saúde, uma vez que a classificação de documentos ou não é sequer aplicada ou é somente utilizada com base na ferramenta de automação disponível no Sistema Eletrônico de Informação (SEI).

No contexto do isomorfismo normativo, estritamente, observa-se que o cenário advindo da ausência de renovação de quadros profissionais impacta diretamente na incorporação de práticas contemporâneas e na uniformização dos saberes arquivísticos. Desta forma, correlaciona-se esta pesquisa à influência de práticas de contratação de arquivistas observadas em outras instituições públicas no início do século XXI. Oda e Jacintho (2019) destacam a relação entre a promulgação da Lei nº 6.546, de 4 de julho de 1978, que regulamentou as profissões de arquivista e técnico de arquivos; e a Lei de Arquivos de 1991, com o aumento da demanda por profissionais de arquivo no Brasil, sugerindo que esses marcos foram fatores decisivos para o crescimento dos cursos superiores em arquivologia. Constatado também por Linden (2017), o qual analisou o crescimento acelerado por volta de 300% na criação desses cursos, passando de 4 para 16 cursos em universidades federais até 2014, após a promulgação da Lei de Arquivos em 1991.

Devido ao aumento no número de cursos superiores em arquivologia e, conseqüentemente, à maior presença de profissionais capacitados no mercado de trabalho, Jardim (2009, p. 53) observa o crescimento progressivo anual significativo – “talvez em proporções inéditas no Brasil – no mercado de trabalho para arquivistas no setor público, mediante concursos públicos”. O autor revela o aumento progressivo a cada ano, iniciado no intervalo de 2004 a 2005, com um aumento progressivo de 11% a cada ano; já em 2006 a 2007, o crescimento foi de 22%, mantendo-se constante nos dois anos; no último ano analisado, o

percentual subiu para 34%, em 2008, marcando o maior crescimento no período (Jardim, 2009). Entre as vagas nos concursos, Jardim (2009) também evidencia que 40% dos concursos públicos para arquivistas foram realizados na região Centro-Oeste, totalizando-se 25 concursos abertos na região para arquivistas durante os quatro anos analisados.

Observando este movimento, conforme o site oficial do MS, foi realizado apenas um concurso público com vagas destinadas a especialização em arquivologia nos últimos vinte anos, o Edital nº 56/2009³⁸. A abertura do concurso público do MS em 2009 pode ser correlacionada com o aumento de 34% de concursos abertos no ano anterior apresentado por Jardim (2009). Entende-se que a abertura do concurso do MS foi um espelhamento do cenário nacional, consciente ou não por parte na contratação de arquivistas, ou seja, de espelhamento de outros órgãos frente a padrões ou pressões externas.

Dentre vagas disponibilizadas destinadas às 26 Unidades Federativas e ao Distrito Federal, somou-se o quantitativo total de 50 vagas para arquivistas; entre estas, 12 foram reservadas para a lotação em Brasília. Atualmente, dentre essas 12 vagas contratadas, 11³⁹ estão ocupadas segundo as informações concedidas pela instituição via pedido de acesso à informação (Processo de NUP: 25072.033626/2024-65). Nota-se também, a possível correlação da promulgação da publicação da Portaria Interna nº 1.864, em 2011, com a contratação de novos servidores em 2009, uma vez que, com a contratação de profissionais especializados, pode ter ocorrido também uma inovação normativa das práticas desenvolvidas no MS.

A ausência de concursos públicos e a estagnação na contratação de profissionais refletem uma lacuna significativa no fortalecimento da gestão de documentos do Ministério da Saúde. O fato de o único concurso público para arquivistas ter ocorrido há mais de 15 anos implica que os profissionais efetivos do órgão, ao menos em nível de graduação, concluíram sua formação formal antes de 2009. Esse cenário pode indicar uma possível defasagem acadêmica e profissional desses servidores, principalmente, diante dos desafios impostos pela transição para o ambiente digital, acelerada pela implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) a partir de 2017. Nesse sentido, a estagnação nas contratações enfraquece

³⁸ Embora houve a abertura de um novo concurso durante o desenvolvimento desta pesquisa, o novo edital não conta com vagas destinadas aos profissionais de arquivo, ou seja, embora ocorra a renovação de alguns cargos, o cenário de análise se manteve.

³⁹ Dentre esses 11 profissionais, a Coordenação de Gestão Documental do MS afirmou que nem todos trabalham com funções ligadas diretamente à gestão de documentos, entretanto, o setor não soube informar onde estariam lotados os demais servidores.

tanto as forças normativas quanto as influências positivas da especialização formal e das pressões sociais externas sobre a modernização das práticas arquivísticas.

Como estratégia para contornar este dado, o Ministério atualmente conta com um quadro extenso de terceirizados ou bolsistas oriundos contratação com diversas empresas. No Arquivo Central, observa-se o contrato de colaboração firmado com a Universidade de Brasília iniciado em 2020 e ainda em atuação durante a data desta pesquisa. A parceria tem como finalidade a implementação de soluções tecnológicas e metodológicas visando à atualização e elaboração dos instrumentos de gestão de documentos no Ministério da Saúde, além do refrescamento de tecnologias e práticas. Em uma relação mútua de troca de experiências, o MS se beneficia da contratação de arquivistas na modalidade bolsista como mão de obra operacional, e os recém-formados que possuem vínculo acadêmico com instituições de ensino superior, se beneficiam da experiência profissional.

Embora a departamentalização e a divisão do trabalho sejam frequentemente descritas como formas tradicionais e formais de organização, na prática, podem gerar alguns descompassos em relação aos objetivos e à execução das atividades. Segundo Stoner e Freeman (1992, p. 314, tradução própria), podem ser observados três desvios padrões no planejamento departamentalizado, dos quais destacam-se: 1- a existência de uma amplitude de gestão ou controle muito amplo, que poderá sobrecarregar seus gestores e deixar seus subordinados sem supervisão, orientação ou controle; 2- a existência de muitos níveis hierárquicos, que poderá desacelerar os processos de tomadas de decisão, dificultando e aumentando a burocracia principalmente nas atividades dinâmicas ou urgentes; 3- a existência de estruturas organizacionais muito horizontais, que embora acelerem o processo, podem atribuir mais responsabilidade aos gestores, sobrecarregando-os, uma vez que aumentam o número de subordinados e as atividades de supervisão.

Vamos supor que a extensão da gestão seja muito grande e supervisores e subordinados se sintam assediados e frustrados. Uma solução seria ajustar o âmbito da gestão transferindo alguns funcionários ou responsabilidades para outro gerente. Outra solução seria fornecer treinamento adicional para gerentes ou adicionar assistentes de supervisão para lidar com tarefas não supervisionadas. É somente analisando a situação e as pessoas envolvidas que podemos identificar os melhores fatores a serem ajustados (Stoner; Freeman, 1992, p. 315, tradução própria).

No caso do Ministério da Saúde, pode ser observada uma estrutura tradicional e muito verticalizada. Como principal fundamento, esta pesquisa atribui à natureza da instituição como órgão Federal a nível nacional. O MS e seus profissionais dispõem de uma alta

departamentalização e uma alta amplitude de controle, caracterizadas pelo modelo burocrático triangular. O organograma institucional, apesar de bem distribuído horizontalmente, não é capaz de evidenciar o tamanho completo da sua amplitude de controle⁴⁰, ou seja, quantos setores e subordinados respondem a quais supervisores.

Figura 10: Organograma ampliado da Secretaria Executiva do MS



Fonte: Adaptado do site oficial do MS (Brasil, 2021)

No quesito responsabilidade administrativa, praticamente todos os setores operacionais ou administrativos são subordinados (centralizados) à Secretaria Executiva⁴¹, que por sua vez se subdivide em oito principais departamentos ou secretarias, os quais se subdividem em 55 coordenações/assessorias/superintendências; como pode ser observado na figura acima. Ao centralizar o poder de decisão de todas as operações em nível nacional, e considerando a vulnerabilidade e a relevância das funções relacionadas à saúde, o Ministério, mesmo contando com um amplo quadro de profissionais, enfrenta uma sobrecarga de trabalho em todos os níveis e cargos.

Tanto a divisão do trabalho quanto os altos níveis de especialização do trabalhador podem ser observados como fenômenos também contemporâneos que impactam diretamente

⁴⁰ Embora localizados os principais departamentos ou secretarias subordinadas à Secretaria Executiva, após a terceira subdivisão, não pôde ser constatado se haverá outras divisões ou quantos profissionais estão lotados em quais setores.

⁴¹ Secretaria Executiva também conta com a sua estruturação interna que contém: Gabinete, Diretores de Programa e Assessorias.

na atividade de classificação de documentos, como observado por Sousa (2022a) e Foscarini (2009). Conforme Sousa (2022a, p. 16), “a divisão social do trabalho⁴² dentro dos órgãos e instituições não permite que o funcionário perceba o processo como um todo, tornando difícil de compreender a função à qual pertencem os documentos”. Em outras palavras, cada profissional é treinado para executar apenas uma etapa específica dentro de um processo administrativo.

Diferentemente das organizações mecânicas, essa fragmentação do trabalho é maléfica ao trabalhador, e pode leva-lo à um estado de alienação psicológica – “isto é, a situação na qual a sociedade está submetida ao conformismo e aceitação dos padrões impostos por esse sistema” (Moura, 2014, p. 4) – limitando a intencionalidade e sua capacidade analítica de compreender o processo como um todo e dificultando a identificação dos reais objetivos e finalidades na execução de uma atividade. Conforme Moura *et. al.* (2014), Weber utilizava-se a expressão “jaula de ferro” como forma de representação esta prisão mental “de uma humanidade especializada, direcionada e compelida a abandonar os seus aspectos pessoais humanos e viver em um mundo racionalizado e desencantado” (Thiry-Cherques, 1997; *apud* Moura; *et. at.*, 2014, p. 5).

A atividade de classificação é realizada em todos os níveis da organização por todos produtores documentais, e como constatado por Henttonen e Kettunen (2011, p. 99, tradução própria), com base na origem “apenas da unidade não se pode deduzir quais classes na classificação o empregado provavelmente precisará em seu trabalho”. Mesmo que a empresa afirme que a sua estrutura é departamentalizada por funções, e que seja espelhada a estrutura no instrumento de classificação funcional, o não compartilhamento de informações a respeito da execução das atividades do processo administrativo impossibilita que os agentes classificadores observem o todo, uma vez que “o trabalho que ele faz é da sua unidade político-administrativa e não de uma função” executada em sua totalidade dentro de uma organização (Sousa, 2022a, p. 16). Foscarini (2009, p. 70, tradução própria) complementa, “[...] uma vez que se percebe que uma pluralidade de escritórios e sistemas de registros pode ter estado envolvida no mesmo processo de tomada de decisão”, a responsabilidade daquela função não

⁴² Acredita-se que o autor tanto se refere à divisão do trabalho no sentido atrelado as ideias da departamentalização; assim como, Sousa (2022a) evidencia a relação de poder da divisão social do trabalho atrelados as ideias de imposição e subordinação que os profissionais se encontram, em uma constante pressão de inferiorização do trabalhador em frente a questões hierárquicas, como abordado por Amorim (2022).

recai a um único departamento, contrariando a ideia de que a segregação por departamentos seja benéfica para a organização dos arquivos.

Processos de negócios geralmente abrangem funções, com os funcionários reunindo e compartilhando as tarefas e as informações necessárias para realizá-las. Impor classificação funcional em tal contexto resulta em ilhas informacionais, o que dificulta a produção de visões horizontais da informação (Sousa, 2022a, p. 16).

Como agravante, o aumento da exigência de altos níveis de especialização é destacado por Amorim (2022), o qual evidencia que mudanças nas modalidades de cargos na administração pública brasileira podem ser prejudiciais a distribuição de responsabilidades e empregabilidade. O autor afirma que as funções de auxiliar ou técnico administrativo vêm perdendo espaço e oportunidades de contratação, principalmente na esfera federal, em que, pode ser observada “recorrentes afirmações de que há um déficit progressivo no apoio técnico administrativo [...], ou de que há uma distribuição inadequada da força de trabalho” (Amorim, 2022, p. 17).

O Atlas do Estado Brasileiro, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, aponta que o agrupamento de carreiras do apoio técnico administrativo representava o percentual de 37,4% (trinta e sete vírgula quatro por cento) do total de ocupantes de cargos no Poder Executivo Federal, no ano de 2004, passando ao equivalente a 29,2% (vinte e nove vírgula dois por cento), em 2017 (Lopez; Guedes, 2019). Outros agrupamentos de carreiras ganharam espaço, ocasionando um descompasso e a desestruturação das atividades de apoio, nas organizações públicas (Amorim, 2022, p. 17).

Estes fatores, somados a ausência de novas contratações e a ausência de concursos públicos podem ter colaborado com o aumento na contratação de terceirizados no MS⁴³. Este aumento da contratação de outros vínculos trabalhistas é um fenômeno, segundo Antunes e Druck (2015, p. 26), que “modificou-se no tempo, pois houve um crescimento exponencial da terceirização em todos os setores de atividades, levando a aumentos muito maiores do número de terceirizados do que de efetivos”. A convivência entre funcionários estatutários e celetistas nos setores ressaltam desigualdades nos direitos trabalhistas, tornando-as ainda mais prejudiciais, mesmo quando ambos desempenham funções ou atividades semelhantes. (Gomes; Picchiali, 2018). Antunes e Druck (2015) evidenciam a distribuição desigual de direitos entre os funcionários de diferentes regimes, assim como, os profissionais terceirizados “além de serem os que ganham menos, trabalham mais, são mais instáveis e têm menos direitos, são os que

⁴³ Os números reais do quantitativo de profissionais terceirizados lotados na sede do Ministério da Saúde não foram disponibilizados na resposta ao pedido de acesso à informação, visto que o processo contempla apenas os dados referentes aos servidores efetivos, comissionados ou cedidos.

mais morrem e se acidentam. Essa vulnerabilidade de sua saúde e a maior exposição aos riscos decorrem exatamente desta condição mais precária de trabalho” (Antunes; Druck, 2015, p. 28).

Segundo Gomes e Picchiali (2018) os problemas oriundos dos altos níveis de terceirização na administração pública em geral demonstram como “o clima organizacional negativo e alto índice de rotatividade traz prejuízo para as atividades do dia a dia da instituição e transtornos para usuário dos serviços públicos” (Gomes; Picchiali, 2018, p. 87). A rotatividade, por sua vez, pode ser entendida como a alternância na permanência dos trabalhadores, deixando os seus postos “seja por demissão voluntária ou pela necessidade das empresas de reduzir seu quadro de funcionários” (Gomes; Picchiali, 2018, p. 90). Acarretado por diversos motivos, como “questões salariais, condições ambientais, ou da exigência que o trabalho exerce sobre o trabalhador”, a rotatividade em altos níveis realça diretamente questões pessoais e gerenciais da instituição (Gomes; Picchiali, 2018, p. 90).

No que se refere às atividades operacionais de controle de documentos setoriais, a responsabilidade, em muitos casos, recai sobre os colaboradores terceirizados. Por ser considerado um trabalho de menor urgência, a gestão desses documentos só é realizada quando o espaço de armazenamento se torna insuficiente, geralmente por profissionais com maior disponibilidade de tempo ou cujas funções envolvem menor complexidade ou são marginalizadas dentro do setor. Foi relatado que os principais treinamentos arquivísticos são destinados aos colaboradores não estáveis do quadro de funcionários, ou seja, é passado o conhecimento tácito ou o *know how* para os profissionais com vínculos voláteis com a instituição, ou com maiores possibilidades de rotatividade.

Hoje, não é mais possível imaginar um empreendimento industrial, comercial ou organização pública que não possua ramificações ou que não tenha parte de seus serviços ou produtos realizados por uma empresa terceirizada. Essa técnica de administração é comumente utilizada por organizações que buscam um especialista em determinada atividade, evitando a realização de investimentos, aquisição de *know how* e busca de especialização em uma atividade que não é sua *core competence*, podendo, assim, focar em outras áreas de interesse (Gomes; Picchiali, 2018, p. 88).

Embora observada como característica positiva frente o combate dos altos níveis de departamentalização, a rotatividade de terceirizados capacitados pode representar uma perda inquantificável de conhecimento para o MS devido à evasão do conhecimento tácito adquirido. Ou seja, este é um fenômeno prejudicial para a construção de uma política de gestão de documentos e para a institucionalização das atividades de classificação, assim como, este

fenômeno pode ser prejudicial para os outros níveis da organização e em especial para a saúde dos colaboradores.

Em um “cenário de escassez de mão-de-obra, [...], ocupadas por servidores públicos e empregados terceirizados, é oportuno caminhar por uma via alternativa à racionalidade instrumental, para examinar como o poder é percebido, sentido ou sofrido por esses indivíduos” (Amorim, 2022, p. 18), principalmente sobre as questões relacionadas à fisiologia do trabalho. Segundo Amorim (2022) a precarização social do trabalho, gerada principalmente pela instabilidade, marca os conflitos de poder da departamentalização, traduzindo-se em “uma estratégia de dominação, centrada na força, pela ameaça permanente de desemprego, e no consenso dos dominados, em que a realidade é vista como inevitável, dada a nova ordem econômica e social dominante” (Druck, 2011; *Apud* Amorim, 2022, p. 27).

Alinhados à ausência de políticas de gestão de documentos delimitada; à comunicação e treinamentos realizada principalmente aos funcionários não estáveis; à ausência de novas contratações; aos grandes volumes ou massas documentais; a não adesão dos colaboradores às práticas de gestão de documentos; e à carência na compreensão ou visibilidade da documentação para o órgão; essa pesquisa conclui que a gestão de documentos não é institucionalizada no Ministério da Saúde, e por consequência, a classificação de documentos não é aplicada de forma uniforme na instituição.

No campo das ciências sociais, quando tratamos de institucionalização temos que exercitar a condição de que não seja suficiente a sua efetiva autonomização para que estejam garantidos aspectos tais como legitimidade e representatividade. A institucionalização per se é virtual e, por isso, passa a assumir relevância seus processos. O exercício de análise da institucionalização imprime uma condição, a de reconstitui-la por meio de seus processos, identificando os momentos nos quais se forja a racionalidade, revelando a dimensão das relações mútuas de articulação entre elementos intrínsecos e extrínsecos ao campo, território, espaço que ocupa (Gomes, 2011, p. 14).

Por fim, vale destacar os esforços positivos que o MS tem empreendido nas questões de gestão de documentos, considerando que a instituição se caracteriza como *sui generis* – único, ou sem semelhança – em comparação a outros órgãos da administração Federal brasileira. Em outras palavras, embora persistam diversos desafios relativos à documentação, a Coordenação de Gestão Documental e seus colaboradores têm se empenhado diariamente para aprimorar práticas e promover avanços em nível Nacional.

Como uma das poucas instituições Federais com um Plano de Classificação de documentos finalísticos aprovado, e uma rotina de recolhimentos e eliminações, o Ministério

da Saúde mesmo em frente a seus problemas organizacionais, está apresentando um resultado acima da média dos demais órgãos do Executivo Federal. Visto como um recorte de um processo da institucionalização das práticas de gestão de documentos, essa pesquisa reconhece as constantes tentativas de melhora da instituição em frente aos fenômenos observados e a ausência de recursos e mão de obra disponibilizadas. Vale ressaltar que o fenômeno descrito não é exclusivo do MS. O órgão em questão foi utilizado como universo de análise; no entanto, os resultados deste estudo podem ser observados em outros órgãos de mesma hierarquia federal, com maior ou menor grau de semelhança.

Conclui-se esta subseção acerca dos fenômenos e estruturas que impactaram na situação da institucionalização das práticas classificação e de Gestão de Documentos do Ministério da Saúde ao admitir que ela é resultante de uma série de acontecimentos específicos que moldaram a sua atuação diante dos problemas enfrentados. Esse levantamento apontou como os principais desafios na gestão e classificação de documentos são decorrentes, principalmente, de fatores internos como: a ausência de comunicação ativa entre setores; a falta de treinamentos e conscientização sobre boas práticas e a importância da documentação uniforme; altos níveis de terceirização e evasão do conhecimento tácito; e a não aderência dos setores às atividades de classificação ou às práticas de gestão de documentos durante a produção documental ou na fase corrente. Além disso, destaca-se a necessidade de investimentos financeiros por parte dos setores estratégicos visando à atualização do quadro de servidores permanentes, bem como, a permanência do conhecimento e a valorização do seu quadro estável de funcionários.

Por fim, a próxima seção concluirá os debates, apresentando o cálculo da Análise Envoltória de Dados como estratégia para quantificar a eficiência da classificação. A seção será organizada em quatro subseções: a primeira abordará a teoria e o método utilizados; a segunda descreverá as etapas do levantamento e seus desdobramentos; a terceira apresentará os resultados da análise de eficiência aplicada ao Ministério da Saúde; e, por fim, a quarta subseção trará os dados individuais obtidos a partir do instrumento de levantamento, com destaque para o bloco de questões que expressam as opiniões particulares dos usuários internos sobre a classificação e a gestão de documentos no Ministério da Saúde.

4. A EFICIÊNCIA DA CLASSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO

Com foco na quantificação da eficiência da atividade de classificação, esta seção abordará o levantamento realizado com os servidores ou funcionários produtores de documentos do Ministério da Saúde (MS). A metodologia realizada pode assemelhar-se a outros trabalhos desenvolvidos na área, como os de Orr (2005), Mas (2009) e Foscarini (2009), porém os objetivos e análises visaram à inovação com a utilização do método estatístico da Análise Envoltória de Dados (DEA). A utilização do DEA pode ser observada no aumento de pesquisas como Caraca e Salgado (2014); Marinho (2012); Souza (2012); Faria, Jannuzzi e Silva (2008); Penã (2008). Em principal no serviço público, com a aprovação da publicação da cartilha normativa que visa a possibilidade da utilização do DEA como estratégia de auditoria de controle externo dos órgãos Federais, pela publicação da Portaria-SEGECEX nº 30, de 16 de outubro de 2018 do Tribunal de Contas da União.

A coleta dos dados a serem calculados foi realizada por meio do instrumento de levantamento, e as entrevistas foram realizadas presencialmente. Com os entrevistados possuindo em mãos o questionário impresso para que realizassem a sua leitura e análise, possibilitando, com a presença da pesquisadora, o esclarecimento de dúvidas apenas quanto à finalidade e aos objetivos, e não em relação às respostas. A opção pela realização presencial da pesquisa decorre da necessidade de compreensão integral dos entrevistados no tocante aos objetivos da entrevista, evitando má interpretações das perguntas ou das finalidades do estudo.

O instrumento utilizado possui três blocos de perguntas⁴⁴ com objetivos distintos de coleta de dados, como: conhecimentos do usuário sobre o Sistema de Classificação Funcional; nível de escolaridade; experiência em atividades organizacionais; entre outros dados que foram coletados nas perguntas de opinião.

Na subseção seguinte, serão apresentadas as etapas do levantamento e seus principais desafios. Logo em sequência, nesta sessão, estarão as subseções relativas ao método de Análise Envoltória de Dados; e a análise dos resultados obtidos no MS. Conclui-se essa seção com a análise dos resultados referentes a pesquisa de opinião, bloco 3 do instrumento de levantamento.

⁴⁴ Os três blocos do instrumento podem ser observados no apêndice II.

4.1. Etapas do levantamento

A fundamentação teórica e os mapeamentos de pesquisas mostraram a realidade qualificável da possível ausência da eficiência na aplicação da classificação Funcional. Este problema ou fenômeno não é desconhecido pela teoria, entretanto, diversas pesquisas contemporâneas que buscam novas ferramentas, metodologias, princípios e discussões para observar as práticas relacionadas à classificação de documentos, não parecem ter força crítica para questionar ou reavaliá-la. É neste cenário em que as próximas análises quantitativas estão inseridas com base na utilização como ferramenta o modelo de Análise Envoltória de Dados, originado dos campos da administração e estatística. Sendo assim, esta subseção dedica-se ao desenho da pesquisa e às etapas que antecederam a aplicação final da metodologia.

Segundo Mariano (2008, p. 25), as duas principais dificuldades na aplicação da DEA são: “(a) encontrar o valor da máxima produtividade que poderia ser atingida por uma dada DMU”, em outros termos, identificar ou determinar teoricamente a eficiência total de um sistema; e “(b) encontrar um conjunto de pesos que agregasse os diferentes *inputs* e *outputs* e possibilitasse o cálculo da produtividade”, ou aplicar cálculo de função DEA (Mariano, 2008, p. 25). No tocante à delimitação do valor da eficiência total, estipulou-se esta como a pontuação máxima a ser obtida do Instrumento de Levantamento. E quanto ao cálculo, esta pesquisa optou por utilizar o programa *Microsoft* e sua ferramenta de análise de dados “*Solver*”, que possibilita a automação dos cálculos da DEA.

Na delimitação das variáveis, optou-se por quantificar quatro recursos disponíveis que impactam a produtividade e eficiência de um sistema: 1. Conhecimentos do usuário com o Sistema de Classificação Funcional; 2. Escolaridade/ nível de formação; 3. Experiência em atividades organizacionais, e/ou na função executada; 4. Classificação correta.

Com a justificativa da escolha dos *inputs* residindo no pressuposto desta pesquisa, que evidencia a relação do aprendizado e internalização das práticas para a aderência completa pelos usuários. As variáveis refletem esta necessidade de experiência prévia, vontade de aprender e familiaridade com as práticas tanto das atividades desenvolvidas quanto do sistema classificatório.

Quadro 12: Relação Inputs e outputs a serem calculados

DMU	INPUTS		OUTPUTS	
Usuário interno ou produtor	Experiência em atividades organizacionais, e/ou na função executada (quantificado em anos);	X1	Padrões de qualidade: precisão na atribuição das classes documentais (Pontuação quantificada pelo número de acertos na atribuição classe com função dos documentos apresentados).	Y1
	Conhecimentos do usuário sobre o Sistema de Classificação Funcional (Pontuação quantificada pelo número de acertos das perguntas presentes no instrumento de levantamento);	X2		
	Nível de escolaridade (em anos de estudo);	X3		

Fonte: elaborado pela autora

A variável de insumos, o nível de escolaridade, se justifica pela presunção de que, se o usuário possui mais titularidades provavelmente sua atuação será mais eficiente. Pois se pressupõe que o usuário interno escolarizado possua mais "disponibilidade ou a posse de uma técnica cognitiva designa a participação pessoal dessa técnica" (Abbagnano, 2000, p. 174), conseqüentemente melhorando seus níveis de eficiência na aplicação da classificação devido ao maior grau de entendimento no desenvolvimento de suas responsabilidades. Da mesma forma, a especialização do usuário em determinada área do saber pode revelar um potencial maior para o desenvolvimento de suas atividades, quando relacionadas à sua área de especialização. Assim, em tese, melhorando os níveis de identificação e correlação das funções em um Plano de Classificação com os documentos produzidos.

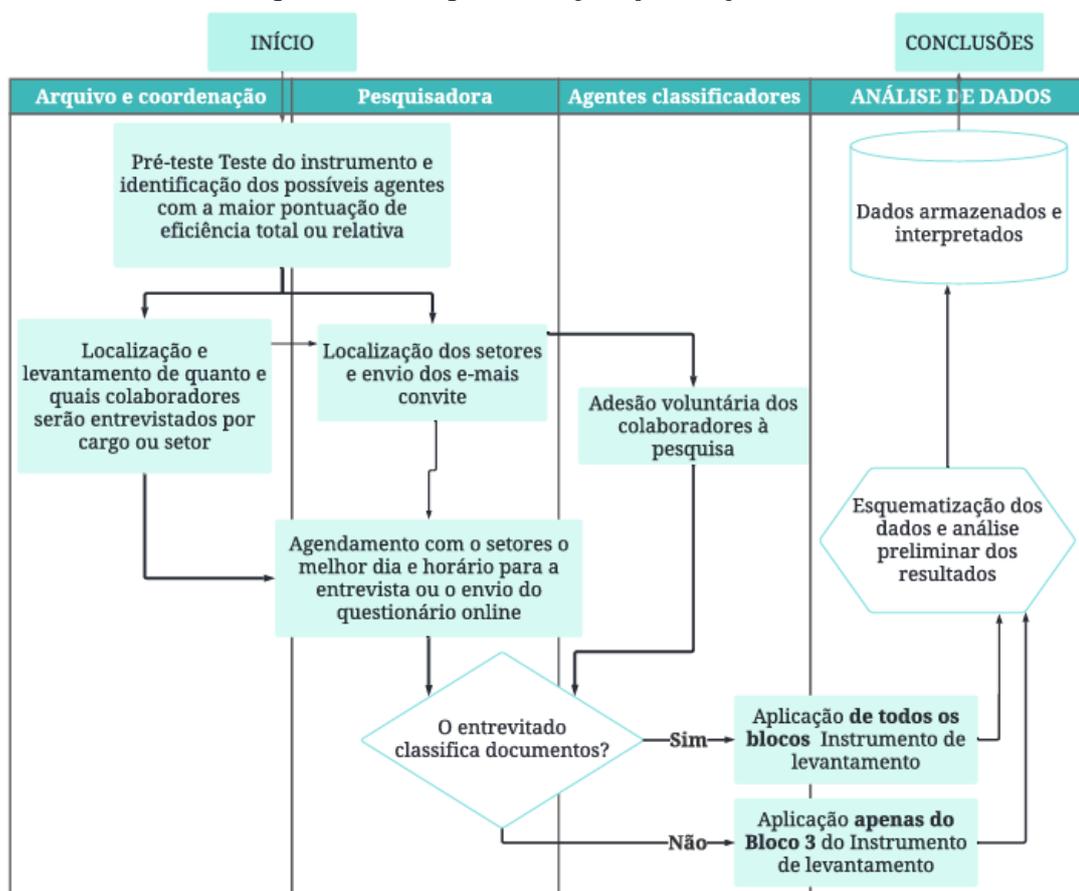
Já a variável relacionada à experiência de trabalho poderá indicar uma proximidade com a atribuição da classificação, podendo ou não ser tão relevante, ou possuir pesos aproximados, para a quantificação tal qual a especialização por meios acadêmicos. Tanto a familiarização com a utilização do plano de classificação, quanto os conhecimentos teóricos sobre as bases da classificação funcional revelam a mesma relação entre teoria e prática, e demonstrarão qual variável terá mais relevância ou peso naquele recorte temporal para a determinação da eficiência no MS.

Como nesta pesquisa o levantamento será realizado uma única vez por usuário, estas variáveis foram selecionadas para a mensuração em um único recorte temporal. Em caso de aplicação da mensuração da eficiência para observar os resultados de um processo de treinamento ou de adequação ao longo de um período, algumas variáveis podem ser

adicionadas, suprimidas ou modificadas. Portanto, diante da teoria e prática analisadas, e com os objetivos de análise desta pesquisa, optou-se por essas variáveis, as quais podem e devem ser modificadas conforme a necessidade de mensuração em outros contextos de pesquisa.

Nesta análise observam-se algumas limitações ou delimitações ao levantamento, e entende-se que: 1) cada usuário interno será analisado como uma DMU; 2) entre as variáveis apresentadas que podem afetar a atividade de classificação, nem todas podem ser quantificadas ou simuladas em um ambiente de teste; 3) os questionários aplicados podem não refletir fidedignamente a realidade por não simular em as totalidade o ambiente institucional em que estão inseridos; 4) os resultados representam um único recorte de tempo, não analisando a constância dos resultados de uma DMU na atividade de classificação ao longo do tempo, ou a qualidade da classificação que vem sendo aplicada nos documentos da instituição; 5) a possibilidade de não haver uma quantidade significativa de DMUs validadas para que a amostragem seja realizada de forma representativa da realidade.

Figura 11: Fluxograma da aplicação do questionário



Fonte: Elaborado pela autora

Em resumo, o Instrumento de Levantamento utilizado contém: 9 perguntas fechadas de coleta de dados pessoais; 5 perguntas de múltipla escolha que avaliaram a proximidade do agente com as teorias da classificação; 10 documentos a serem classificados com múltipla escolha de sugestões de classes; 16 perguntas fechadas reservadas para o agente opinar sobre o processo de classificação no seu dia a dia e práticas de classificação na instituição.

Um esquema de pontuação baseado em cada bloco do instrumento de levantamento foi desenvolvido para o método de quantificação para a obtenção da compreensão da eficiência da aplicação da função classificação por meio dos questionários. O primeiro bloco de perguntas contém diversos assuntos referentes à classificação de documentos, em um sistema de perguntas fechadas, em que cada questão assinalada poderá receber a pontuação máxima se correta, ou frações de pontuação caso a resposta estiver próxima da resposta desejada. O instrumento de levantamento e a pontuação atribuída em cada questão podem ser observados no anexo V.

Na segunda etapa, são apresentados dez documentos de acesso público ou minutas⁴⁵ aos entrevistados, os quais sete destes são referentes à atividade meio e três são referentes as atividades finalísticas. O mesmo esquema de pontuação foi utilizado; a pontuação máxima foi distribuída para cada acerto da classificação atribuída a sua função com a classe referente, e às demais tentativas, uma fração da pontuação caso se aproximarem da função do documento, porém sem atribuí-la à classe correta. Delimitando, também, a pontuação do instrumento no apêndice III. Tanto para a classificação dos documentos da atividade fim, quanto da área meio, foram utilizadas as versões dos planos de classificação mais atuais na data da aplicação do questionário. A pontuação máxima do instrumento de levantamento foi entendida como padrão de excelência total. Por fim, o último bloco de perguntas – referente à opinião pessoal do entrevistado acerca das práticas e integração das atividades de classificação – será analisada na seção seguinte.

Em 09 de julho de 2024 foi iniciado o contato com o Ministério da Saúde, o universo desta pesquisa. Foi feita a solicitação de pesquisa tanto pelo e-mail instrucional, quanto pelo pedido de acesso à informação respondido em 22 de julho de 2024, com o acesso concedido e a autorização pra prosseguir a pesquisa (Protocolo NUP: 25072.038525/2024-81). Após a reunião da documentação, a pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa em

⁴⁵ Os documentos utilizados nessa etapa foram fictícios e elaborados pela equipe de arquivo em conjunto com a pesquisadora com base em modelos ou minutas de documentos utilizados pelo COPAD.

Ciências Humanas e Sociais (CEP/CHS) da Universidade de Brasília, e foi aprovada no dia 06 de outubro de 2024 pelo parecer nº 7.124.789 de 2024.

Com o universo selecionado, o passo seguinte foi a delimitação da amostragem a ser utilizada pelo estudo. Segundo Fowler (2011, p. 32), “a amostragem é feita de um conjunto de pessoas que vão a algum lugar ou fazem alguma coisa que as habilita a participar da amostra”, esta pesquisa considera que: o colaborador a ser entrevistado deve estar lotado na sede do MS⁴⁶; o colaborador produtor de documentos, por consequência poderá ou não estar habituado às práticas de classificação de documentos. Segundo Fowler (2011, p. 32) “em um ou mais passos, essas unidades primárias são recolhidas, e eventualmente uma lista de indivíduos (ou outras unidades de amostragem) é criada, a partir da qual uma seleção final de amostra é feita”.

De acordo com a resposta de acesso à informação respondida⁴⁷ dia 12 de julho de 2024, (Protocolo NUP: 25072.033626/2024-65), atualmente, estão lotados 1.721 (mil setecentos e vinte um) servidores ativos na sede do Ministério da Saúde (MS), como conta no anexo I deste documento. Dentre eles são: Cargos do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo informados como 385 funcionários; Cargos de Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho divididos em 600 funcionários (área administrativa), 110 funcionários (área da saúde); e 31 funcionários (Nível Médio); Serviços complementares com 267 funcionários; e por fim 328 funcionários⁴⁸ em cargos de difícil tipificação⁴⁹. Neste caso, o último grupo de cargos será desconsiderado no levantamento por ser de difícil acesso ou identificação dentro da estrutura do Ministério. Ou seja, foi considerado o número de 1.393 servidores efetivos válidos para essa pesquisa.

Entretanto, embora solicitado, o Ministério da Saúde não informou o quantitativo de colaboradores terceirizados, bolsistas, ou que possuam outros vínculos de contratação com a instituição (Protocolo NUP: 25072.033626/2024-65). Deste modo, devido à necessidade de incluir estes colaboradores com outros vínculos na amostragem desta pesquisa, foi considerada a estimativa geral cedida pelo profissional de arquivo designado a acompanhar as entrevistas e

⁴⁶ Como Sede do MS, consideram-se as três principais localidades: o Bloco “O” e Bloco “G” localizados na Esplanada dos Ministérios, e o prédio “PO700” localizado na W3 Norte.

⁴⁷ A tabela com especificação e a relação de cargos pode ser encontrada no Apêndice VI deste documento.

⁴⁸ O termo “funcionário” utilizado é referente a todas as formas de trabalho estatutária, celetista, bolsistas ou outras formas de provimento. Diante da não especificação da natureza dos cargos, optou-se por utilizar este termo de forma generalizante.

⁴⁹ Entende-se como cargos de difícil tipificação: Auditores, Contramestre, Mestre de Lancha, Ministro de Estado e lotados sem informações de cargo (Cargos em comissão, requisitados e outras naturezas).

outras etapas de levantamento. Portanto, esta pesquisa considera o número aproximado de 2.000 profissionais efetivos, terceirizados, entre outros vínculos, caracterizando-os genericamente como colaboradores válidos a esta pesquisa.

Como estratégia inicial, visando a amostragem no universo da pesquisa foi considerado o modelo estratificado com um nível de confiança de 90% e uma margem de erro de 10% estruturada como “uma lista mais ou menos completa de indivíduos na população a ser estudada” (Fowler, 2011, p. 32). Contudo, devido ao tema desta pesquisa, as entrevistas não foram bem aceitas por parte dos colaboradores do Ministério da Saúde não especializados, em especial, servidores efetivos da instituição nos demais setores finalísticos ou administrativos. Mesmo que a ideia inicial parta da necessidade de uma amostragem mais completa e aleatória, não foi possível a aplicação do questionário considerando os cargos dos colaboradores, o que impossibilitou a adoção da amostragem estratificada, ou seja, com base no levantamento por grupos baseados em cargos ou modelos de contratação.

Em teoria, a probabilidade de adesão de servidores efetivos ao instrumento de levantamento era a mesma de profissionais terceirizados, uma vez que o principal canal de contato foi via e-mail ou ligações telefônicas⁵⁰ aos números públicos dos setores, e não aos números dos colaboradores em particular. Entretanto, a adesão do levantamento foi majoritariamente de servidores terceirizados e/ou bolsistas⁵¹, uma vez que estes são os principais responsáveis pela gestão de documentos ou são os principais produtores documentais do setor. Com base no cronograma limitado, optou-se por uma amostragem com um percentual menor de representatividade, mantendo o nível de confiança e aceitando a taxa de erro menor que a planejada.

Para extrair a quantidade de colaboradores respeitando algum nível de representatividade do universo, adotou-se o cálculo tradicional da amostragem probabilística (Gil, 2008, p. 97), sendo ele : $n = \frac{\sigma^2 \cdot PqN}{e^2(N-1) + \sigma^2 pq}$, considerando $N = 2.000$, referente ao tamanho total da população estimada; $\sigma \cong 1,96$ ou 95%, referente ao nível de confiança escolhido, expresso em desvios-padrão; $p = 0,5$ ou 50%, referente à proporção padrão estimada da fração da população; $q = 0,5$, a percentagem complementar; $e = 0,1466$ ou 14,66%, referente à margem de erro tolerável. Por fim $n = 43,73$, referente ao resultado da equação, ou $n \cong 44$. Totalizando

⁵⁰ O principal número disponível dos setores era da equipe de secretariado, que por sua vez, realizava a transferência da ligação com base no solicitado.

⁵¹ Esta afirmação será mais bem discutida na seção 4.

assim uma amostragem de 44 colaboradores a serem entrevistados considerando o nível de confiança de 95% da amostragem.

O passo seguinte foi a realização do pré-teste do instrumento de levantamento elaborado. A etapa de pré-testes foi realizada com um grupo reduzido de entrevistados com o objetivo de: 1. mapear o tempo médio de duração do questionário; 2. familiarizar com a aplicação do instrumento de levantamento; 3. localizar possíveis falhas de compreensão das perguntas ou necessidade de adequação do nível de dificuldade do Instrumento; e 4. identificar se o método de avaliação está condizente com os resultados esperados. E foi realizada com os bolsistas, servidores e terceirizados do setor de arquivo do MS.

A etapa de pré-teste foi realizada no mês de novembro de 2024, juntamente com a etapa de esquematização e organização das entrevistas. Foram realizadas 10 entrevistas de pré-teste⁵² com os bolsistas e colaboradores do setor de arquivo. Embora não represente um recorte proporcional da amostragem com base no número de funcionários a serem entrevistados, não houve mais adesões voluntárias ao questionário, mesmo após solicitação da chefia do setor de Gestão de Documentos.

Como os colaboradores do setor de arquivo não quiseram colaborar com a adesão voluntária da pesquisa, não pôde ser constatado o valor da média da eficiência total dos colaboradores. Para a realização do cálculo DEA, há a necessidade de no mínimo 3 vezes o número de variáveis para que seja realizado o cálculo, ou seja, deveria possuir no mínimo 12 DMUS válidas para rodar a programação do cálculo de DEA e constatar a eficiência.

Embora a impossibilidade de calcular e testar a programação, a etapa de pré-testes foi concluída com sucesso devido à inexistência de problemas a serem corrigidos no instrumento de levantamento. Por consequência, as demais etapas tiveram prosseguimento realizadas em duas etapas principais de levantamento com abordagens diferenciadas para a aplicação do instrumento de levantamento.

A partir da amostragem delimitada, o primeiro passo foi a identificação e seleção dos setores prioritários, que contavam com agentes classificadores ou necessitavam de treinamento e assistência para a transferência de documentos, as quais foram realizadas pela

⁵² Devido ao baixo nível de adesão dos colaboradores do MS à pesquisa, e à ausência de profissionais que expressamente afirmaram classificar a documentação que produz, optou-se por manter os dados coletados na etapa do pré-teste nos resultados dessa pesquisa. A justificativa dessa decisão reside no fato de que esses colaboradores são os principais agentes classificadores, e excluí-los do quantitativo geral da instituição impactaria diretamente os resultados da eficiência da aplicação da classificação de documentos no Ministério da Saúde; desta forma, não haveria dados suficientes para calcular a eficiência seguindo a metodologia da análise envoltória de dados.

Coordenação de Gestão Documental do MS, sendo concluídas no final de novembro. Com isso, iniciou-se a pesquisa com base na metodologia de amostragem por conveniência, ou não probabilística que pode ser entendida ou “obtida quando o acesso a informações não é tão simples ou os recursos forem limitados, assim o pesquisador faz uso de dados que estão mais a seu alcance” (Guimarães, 2012, p. 19).

A equipe do arquivo do MS, como estratégia de “ponto de partida”, sugeriu uma lista com 23 nomes que possivelmente aceitariam a realização da pesquisa, uma vez que já possuem contato direto entre os departamentos. Dentre estes nomes, 11 dos colaboradores indicados recusaram a entrevista, ou não foi possível entrar em contato. Estima-se que sem esta ponte inicial do arquivo com os colaboradores, a etapa de levantamento não poderia ser iniciada. Tanto a localização quanto o contato com os colaboradores em quaisquer esferas do MS são de difícil acesso, e quando contactadas, surgem outras barreiras⁵³ que impossibilitaram o maior número de colaboradores entrevistados.

Em seguida, adotou-se a amostragem por “bola de neve”, em outras palavras, por indicações. Como forma de localizar outros possíveis entrevistados, foram enviados e-mails ou feitos telefonemas para todos os setores do órgão em que foi possível localizar o contato, com o objetivo de localizar indicações de colaboradores para a realização das entrevistas. Os telefonemas foram destinados principalmente às secretárias dos setores ou e-mails gerais das secretarias. Após uma breve apresentação da pesquisa, foram questionadas se conheciam alguém com o perfil desejado⁵⁴ ou a disponibilidade de aderir à pesquisa, que por sua vez transferiram o contato a estes colaboradores.

A segunda estratégia adotada foi a adoção voluntária. Devido à constatação preliminar referente ao baixo nível de adoção das práticas de classificação de documentos pelos colaboradores do MS, e pela impossibilidade de prosseguir a estratégia de levantamento pelas indicações do setor de arquivo ou dos colaboradores devido à ausência de localização destes perfis, deu-se início a nova estratégia que consistiu em enviar e-mails para todos os setores convidando os colaboradores a aderirem ao questionário de forma voluntária.

Esta etapa foi realizada de forma passiva, contando com a disponibilidade de tempo e a adesão voluntária dos colaboradores. Foi enviado um e-mail convite apresentado no

⁵³ As barreiras localizadas serão objeto de análise nas próximas seções, apresentando-as e correlacionando-as com os fenômenos organizacionais.

⁵⁴ Como “perfil desejado” entende-se o profissional responsabilizado pela organização e gestão de arquivos setoriais; ou o profissional sensibilizado com as práticas de gestão de documentos; ou o profissional que produz muita documentação diariamente.

apêndice III. Utilizando o aplicativo “Forms” da *Microsoft Office Online*, o instrumento de levantamento foi ramificado para se adequar ao nível de conhecimento e disponibilidade dos colaboradores. A principal ramificação utilizada foi a restrição da apresentação de perguntas referentes ao sistema de classificação, quando informados que ele não classifica documentos, como observado no fluxograma. Esta etapa teve uma baixa adesão por parte dos colaboradores, não chegando na casa das dezenas no número de participantes voluntários. No entanto, atribuiu-se algumas justificativas: pela ausência de contato direto exemplificando e comovendo o colaborador; pela indisponibilidade de tempo do colaborador; e pela baixa relação de percepção da significância do trabalho arquivístico no cotidiano do MS.

Generalizando, a adesão de todos os profissionais do MS foi extremamente baixa, quase que inviabilizando o progresso da pesquisa. Até mesmo com os profissionais especializados, foram encaminhados 31 convites para a adesão à pesquisa, entretanto, apenas 10 destes responderam ao questionário. Analisando o cenário, mesmo com as mudanças de estratégias, a baixa adesão e a dificuldade na localização de colaboradores que utilizam a classificação (número inferior à 5% do quantitativo total) revelaram que mesmo no cenário de atuação e relevância do MS no cenário Arquivístico Nacional, a teoria e a prática não convergem.

Embora o ponto de partida seja a amostragem pelo modelo probabilístico, em que este se aplica três principais características em seu planejamento e execução: a abrangência, a probabilidade de seleção e a eficiência da taxa de localização de uma população-alvo na estrutura (Fowler, 2011, p. 32-33), Fowler (2011, p. 33) destaca que “a maioria das abordagens de amostragem deixa de fora pelo menos algumas pessoas de uma população que o pesquisador deseja estudar”. Diante do exposto, considerando as estratégias de levantamento adotadas e, apesar das tentativas de contato sem sucesso com os setores, acredita-se que, devido ao número de adesões inferior ao esperado por parte dos colaboradores, todas essas características listadas podem ter sido impactadas em maior ou menor grau, interferindo diretamente na aleatoriedade por completo desta pesquisa.

Segundo Gray (2016, p. 10), além dos problemas de delimitação e de definição do objeto organizacional a ser delimitado, “as organizações são complexas e as pessoas que trabalham nelas muito ocupadas, o que muitas vezes dificultam o acesso do pesquisador às pessoas que podem fornecer informações”. As próximas subseções serão baseadas a partir do paradigma geral da abordagem científica de Dewey, que consiste na “descoberta indutiva

(indução) e prova dedutiva (dedução)⁵⁵ (Gray, 2016, p. 18). A abordagem teórica de Dewey (1933; *apud* Gray, 2016, p. 18) defende que a “dedução começa com uma visão universal de uma situação e retorna aos aspectos particulares; a indução, ao contrário, avança de detalhes fragmentários para uma visão conectada da situação”, ou seja, o processo de dedução se inicia na construção de hipóteses que afirmam o relacionamento entre a teoria e o que é observado; já no pensamento indutivo, parte-se do particular para contemplar o todo, a partir da coleta de dados podem ser analisados os possíveis padrões, que por consequência permite generalizar o todo.

Por fim, para os resultados da análise da próxima subseção, deve-se considerar os seguintes obstáculos localizados:

1. Obstáculos teóricos: Os dados apresentados evidenciaram mais sobre a teoria do que sobre a prática. Uma vez que o fenômeno da baixa adesão da classificação Funcional não é observado apenas no Ministério, mas também em outras instituições que utilizam do modelo funcional, desde a sua implementação, em maior ou menor grau. Buscou-se um universo de pesquisa que apresentasse o melhor cenário de aplicação da classificação funcional do Executivo Federal para o desenvolvimento da metodologia de DEA para comprovar este pressuposto; já que em instituições nas quais não pudesse ser localizado nenhum nível qualificado de aplicação da classificação, a adesão de seus funcionários à atividade de classificação também seria baixa, se não inexistente, impossibilitando a quantificação da eficiência da atividade.

2. Obstáculos de aplicabilidade: A etapa metodológica da prática não apenas evidencia a quantificação da eficiência da classificação na instituição, mas também servirá como um estudo de aplicação do próprio cálculo DEA na prática, considerando o uso em arquivos, como possibilidade de ferramenta de acurácia e controle⁵⁶ da atividade à longo prazo. Como já mencionado, para melhor obtenção de resultados do cálculo, as DMUs deveriam ser acompanhadas em um longo recorte temporal e/ou em uma amostragem mais abrangente quanto ao nível de confiança, ou mais bem distribuída em relação a cargos e/ou escolaridades.

3. Obstáculos da amostragem: Para fins de amostragem, optou-se por entrevistar o máximo possível de servidores ou colaboradores pela necessidade de retratação da realidade.

⁵⁵ Entende-se para esta pesquisa, a abordagem dedutiva relacionada a metodologia do estudo de caso, e a abordagem indutiva como o levantamento.

⁵⁶ O termo controle, aqui empregado, também faz referência ao ciclo de funções do processo administrativo, também conhecido como as funções de planejamento, organização, direção e controle, que serão pauta dos debates da próxima seção.

Entretanto, com o objetivo de localizar mais colaboradores aptos para a execução da atividade de classificação, a instituição optou por conduzir as entrevistas nos locais: onde possuíssem servidores capacitados e atuantes nas Comissões Permanentes de Avaliação; onde havia um histórico de transferências anteriores; e onde existisse uma comunicação ativa do setor com o Arquivo Central. Diante disso, a amostragem não pôde ser conduzida sem arbitrariedade ou com aleatoriedade, uma vez que foi adotado a metodologia não probabilística, portanto esta pesquisa admite a possibilidade de não ser um levantamento aleatório e representativo do universo, principalmente levando em consideração a ausência de representatividade na adesão de servidores efetivos ao instrumento de levantamento ou às entrevistas.

4. Obstáculos na delimitação da eficiência do universo: A avaliação da eficiência da classificação, ou a determinação de sua eficácia, enfrenta desafios consideráveis. Ainda que os dados coletados indiquem um nível satisfatório de eficiência na aplicação da classificação de documentos, esses resultados não representam de forma integral o universo total da pesquisa. A amostra analisada corresponde a aproximadamente 2,5% desse universo, considerando uma estimativa percentual simples. No entanto, a dificuldade de identificação e contato com os participantes tornou o acesso a esses colaboradores um processo complexo e trabalhoso, impossibilitando alcançar um grupo equivalente a 2,5% do universo total composto exclusivamente por profissionais que realizam ativamente a classificação de documentos.

5. Obstáculos enviesados dos dados coletados: Devido à baixa adesão à pesquisa por usuários não especializados, na necessidade de buscar os principais focos da adesão a classificação de documentos, as entrevistas realizadas e os dados coletados foram majoritariamente de colaboradores especializados, ou que trabalham diretamente com atividades arquivísticas. Ou seja, a opinião e níveis de conhecimento destes usuários serão diferentes de outros usuários dentro da sede do Ministério da Saúde. Em outros termos, a baixa adesão à pesquisa evidencia a possibilidade de uma perspectiva enviesada sobre as práticas arquivísticas e a percepção da institucionalização da classificação e da gestão de documentos no MS.

Constatou-se que a principal barreira para a adesão ao instrumento de levantamento foi a ausência de conscientização sobre a importância das práticas de gestão ou classificação de documentos nos setores do MS. Essa dificuldade é agravada pela falta de comunicação ativa entre esses setores e o Arquivo Central do Ministério da Saúde. Da amostra levantada, 73% dos entrevistados relataram já ter participado de algum treinamento ou workshop promovido pelo

Ministério da Saúde ou terem recebido consultorias do Arquivo Central em seus setores. Por outro lado, especula-se que os setores que não contribuíram com ao menos um colaborador válido para a pesquisa, ou que demonstraram desinteresse em participar do levantamento, não reconhecem a relação entre o trabalho realizado em seus setores e a gestão de documentos da instituição, revelando a presença do alto nível de departamentalização no MS.

Por fim, o objetivo desta pesquisa não é expor de forma tendenciosa a realidade da instituição. Embora os dados analisados apresentem uma relação de 95% no nível de confiança de representação, eles não refletem todos os possíveis entrevistados devido aos obstáculos ocorridos na etapa de coleta de dados. Todavia, mesmo que o cálculo seja aplicado em outros universos semelhantes, os resultados obtidos poderão ser ou não semelhantes. Da mesma forma, a aplicação do cálculo no mesmo universo, em diferentes recortes temporais, poderá mostrar diferentes resultados. Ademais, para fins de apresentação dos resultados, os valores percentuais serão arredondados para números inteiros, desprezando-se as casas decimais após a vírgula, quando cabível, com o objetivo de facilitar a compreensão dos dados apresentados.

Na próxima subseção, serão apresentados os resultados obtidos por meio do cálculo DEA, acompanhados de análises sobre a eficiência e a eficácia da atividade de classificação de documentos no Ministério da Saúde. Para interpretar e avaliar os dados, esta pesquisa considerou os obstáculos discutidos nesta subseção, bem como os resultados do mapeamento generalizante da atividade de classificação em diferentes universos. Esse enfoque permitiu observar, de maneira específica, como a classificação é adotada no contexto do Ministério da Saúde.

4.2. Fundamentação do cálculo da Análise Envoltória de dados

O cenário apresentado até então conduziu o leitor de maneira consistente pela apresentação histórica e analítica da classificação funcional, levantando os principais questionamentos que fundamentam esta pesquisa. As bases teóricas para a realização do cálculo quantitativo da eficiência ou o cálculo de análise envoltória de dados (DEA) serão apresentadas de acordo com as definições das bases de eficiência da classificação de documentos.

A DEA pode ser entendida como “uma ferramenta matemática para a medida de eficiência de unidades produtivas”, em uma escala de 0 a 1 (Mello; *et. al.*, 2005, p. 2.520). “A técnica é baseada em um modelo de programação linear, podendo ser sistematizada e facilmente resolvida com as ferramentas computacionais existentes hoje em dia” (Almeida; Mariano; Rebelatto; 2006, p. 3). A ferramenta resulta em um índice de eficiência, ou uma fronteira de produção, obtido pela comparação do aproveitamento dos recursos e com o máximo de resultados possíveis (Mariano, 2008); além de explicitar a relação em pesos ou influências que cada recurso terá sobre o resultado.

O modelo DEA (*Data Envelopment Analysis* - Análise Envoltória dos Dados) é capaz de avaliar o grau de eficiência de unidades produtivas que realizam uma mesma atividade, quanto à utilização dos seus recursos. A medida de eficiência é obtida através da razão da soma ponderada dos produtos (*outputs*) pela soma ponderada dos insumos (*inputs*) (Benício; Mello, 2014, p.43).

As unidades produtivas, ou Unidades Tomadoras de Decisões (*Decision Making Units* -DMUs) podem ser entendidas como termo genérico “para qualquer organização que transforme um conjunto de entradas (*inputs*) em um conjunto de saídas (*outputs*)” (Mariano, 2007, p. 1). As DMUs desta pesquisa consideram os servidores e funcionários de forma individual, na aplicação da classificação funcional segundo os Planos de Classificação vigentes na instituição.

Segundo Mariano (2008), para determinar a eficiência produtiva de uma DMU é necessário avaliar a sua performance, ou a sua produtividade. Entre as variáveis possíveis para mensurar a produtividade, podem incluir-se o padrão de excelência total ou parcial; o nível de aproveitamento de recursos, produtos e insumos; os cronogramas ou um padrão de tempo estimado para cada tarefa; e os resultados alcançados, entre outras, dependendo de quais resultados são esperados. Mariano (2008, p. 24) define as técnicas de análise de eficiência produtiva como métodos que permitem a uma DMU comparar seu desempenho com um valor

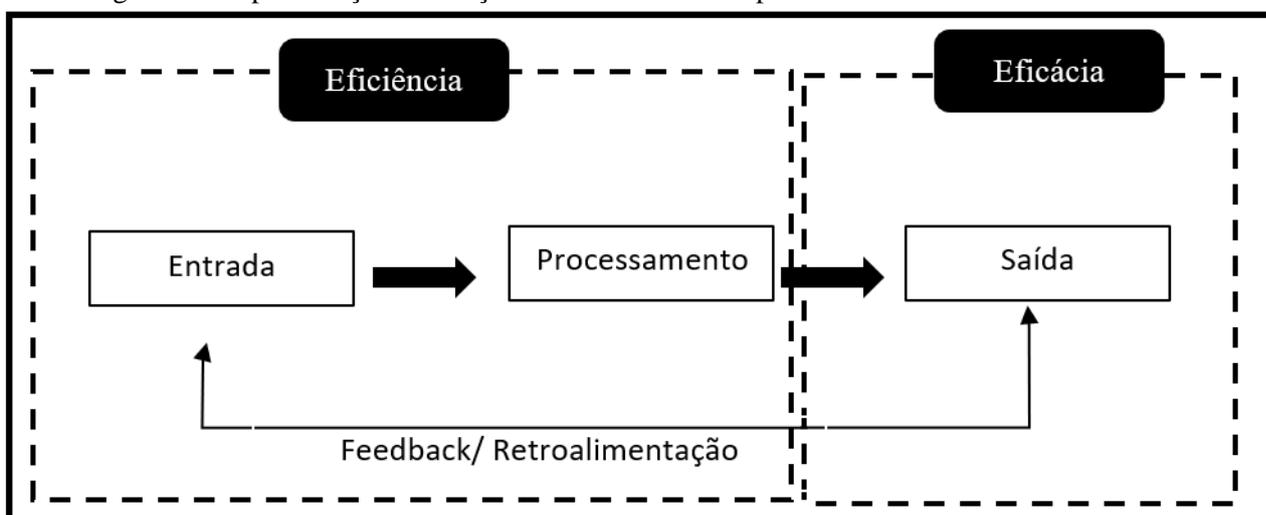
ótimo, proporcionando um parâmetro para avaliar se seu desempenho é adequado em determinada conjuntura.

Para Pinto e Coronel (2017) a “avaliação de desempenho das DMUs torna-se uma ferramenta de importância dentro do cenário atual das organizações, isso porque, a partir dela, revelam-se pontos fortes e fracos das operações” (Pinto; Coronel, 2017, p. 121).

Segundo Moreira (1991), existem várias razões para mensurar a produtividade de uma DMU, pois esse índice pode ter várias utilidades, como listado a seguir: (a) como ferramenta gerencial, para verificar os efeitos de mudanças organizacionais, ou da introdução de novos processos de produção; (b) como instrumento de motivação; (c) como forma de prever necessidades futuras de mão-de-obra; (d) como um meio de comparar a performance de indivíduos ou departamentos em uma mesma empresa; (e) como um meio de verificar a influência da produtividade sobre os preços; (f) como uma maneira de medir a performance de uma empresa ou indústria através do tempo e; (f) como uma forma de comparar a performance de empresas/indústrias sob regimes políticos alternativos (Moreira, 1991, *apud* Mariano, 2007, p. 5, grifo próprio).

Tupy e Yamaguchi (1998, p. 40) expressam que “tanto a eficiência quanto a produtividade são indicadores de sucesso, medidas de desempenho, por meio das quais as empresas são avaliadas”, e podem ser alcançadas “quando atingem seus objetivos ao transformar seus insumos ou entradas em resultados cada vez maiores ao custo mais baixo possível” (Chiavenato, 2009, p. 13, tradução própria). “Por exemplo, uma empresa que produz 5 cadeiras em duas horas, terá uma produtividade de 2,5 cadeiras por hora; essa não será sua eficiência, mas quanto maior for sua produtividade mais eficiente essa empresa será” (Mariano, 2007, p. 3).

Figura 12: Representação da relação da eficiência como processo e a eficácia como resultado



Fonte: Slack, Chambers e Johnston (2009); *apud* Pinto e Coronel (2017).

O desempenho a ser mensurado pode ser compreendido como a sua eficiência em seus resultados com base nos seus insumos (*inputs*) e produtos (*outputs*), aplicados na equação:

$Eficiência = \frac{Trabalho}{Energia}$, em que o trabalho é a produtividade atual da unidade de tomada de decisão (DMU); e a energia é o valor máximo teórico que a DMU pode alcançar (Mariano, 2007, p. 6).

No lugar dos termos produtos e insumos, é comum serem empregados os termos *outputs* (saídas) e *inputs* (entradas), porque o conceito de eficiência está diretamente relacionado com a noção de processo. Os insumos são as entradas do processo, é aquilo que será consumido (transformado) para gerar o produto ou serviço. Eles podem ser matérias-primas ou, também, produtos acabados ou intermediários ou, ainda, serviços ou informações (saídas) de outros processos. Produto é o resultado de um processo. Pode ser um serviço, uma informação, um material, um equipamento (Brasil, 2019, p. 6).

Para fins do cálculo da DEA, existem 3 alternativas para analisar os resultados: 1) Com base na eficácia, em que é estipulado um valor médio para o desempenho, ou uma expectativa mínima de desempenho (comumente utilizado em sistemas de avaliação de rendimento dos alunos em sistemas escolares, em que a eficácia esperada é no mínimo 50% da nota máxima); 2) Com base na eficiência absoluta, em que é estipulado teoricamente o valor máximo do desempenho (no qual o rendimento da soma máxima dos *inputs* resulta em 100% do rendimento dos *outputs*); 3) Com base na eficiência relativa, em que o valor não é determinado com base na eficiência absoluta, ou não é possível determina-lo, porém, parte do pressuposto que o valor máximo é aquele que teve o melhor desempenho observável (Mariano, 2007).

Os procedimentos metodológicos adotados referentes à eficiência e a eficácia estão diretamente interligados. Isso porque a medição da eficácia organizacional passa pela avaliação da eficiência, isto é, pela avaliação da relação entre os recursos utilizados e os resultados alcançados. Ademais, como a eficiência utiliza-se dos resultados alcançados, isto é, das saídas como um dos seus parâmetros, a sua medição também passa pela eficácia, visto que esta última verifica os resultados oriundos de um sistema analisado (Fernandes, 2008; *apud* Pinto; Coronel, 2017, p. 118-119).

Com base nas grandezas de cada situação avaliada, os resultados da produtividade ou da eficiência são resultados proporcionais ou inversamente proporcionais de um sistema ou de um processo. Como, por exemplo, o aumento do número de pessoas trabalhando, por consequência deverá diminuir o tempo gasto para gerar os resultados do mesmo processo. Segundo Mello (2016, p. 20) “para que um produto ou serviço atinja patamares de qualidade é necessária à realização de ações voltadas a consolidação satisfatória dos fins para qual foram criados, e que possua um diferencial de excelência que o destaque dentre os demais”.

Mariano (2007, p. 5) quantifica a produtividade através do cálculo⁵⁷:

$Produtividade = \frac{\text{quantidade do input}}{\text{quantidade do output}}$, em que “a produtividade pode ser entendida como sendo um indicador que mede o quanto uma DMU consegue produzir (em termos da quantidade do *output*) com uma quantidade unitária de *input*”.

A DEA é uma técnica usada para avaliação da eficiência relativa de um conjunto de unidades decisórias, como organizações e programas. Ela constrói uma fronteira de eficiência com as unidades mais eficientes na transformação de determinados insumos em certos produtos. A técnica ainda tem como vantagem a possibilidade de identificação de boas práticas, pois destaca as unidades mais eficientes, que podem ser usadas como benchmark para a melhoria do desempenho das demais (Brasil, 2019, p. 4).

Segundo Penã (2008, p. 97), as DMUs “selecionadas devem ser homogêneas, isto é, produzir os mesmos bens e serviços, utilizando insumos iguais”. O cálculo DEA pode ser realizado com quaisquer grandezas – desde que as análises possuam relação direta entre os *inputs* e os *outputs* – que “pressupõe a existência de homogeneidade entre as DMUs, em termos da natureza das operações que elas realizam e das condições sobre as quais elas atuam” (Brasil, 2019, p. 30).

A aplicação de DEA deve ocorrer em três fases: **Primeira fase:** são definidas as DMUs a entrarem na análise; **Segunda fase:** são selecionadas as variáveis (insumos e produtos) relevantes e apropriadas para estabelecer a eficiência relativa das DMUs; **Terceira fase:** é executado o modelo DEA em programas de computador (Golany; Roll, 1989; *in*: Brasil, 2019, p. 30).

Segundo Mello, *et. al.* (2005, p. 2.520), pode-se “dizer que eficácia é a capacidade de a unidade produtiva atingir a produção que tinha como meta, essa meta tanto pode ter sido estabelecida pela própria unidade como externamente”, o último caso pode ser entendido como “benchmark”. Em outras palavras, a eficiência é a melhor forma com a qual uma unidade de decisão pode trabalhar.

Benchmark segundo Araújo (2016, p. 103) é “uma metodologia de gestão que permite a realização de comparações estratégicas, capaz de identificar de forma sistemática e contínua as melhores práticas entre as organizações”; em outros termos, é uma estratégia de comparação de resultados de produtividade com o objetivo de fomentar o espelhamento de boas práticas, a fim de “aprender, inovar, colocar em prática e melhorar continuamente” (Araújo, 2016, p. 104).

⁵⁷ “Cálculo da produtividade para uma DMU que apresente um único *input* e um único *output*” (Mariano, 2007, p.5).

A comparação é um elemento crucial para a quantificação da eficiência. Mello *et. al.* (2005) utilizam a analogia da quantificação da eficácia do nível de entrada de alunos em um curso, “se um curso pré-vestibular conseguiu aprovar 15 alunos em um vestibular para o curso de odontologia de uma universidade que oferece 20 vagas, podemos dizer que ele foi eficaz, no entanto, não sabemos se ele foi eficiente” (Mello; *et. al.*, 2005, p. 2520). Entretanto “se forem conhecidos os recursos de que dispunha, podemos avaliar se foi produtivo; e, se soubermos quais foram os resultados da concorrência, poderemos avaliar a eficiência do curso” (Mello; *et. al.*, 2005, p. 2521).

A noção intuitiva de produtividade se adequa muito bem a situações em que a empresa trabalha com um único *input* e com um único *output*, porém a maioria das empresas trabalha com múltiplos *inputs* e múltiplos *outputs*. Também, parece adequar-se muito bem quando se deseja comparar apenas um único *input* e um único *output* de uma DMU. (Mariano, 2007, p. 5).

Nos universos a serem analisados, a produtividade é obtida por múltiplos *inputs* e/ou múltiplos *outputs*; e o cálculo DEA pode ser entendida “como uma combinação linear de todos os *inputs* e uma combinação linear de todos os *outputs* de uma dada DMU”, originando os *inputs* ou *outputs* virtuais, que “recebem esse nome porque, apesar de estarem simulando *inputs* e *outputs* reais, não existem de fato; são apenas entidades fictícias que representam, respectivamente todos os *inputs* e todos os *outputs* de uma DMU, como um valor único” (Mariano, 2007, p. 5 e 6). Representado pela equação⁵⁸:

$$Produtividade = \frac{u_1 * y_1 + u_2 * y_2 + u_3 * y_3 \dots + u_i * y_i}{v_1 * x_1 + v_2 * x_2 + v_3 * x_3 \dots + v_j * x_j} = \frac{O_v}{I_v}$$

A determinação da eficiência por meio dos cálculos visa identificar se os rendimentos da DMU estão aumentando ou diminuindo em relação às variáveis analisadas, como produtos e insumos. O cálculo da Análise Envoltória de Dados se traduz na “eficiência relativa da unidade analisada, definida como a soma ponderada dos produtos, dividida pela soma ponderada dos insumos, devido à restrição do problema” (Penã, 2008, p. 93).

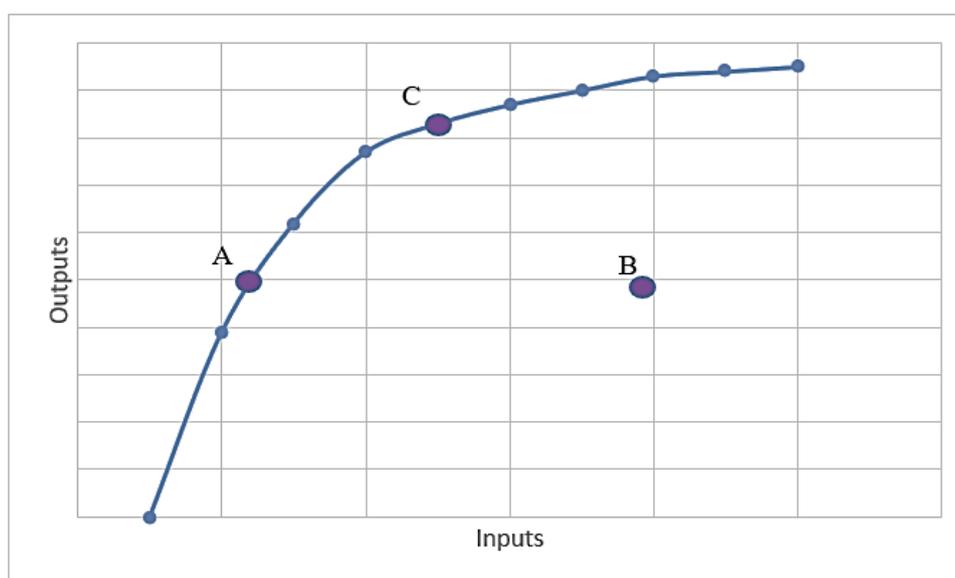
A combinação ótima dos insumos e métodos necessários (*inputs*) no processo produtivo de modo que gerem o máximo de produto (*output*) é o que se conceitua como eficiência. Isto significa que a eficiência é a capacidade de fazer certo as coisas, de minimizar a relação insumos – produtos. Visa assegurar a otimização da utilização dos recursos e, portanto, relaciona-se com os meios e não com os fins (Penã, 2008, p. 85).

⁵⁸ Em que: u_i : Utilidade (Peso) do *output* i ; y_i : Quantidade do *output* i ; v_j : Utilidade (Peso) do *input* j ; x_j : Quantidade do *input* j ; O_v : *Output* virtual; I_v : *Input* virtual. (Mariano, 2007, p. 6).

É possível observar que a mensuração dos resultados de uma atividade origina-se de uma análise comparativa entre “o que está sendo feito”, “como foi feito” e “como deveria ser feito” durante o processo de transformação da ação/insumos. “Na literatura econômica, as medidas de eficiência são representadas, normalmente, por funções de fronteiras” (Brasil, 2019, p. 9). O gráfico 6 abaixo representa um gráfico linear da fronteira da eficiência da DEA, em que todos os pontos (DMUs) que estiverem em cima da linha (fronteira), ou seja, os pontos A e C, podem ser considerados eficientes; enquanto ao ponto B, pode ser considerado ineficiente.

A fronteira de eficiência representa o máximo de produtos (y) que se obtém com um determinado nível de insumos (x), ou seja, ela representa o atual estágio tecnológico de determinada indústria. As firmas eficientes são aquelas que se posicionam sobre a fronteira (“A” e “C”). Porém, é preciso destacar que isso não significa que elas sejam perfeitas, sem desperdícios, mas, sim, que conseguem produzir o máximo possível, dadas suas restrições. As firmas que estão abaixo da fronteira (“B”) são ineficientes (Brasil, 2019, p.10).

Gráfico 6: Fronteira de eficiência com retornos crescentes de escala



Fonte: Brasil, 2019, p. 9.

Mariano (2007, p. 9) evidencia a existência de seis tipos de eficiências: “(a) eficiência econômica, (b) eficiência alocativa, (c) eficiência técnica, (d) eficiência de escala”, (e) eficiência produtiva, e (f) eficiência energética. Entretanto, há dois principais tipos que desencadeiam motivos para “uma empresa não operar com a eficiência produtiva: problemas de ordem puramente técnica ou problemas de escala de produção; essas duas causas dão origem às componentes: (a) Eficiência técnica e (b) Eficiência de escala.” (Mariano, 2007, p. 10).

A ineficiência técnica é causada por problemas típicos de engenharia como, por exemplo: problemas relacionados à falta de treinamento ou qualificação dos funcionários, problemas com o maquinário utilizado, problemas com a qualidade do material e etc. A ineficiência de escala, por outro lado, está relacionada com problemas de economia ou deseconomia de escala, ou seja, ao fato de a empresa estar ou não produzindo em sua escala de ótima de produção (Mariano, 2007, p. 10).

O termo “escala” ou “escala de produção” refere-se ao porte da operação produtiva, isto é, ao nível em que uma unidade produtiva utiliza insumos para gerar resultados ou produtos. Trata-se da dimensão em que os processos produtivos estão sendo realizados dentro da organização analisada.

Para esta pesquisa, a classificação de documentos pode ser calculada pela eficiência produtiva, que segundo Mariano (2007) é a soma da eficiência produtiva total + eficiência técnica + eficiência de escala.

(a) a Eficiência Produtiva total, que mede a capacidade de uma DMU transformar *inputs* em *outputs* em proporções adequadas e de maneira produtiva; (b) a Eficiência Técnica que é um índice que representa o quanto da eficiência produtiva de uma empresa pode ser relacionada a fatores técnicos ou de engenharia e; (c) a Eficiência de Escala que é um índice que representa o quanto da eficiência produtiva de uma empresa pode ser relacionada a fatores econômicos ou de escala (Mariano, 2007, p. 10).

Mariano (2007, p. 11) afirma que “a eficiência total é obtida comparando-se uma DMU com todas as suas concorrentes, indiscriminadamente”. E a análise da “eficiência técnica é obtida comparando-se uma DMU apenas com aquelas que operem em escala semelhante à sua” (Mariano, 2007, p. 11), resultando em um gráfico que “na prática, [...] as eficiências total e técnica, se diferenciam apenas com relação ao formato da fronteira utilizado” (Mariano, 2007, p. 11). Os diferentes cálculos originaram respectivamente os resultados constantes na escala (fronteira linear) ou nas variáveis de escala (fronteira convexa).

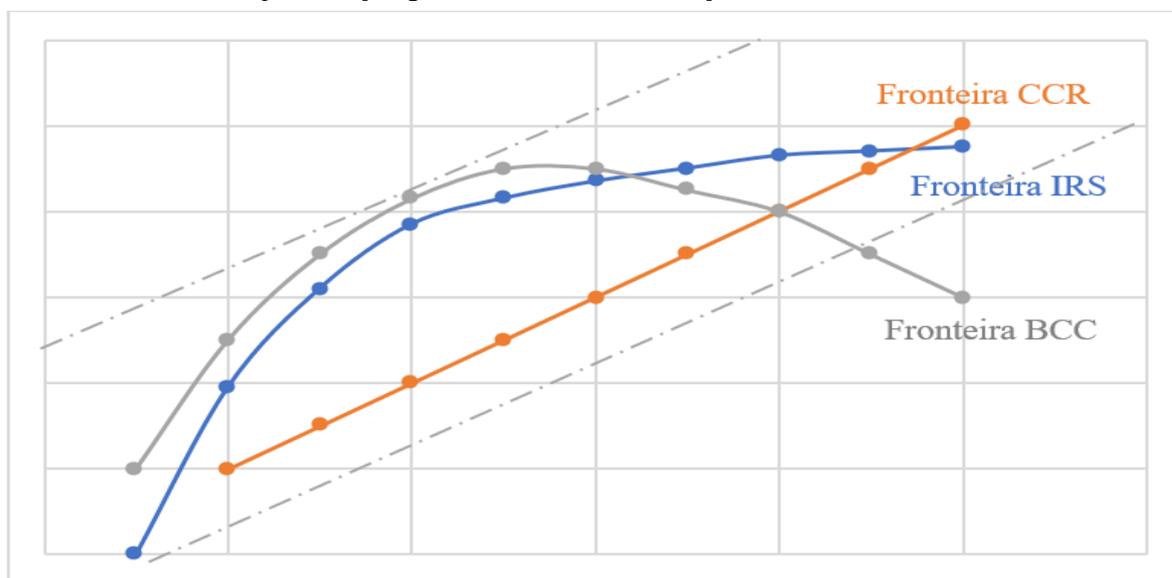
Criada em 1978 pelos pesquisadores Charnes, Cooper e Rhodes, e o modelo de DEA mais usual é o CCR (originado das iniciais de cada autor) ou CRS (*Constant Returns to Scale* – Retornos constantes a escala), que pode ser calculado orientado com base na ou entrada (*inputs*) ou na saída (*outputs*) dos processos (Mello; *et. al.*, 2005). Já no “modelo BCC (Banker, Charnes e Cooper, 1984), que considera retornos variáveis de escala e não assume proporcionalidade entre *inputs* e *outputs*; “sendo assim, a condição de proporcionalidade do CCR não é garantida neste modelo” (Benício; Mello, 2017, p. 43). Uma vez que “em diferentes escalas, as DMUs poderiam apresentar parâmetros diferentes de eficiência, já que, as condições

que influenciam a produtividade da produção, também são diversas” (Benício; Mello, 2014, p. 45).

[...] considera retornos variáveis de escala, isto é, substitui o axioma da proporcionalidade entre *inputs* e *outputs* pelo axioma da convexidade. Por isso, esse modelo também é conhecido como VRS – *Variable Returns to Scale*. Ao obrigar que a fronteira seja convexa, o modelo BCC permite que DMUs que operam com baixos valores de *inputs* tenham retornos crescentes de escala e as que operam com altos valores tenham retornos decrescentes de escala (Mello; *et. al.* 2005, p. 2531).

Assim como, existem outros métodos de análise como o modelo IRS (Increasing Returns to Scale) – também chamado de NDRS (Non-Decreasing Returns to Scale) – que considera os retornos crescentes de escala, indicando que o aumento proporcional nos *inputs* resulta em um aumento mais que proporcional nos *outputs*, mas essa relação de proporcionalidade também indica que o aumento nos *inputs* não resulta em uma diminuição nos *outputs*.

Gráfico 7: Representação gráfica teórica da diferença da fronteira CCR, BCC e IRS



Fonte: Elaborado pela autora

Segundo Belloni (2000, p. 18), a eficiência produtiva, ou a eficiência de escala de produção + a eficiência técnica, “se refere à habilidade de evitar desperdícios produzindo tantos resultados quanto os recursos utilizados permitem ou utilizando o mínimo de recursos possível para aquela produção”. Deste modo, Wonnacott (1985, p. 16; *apud* Belloni, 2000, p. 18) afirma que “a ineficiência produtiva resulta de movimentos desnecessários e de má administração, a solução é melhorar a administração”.

A análise DEA segundo o modelo CCR resulta na eficiência total ou produtiva (técnica⁵⁹ + escala⁶⁰), enquanto o modelo BCC resulta na eficiência técnica isolada (Mariano, 2020d). Uma vez determinados, utiliza-se o cálculo para isolar o efeito técnico: $Eficiência\ de\ escala = \frac{resultados\ do\ modelo\ CCR}{resultados\ do\ modelo\ BCC}$. Quando os resultados dos cálculos dos modelos disporem de: $CCR = BCC = 1$, considera-se essa DMU com eficiência técnica e eficiência de escala, ou seja a eficiência produtiva. Quando negativo os resultados ou divergentes, é possível observar alguns cenários quando a sua ineficiência.

Quadro 13: Como interpretar os dados de ineficiência obtidos

Resultados possíveis:	$CCR < BCC = 1$	$CCR < BCC < 1$	$CCR = BCC < 1$	IRS = CCR Ou IRS = BBC
Como interpretar:	Ineficiência de escala apenas	Ineficiência técnica e de escala	Ineficiência técnica apenas sob CRS/CCR	Os retornos são decrescentes Ou Os retornos são crescentes de escala

Fonte: Adaptado de Belloni (2000) e Bernardo e Rodrigues (2015).

A relação dos retornos crescentes, decrescentes e constantes à escala são entendidos como a relação proporcional ou desproporcional entre a variação dos insumos (*inputs*) e a resposta nos produtos (*outputs*). Os resultados dos retornos constantes à escala de produção são livres de descartes ou desperdícios de recursos (Belloni, 2000), e possuem resultados proporcionais. Na prática pode ser entendido como, se há a necessidade de 02 *inputs* para produzir 04 *outputs*, dobrar os seus insumos dobrará proporcionalmente seus produtos.

Já nos casos relacionados aos retornos crescentes e decrescentes há um desequilíbrio das operações, quando crescentes, possuem um bom aproveitamento dos recursos. Isto significa que a organização está ganhando eficiência à medida que cresce, aproveitando melhor os recursos disponíveis. Como exemplificado por Benício e Melo (2014), os retornos crescentes aplicados ao cenário de tecnologia e comunicação podem ser destacados pelas seguintes razões:

- Existência de indivisibilidades técnicas ou custos fixos, que se diluem com o aumento da escala de produção (exemplo: custos da rede de telefones móveis, design de produto, produção musical ou cinematográfica).

⁵⁹ “Eficiência técnica é o componente da eficiência produtiva que resulta quando são isolados os efeitos da eficiência de escala. A ineficiência técnica está associada à habilidade gerencial dos administradores” (Belloni, 2000, p. 18).

⁶⁰ “Eficiência de escala é o componente da eficiência produtiva associado às variações da produtividade decorrentes de mudanças na escala de operação” (Belloni, 2000, p. 18).

- A divisão do trabalho e especialização pode permitir ganhos de eficiência (exemplo: linha de montagem).
- As necessidades de estoque aumentam normalmente menos do que à escala (exemplo: hipermercados).
- Relações geométricas: por exemplo, duplicar as paredes de um armazém, quadruplica a área disponível. (Barbot; Castro, 1997; *apud* Benício; Melo, 2014, p. 43).

Por fim, quando decrescentes, a escala é insuficiente para o aproveitamento de todos os recursos. Assim como, exemplificado por Benício e Melo (2014), os retornos decrescentes aplicados ao cenário de tecnologia e comunicação podem ser advindos do:

- Excesso de divisão de trabalho e consequente perda da visão global da empresa e seus objetivos (fruto da grande complexidade organizacional);
- Dificuldades de supervisão/gestão: à medida que a escala de produção aumenta, a hierarquia de supervisores tende a aumentar e a respectiva eficiência a diminuir (também fruto da grande complexidade organizacional);
- Limitação do produto (indústrias extrativas) . (Barbot; Castro, 1997; *apud* Benício; Melo, 2014, p. 43).

A eficiência técnica está relacionada ao grau de aproveitamento dos recursos disponíveis, ou seja, está relacionada ao quanto uma unidade produtiva consegue transformar insumos em produtos sem desperdícios. Por sua vez, a eficiência de escala diz respeito ao tamanho da operação, ou expectativa de produção da instituição, refletindo o equilíbrio entre o volume de recursos aplicados e os resultados ideais. Em outras palavras, trata-se de verificar se a DMU está operando em sua dimensão mais produtiva, no contexto da classificação, se a sua capacidade técnica e cognitiva condiz com seus resultados na aplicação da classificação.

Quadro 14: Análises possíveis para os diferentes resultados em relação a eficiência produtiva

Retornos	Eficiência Técnica	Eficiência de Escala	Explicação dos possíveis cenários encontrados:
Constantes	SIM	SIM	A DMU é eficiente, operando na escala ótima, ou seja, possui eficiência produtiva (Belloni, 2000, 174).
	NÃO	SIM	A DMU trabalha em uma escala ótima, mas possui ineficiência técnica, ou seja, os recursos são mal alocados ou mal aproveitados. Uma alternativa para se tornar eficiente é melhorar a gestão e o planejamento. A possibilidade da ineficiência técnica e eficiência de escala só pode ser constatada nos retornos constantes.
	NÃO	NÃO	A DMU em análise não é eficiente em técnica e escala, de mesmo modo, não possui uma eficiência de produção. Isto significa que deve reajustar o tamanho das suas operações, além de equilibrar os insumos inseridos no processo.
Crescente	SIM	NÃO	A DMU está tecnicamente eficiente e não existem insumos utilizados em excesso, o volume de produtos está abaixo da escala ótima. Isso significa que a DMU pode aumentar os produtos a custos decrescentes. Assim, o aumento da produção deve ocorrer mediante incorporação de insumos, porém

			mantendo as relações existentes entre as quantidades de produtos e insumos (Bernardo; Rodrigues, 2015, p. 93).
	NÃO	NÃO	Desta maneira existem dois problemas, ineficiência técnica, devido ao uso excessivo de insumos, e ineficiência de escala [...]. Para aumentar a eficiência técnica, devem-se eliminar os excessos de insumos. Para operar em escala ótima, é necessário aumentar a produção (Bernardo; Rodrigues, 2015, p. 93).
Decrescente	SIM	NÃO	A DMU é tecnicamente eficiente, porém operando acima da escala ótima. Uma alternativa para se tornar eficiente é reduzir o volume de produção, mantendo a mesma relação entre insumos e produtos [...] (Bernardo; Rodrigues, 2015, p. 93).
	NÃO	NÃO	A DMU analisada é ineficiente em tudo, possui uma escala produtiva grande demais e é mal gerida. Como alternativa, precisa reduzir a escala e melhorar uso dos insumos.

Fonte: Adaptado de Belloni (2000) e Bernardo e Rodrigues (2015).

Com base nos resultados obtidos, para uma análise mais abrangente da eficiência das DMU, é possível identificar os valores referentes a contribuição relativa de cada variável e da projeção radial. A contribuição relativa permite avaliar a importância de cada variável na composição do desempenho da DMU, evidenciando o peso de cada *input* ou *output* na produção ou aproveitamento dos recursos. Esse indicador é calculado a partir do produto entre o peso atribuído à variável (obtido na solução do modelo DEA) e seu respectivo valor real, dividido pelo valor do *input* ou *output* virtual, de acordo com a orientação adotada. Em modelos orientados aos *inputs*, por exemplo, a contribuição relativa refere-se ao quanto cada *input* influencia na eficiência técnica da unidade, conforme destacado por Mariano (2020a).

Mariano (2020b) afirma que a projeção radial resulta no valor da projeção da unidade na fronteira, ou seja, qual deveria ser o resultado esperado para a DMU em análise. A projeção radial é calculada pela eficiência resultante, no caso da orientação dos *inputs*, da análise dessa DMU multiplicada pelo valor de análise da variável, ou pela divisão do inverso da eficiência resultante do cálculo orientado à *outputs*. Assim como todos os cálculos utilizados nesta pesquisa, tanto o cálculo da projeção radial quanto da contribuição relativa está no apêndice IV deste documento.

Por fim, os resultados da DEA podem ser utilizados em diversas áreas do saber. Mariano, Almeida e Rebelatto (2006, p. 2), afirmam que “de acordo com a bibliografia consultada, a DEA apresenta em torno de 27 campos de aplicação”, entre eles, com mais frequência encontram-se as áreas de infraestrutura, administrativas ou empresariais, financeiras, de saúde, de esporte, sociológicas, de estratégias ou marketings, entre outras. Para o uso em arquivos, a DEA pode ser utilizada como uma ferramenta tanto de monitoramento

quanto de acurácia dos resultados. A compreensão de como o usuário classificador utiliza e internaliza as práticas da atividade é crucial para o desenvolvimento de políticas, normas ou regulamentos. Até mesmo para monitoramento das necessidades de treinamento ou assistência dos profissionais de arquivo, em maior ou menor intensidade.

Ao longo desta subseção, foram apresentadas as principais definições e explicações do cálculo da análise envoltória de dados. Dado que o enfoque desta conceituação reside na análise teórica do modelo de avaliação e quantificação da eficiência da atividade de classificação de documentos, a metodologia desenvolvida com base no instrumento de levantamento com foco na mensuração da eficiente classificação funcional. Por fim, pode ser observado no apêndice IV, tanto o cálculo padrão da DEA nos modelos BCC, CCR e IRS quanto a programação utilizada para o desenvolvimento da pesquisa, e os passos que foram aplicados.

4.3. Resultados e a aplicação da DEA no Ministério da Saúde

Esta subseção se dedicará a demonstrar os resultados do Cálculos da Análise Envoltória de Dados (DEA) da aplicação da atividade de classificação de documentos, seguindo a abordagem funcional, no MS. Os dados coletados e resultados obtidos na íntegra podem ser visualizados no Apêndice V deste documento. Nesta análise, será apresentado os resultados dos três modelos de Análise Envoltória de dados, o CCR, o BCC e o IRS, com as suas respectivas análises e resultados.

Em razão dos cálculos, o processamento de cada modelo e análise dos dados foram realizados em três etapas: 1º transformação dos dados qualitativos em quantitativos; 2º aplicação do cálculo DEA pela ferramenta “SOLVER” no programa Microsoft Excel; 3º Leitura e análise dos dados.

A primeira etapa de transformação dos dados qualitativos em quantitativos foi desenvolvida no final de cada entrevista, ou após cada coleta das informações via formulário eletrônico pelo aplicativo “forms” da *Microsoft*. Com base no gabarito disponibilizado no apêndice III, com base nas respostas assinaladas dos entrevistados pôde ser atribuída uma pontuação predeterminada que resultou na transformação dos dados qualitativos em quantitativos. A segunda etapa foi desenvolvida a partir dos dados coletados e padronizados. Utilizando a ferramenta de análise de dados “SOLVER” no programa *Excel* da *Microsoft* foi possível executar uma programação do cálculo DEA, nos três casos, utilizando a orientação aos *outputs* (Mariano, 2020d). No apêndice IV poderão ser observados tanto o cálculo utilizado quanto o passo a passo utilizado para programar a automação do cálculo. Por fim, a terceira etapa, de análise dos resultados, será apresentada nesta subseção.

Inicia-se esta análise com a principal informação obtida durante as etapas de levantamento. Embora a amostragem não probabilística indicasse a necessidade mínima de 44 colaboradores entrevistados, não foi possível atingir esse número, uma vez que não foi localizada a quantidade mínima estimada de colaboradores que classificam documentos. Mesmo após inúmeras tentativas de contato ao longo de cinco meses, incluindo o envio de e-mails, indicações e ligações para colaboradores de todos os setores conhecidos, foram contactados os 37 colaboradores⁶¹ que aceitaram aderir à pesquisa. Embora a amostragem tenha

⁶¹ Dentre os 37 colaboradores entrevistados, 21 afirmaram que classificam documentos, 9 que não classificam e 7 que preferiram não responder.

sido definida para garantir um nível de confiança de 95% do universo utilizando uma abordagem aleatória não probabilística, não foi possível atingir esse número representativo exclusivamente com servidores que classificam documentos explicitamente, devido a sua inexistência.

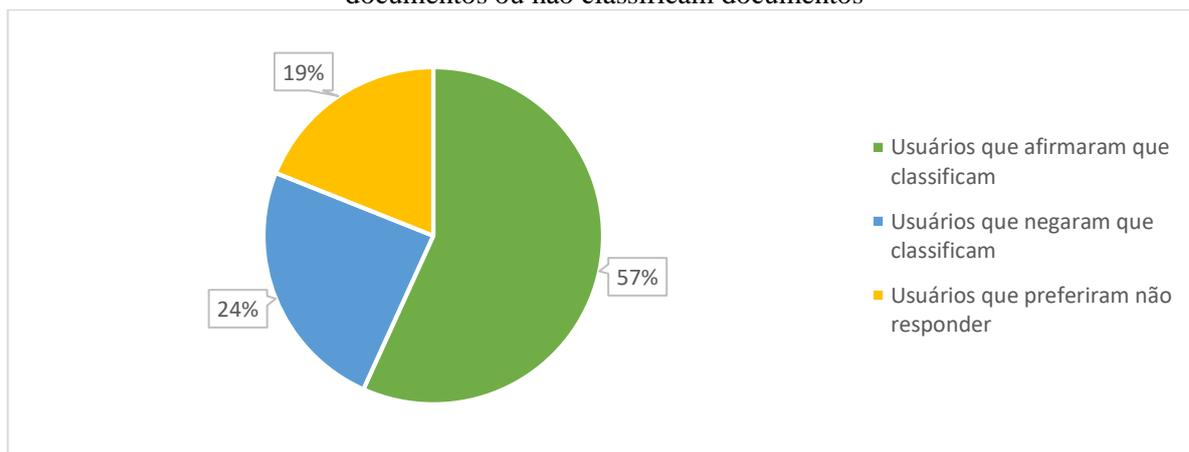
Em relação ao cálculo amostral, a não obtenção do quantitativo mínimo para garantir a representatividade da amostra revela um possível desacordo entre os resultados obtidos e a realidade, entre outros obstáculos explicitados na subseção 4.1.. Entretanto, o real impacto da não obtenção da amostra desejada revela que, devido à dificuldade de localizar usuários habituados a realizar a atividade de classificação de documentos, não foi possível localizar a aderência mínima esperada da classificação pelos colaboradores do Ministério da Saúde. Estima-se que menos de 5% dos colaboradores⁶² lotados na sede do Ministério da Saúde realizem essa atividade de forma regular, impactando diretamente na qualidade geral da classificação dos documentos do MS devido à ausência do uso habitual da atividade; assim como, na localização, tramitação, acesso e organização dos documentos, entre outros impactos na gestão de documentos.

Como as etapas de levantamento contaram com a adesão voluntária, 16 dos colaboradores que aderiram à pesquisa e responderam o questionário demonstraram interesse na pesquisa mesmo sem ter conhecimento da atividade. Diante destas possibilidades de entrevistados que afirmaram expressamente que não classificam documentos, optou-se por não descartar os sujeitos mesmo que “inválidos” para a análise da eficiência da atividade. Nestes casos, os entrevistados que não classificam responderam apenas as perguntas referentes à coleta de dados e às perguntas referentes ao último bloco do questionário, ou as perguntas de opinião pessoal sobre a classificação de documentos, gestão de documentos, e a sua própria conduta no desenvolvimento e participação destas operações. O principal dado a ser observado nestes casos é a relação entre cargos e escolaridade de funcionários que “não classificam documento”⁶³ e dos funcionários “que classificam documentos”.

⁶² Embora a localização dos colaboradores não atingisse o quantitativo de 2,5%, a esta pesquisa considerou a possibilidade da ausência de localização devido à falta de contato direto com estes profissionais. Além da dificuldade de localização dos usuários internos, especula-se que os profissionais podem ter optado não participarem devido a disponibilidade de tempo.

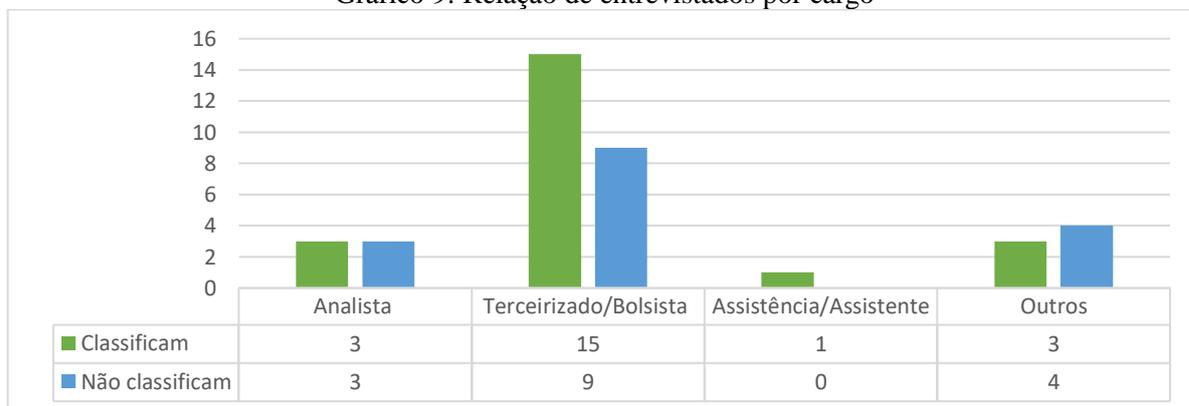
⁶³ Para as demais análises, foram considerados em conjunto os usuários que negaram exercer a atividade de classificação com os usuários que preferiram não responder, uma vez que, ambos foram invalidados para a análise da eficiência, mas não descartados para os demais dados.

Gráfico 8: Relação dos colaboradores entrevistados que expressamente responderam que classificam documentos ou não classificam documentos



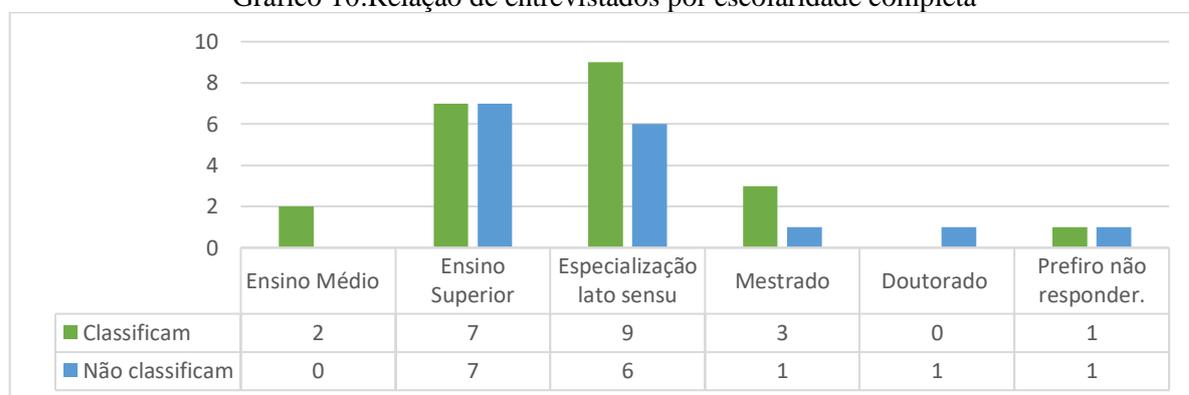
Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 9: Relação de entrevistados por cargo



Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 10: Relação de entrevistados por escolaridade completa

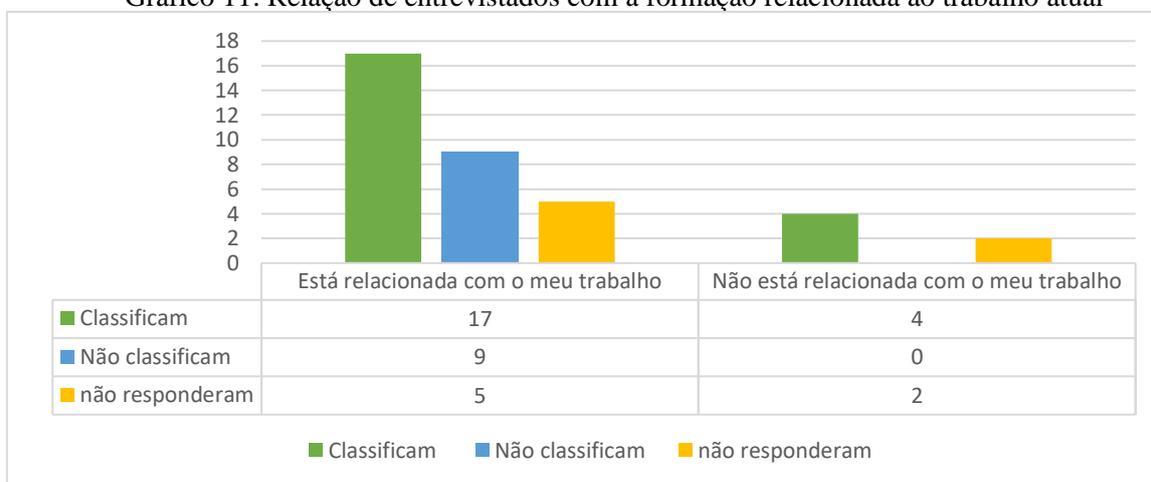


Fonte: Elaborado pela autora

Os dados apresentados revelam que os profissionais terceirizados e bolsistas são os principais usuários internos que classificam documentos, como observado na seção anterior. De

mesmo modo, os profissionais com grau de escolaridade referente à especialização *latu sensu*, dos quais 71,43% destes profissionais especializados são contratados como terceirizados ou bolsistas pelo Ministério da Saúde. Dentre os profissionais entrevistados, cerca de 33% dos colaboradores informaram que possuem como principal área de formação a Arquivologia.

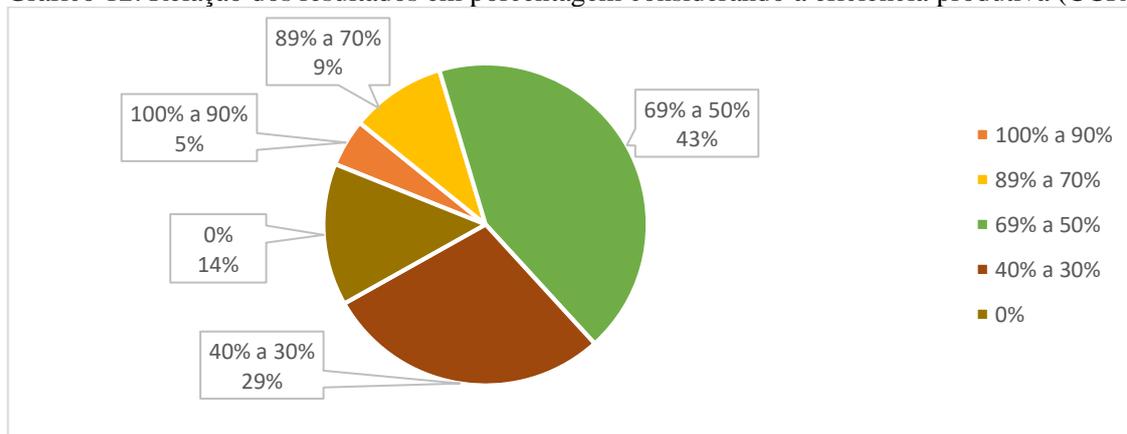
Gráfico 11: Relação de entrevistados com a formação relacionada ao trabalho atual



Fonte: Elaborado pela autora

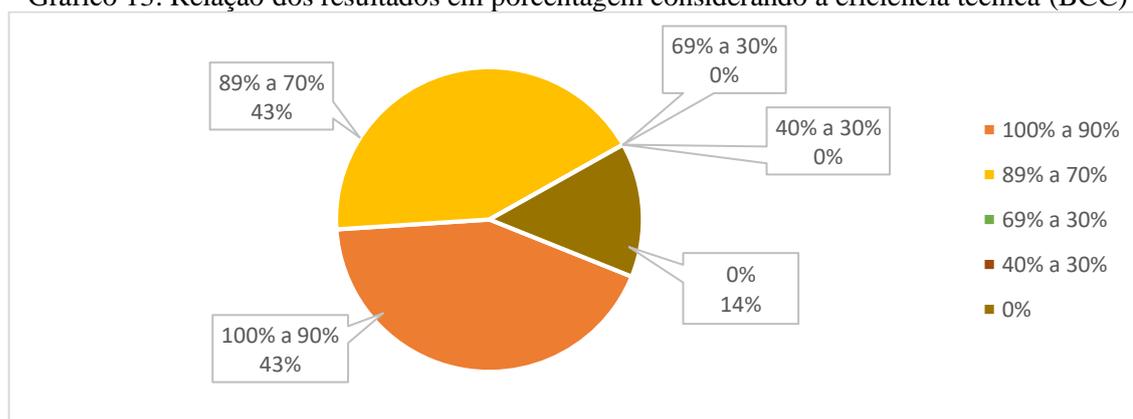
A partir deste ponto, os dados apresentados serão analisados apenas no tocante aos servidores que responderam expressamente que classificam documentos. A média de pontuação é de aproximadamente 3,8 na pontuação de conhecimento do usuário com o sistema de classificação de documentos, e 7,3 na média da pontuação de acertos na atribuição dos códigos de classificação dos colaboradores do MS. Os gráficos, abaixo, representam respectivamente os resultados da eficiência produtiva, resultado do cálculo CCR, e a eficiência técnica, resultado do cálculo BBC.

Gráfico 12: Relação dos resultados em porcentagem considerando a eficiência produtiva (CCR),



Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 13: Relação dos resultados em porcentagem considerando a eficiência técnica (BCC)



Fonte: Elaborado pela autora

Como exemplificado no quadro 12: $CCR < BCC = 1$, ou seja, quando o resultado da eficiência total é menor que a eficiência técnica, que no caso dos resultados obtidos se aproximaram do 1, pode ser constatada a ineficiência de escala⁶⁴. A média da eficiência produtiva resultou em 46,7% da atividade de classificação de documentos no Ministério da Saúde. Enquanto a média da eficiência técnica resultou em 76,9%, além de possuir 9 DMUs acima de 90% no nível da eficiência técnica. No gráfico 13, são apresentados os resultados obtidos lado a lado, observa-se que os resultados do modelo CCR e IRS são iguais, ou seja, pode ser constatado que os resultados da eficiência do MS são decrescentes à escala.

Apenas uma DMU analisada obteve a eficiência produtiva e técnica, pontuando 98%, em ambos os casos. Este resultado pode ser constatado como: a primeira análise diz respeito ao equilíbrio entre escolaridade, experiência no setor e conhecimento do sistema de classificação, mesmo que não resultasse em 100% de acerto, o cálculo DEA determinou que de acordo com seus *inputs* a DMU 10 conquistou o seu melhor resultado. De mesmo modo que, a segunda análise possível diz respeito a este desequilíbrio entre os *inputs*. Os 66% de DMUs que obtiveram *outputs* acima de 80%, no modelo CCR, foram determinados como ineficientes, com a média de 54,48% da eficiência produtiva, pois: 1. os resultados dos *outputs* deveriam ser maiores considerando o modelo retornos constantes de escala; ou, 2. os *inputs* não correspondiam aos *outputs* obtidos. No modelo BCC, estes mesmos 66% obtiveram a média de 89,7% da eficiência técnica, evidenciando outra vez que a ineficiência obtida advém dos problemas de escala.

⁶⁴ Entende-se a ineficiência de escala como uma estrutura desequilibrada ou mal planejada em relação à alocação recursos — ou está operando com recursos demais para pouco resultado, ou poderia aumentar para produzir mais. A relação proporcional de *inputs* em relação aos *outputs* é a relação crescente à escala (aumenta-se os *inputs*, os *outputs* duplicam), ou a relação decrescente a escala (reduza-se os *inputs*, mantenham-se o alto os *outputs*).

Tabela 1: Resultados obtidos nos três cálculos (CCR, BCC e IRS).

	Modelo CCR	Modelo BCC	Modelo IRS	Análise possível
DMU 1	0,000	0,000	0,000	CCR = BCC < 1 Ineficiência técnica apenas sob CCR
DMU 2	0,000	0,000	0,000	
DMU 3	0,000	0,000	0,000	
DMU 4	0,534	0,986	0,534	CCR < BCC = 1 Ineficiência de escala
DMU 5	0,454	0,985	0,454	
DMU 6	0,452	0,968	0,452	
DMU 7	0,454	0,985	0,454	
DMU 8	0,503	0,925	0,503	
DMU 9	0,406	0,881	0,406	CCR < BCC < 1 Ineficiência técnica e de escala
DMU 10	0,980	0,980	0,980	CCR = BCC = 1 Eficiente
DMU 11	0,454	0,984	0,454	CCR < BCC = 1 Ineficiência de escala
DMU 12	0,502	0,923	0,502	
DMU 13	0,605	0,891	0,605	CCR < BCC < 1 Ineficiência técnica e de escala
DMU 14	0,656	0,963	0,656	CCR < BCC = 1 Ineficiência de escala
DMU 15	0,716	0,789	0,716	CCR = BCC < 1 Ineficiência técnica apenas sob CCR
DMU 16	0,596	0,872	0,596	CCR < BCC < 1 Ineficiência técnica e de escala
DMU 17	0,596	0,872	0,596	
DMU 18	0,559	0,777	0,559	
DMU 19	0,495	0,777	0,495	
DMU 20	0,461	0,764	0,461	
DMU 21	0,383	0,829	0,383	

Fonte: Elaborado pela autora

Ao retomar o exemplo de Mello *et. al.* (2005), faz-se uma analogia com o curso pré-vestibular. A simples aprovação de 15 alunos em um vestibular só pode ser determinada eficiente ou eficaz quando forem dispostos os dados de quantas vagas o vestibular continha, ou se forem conhecidos os resultados das concorrências (Mello; *et. al.*, 2005, p. 2.521). Mesmo que 38% dos colaboradores pontuem 9 pontos relativos à 90% na relação de atribuição correta das classes em relação à documentação, as suas condições do processo ou foram calculadas como ineficientes, pois tinham capacidade de acertar todos os documentos, ou não possuíam conhecimento do sistema de classificação ou experiência no órgão que justificassem tais acertos.

A análise dos resultados da DEA no modelo CCR apresentou que a contribuição relativa do conhecimento do sistema de classificação como a variável determinante, com a média do seu peso em 99,318%. Este dado demonstra que nas DMUs analisadas o conhecimento do sistema ou a sua ausência foi a variável que mais teve peso nos resultados, ora demonstrada como superior à pontuação obtida na atribuição das classes ($\uparrow I$ e $\uparrow P$) ora inferior à pontuação obtida na atribuição ($\downarrow I$ e $\downarrow P$). A média dos demais pesos da experiência nos setores e da escolaridade, respectivamente $CRx2 = 0,456\%$ e $CRx3 = 0,226\%$, demonstra que são variáveis importantes mas não determinantes⁶⁵.

Deste modo, os acertos obtidos acima de 80% podem ser atribuídos à treinamentos repetitivos que não instruíram as bases da atividade de forma analítica ou raciocínio lógico e visualização de padrões, ou seja, problemas na escala ou planejamento. Assim como, em alguns casos, pode ser observado um alto conhecimento do sistema, mas baixa experiência no setor. Mesmo com resultados altos, pelo contexto de conhecimento e resultados, estes casos foram considerados ineficientes pelo cálculo.

No modelo BCC, as contribuições relativas foram distribuídas de outro modo, entretanto, a maior concentração de pesos permaneceu na primeira variável com 74,418%, e a média dos demais pesos da experiência nos setores e da escolaridade, respectivamente $CRx2 = 12,324\%$ e $CRx3 = 13,259\%$.

A partir dos resultados de eficiência obtidos, torna-se viável determinar a projeção radial como uma estimativa dos níveis de *output* que cada Unidade de Tomada de Decisão (DMU) deve alcançar, considerando os *inputs* utilizados, a fim de operar de maneira teoricamente eficientes. No quadro 16, é apresentada a estimativa de desempenho que cada DMU deveria atingir em cada modelo para ser considerada eficiente.

Tabela 2: Resultados obtidos referentes a contrição relativa

	Pontuação obtida originalmente	Contribuição relativa pelo modelo CCR (Aumento em %)		Contribuição relativa pelo modelo BCC (Aumento em %)	
DMU 1	0,00	10,31	+≈ 0310%	8,55	+≈ 8550,00%
DMU 2	0,00	11,34	+≈ 11340%	8,70	+≈ 8700,00%
DMU 3	0,00	9,28	+≈ 9280%	8,40	+≈ 8400,00%
DMU 4	9,50	17,80	+≈ 187,37%	9,63	+≈ 101,37%
DMU 5	9,50	20,92	+≈ 220,21%	9,64	+≈ 101,47%

⁶⁵ Devido à limitação no número de DMUs analisadas, os valores atribuídos aos pesos dos insumos e produtos podem não refletir com precisão as expectativas ou a realidade do processo produtivo. Isso ocorre porque, para que o modelo DEA gere resultados mais robustos e representativos, é necessário um número maior de DMUs, permitindo comparações mais amplas e consistentes.

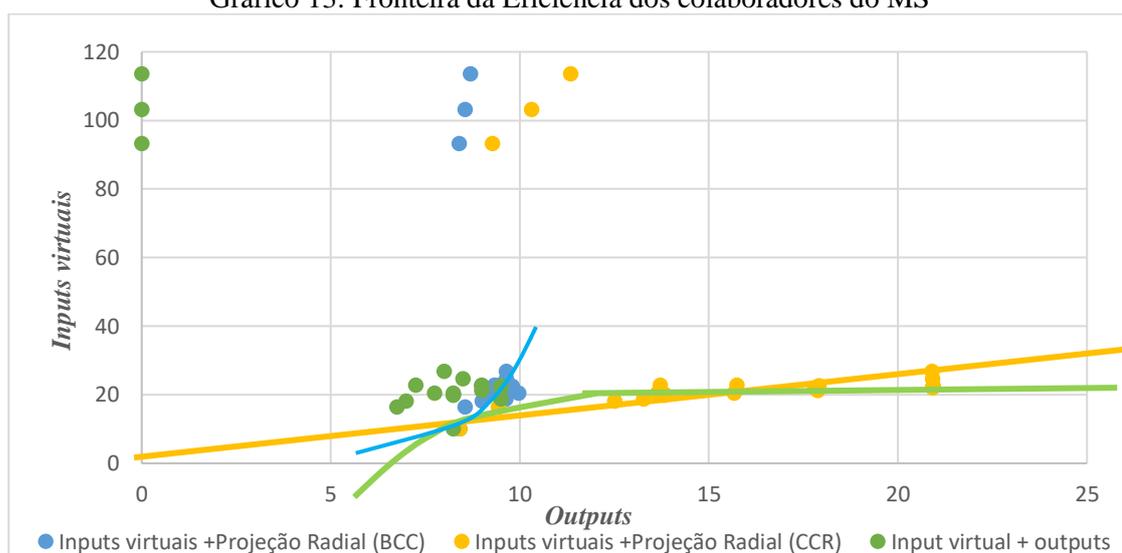
DMU 6	9,50	21,02	+≈ 221,26%	9,81	+≈ 103,26%
DMU 7	9,50	20,92	+≈ 220,21%	9,64	+≈ 101,47%
DMU 8	9,00	17,88	+≈ 198,67%	9,72	+≈ 108,00%
DMU 9	8,50	20,91	+≈ 246,00%	9,65	+≈ 113,53%
DMU 10	8,25	8,41	+≈ 101,94%	8,41	+≈ 101,94%
DMU 11	9,50	20,94	+≈ 220,42%	9,65	+≈ 101,58%
DMU 12	9,00	17,91	+≈ 199,00%	9,75	+≈ 108,33%
DMU 13	8,25	13,64	+≈ 165,33%	9,26	+≈ 112,24%
DMU 14	9,00	13,72	+≈ 152,44%	9,34	+≈ 103,78%
DMU 15	6,75	9,43	+≈ 139,70%	8,55	+≈ 126,67%
DMU 16	8,25	13,84	+≈ 167,76%	9,45	+≈ 114,55%
DMU 17	8,25	13,84	+≈ 167,76%	9,45	+≈ 114,55%
DMU 18	7,00	12,51	+≈ 178,71%	9,01	+≈ 128,71%
DMU 19	7,75	15,67	+≈ 202,19%	9,97	+≈ 128,65%
DMU 20	7,25	15,74	+≈ 217,10%	9,48	+≈ 130,76%
DMU 21	8,00	20,91	+≈ 261,38%	9,65	+≈ 120,63%

Fonte: Elaborado pela autora

Embora a pontuação máxima no ambiente de teste esteja limitada a 10 pontos, observa-se que, sob o modelo de Retornos Constantes de Escala (CCR), algumas DMUs apresentam desempenho projetado superior a esse limite. Esse comportamento reflete uma produtividade relativa mais elevada, indicando que, para manter a proporcionalidade entre *inputs* e *outputs*, seria necessário que tais DMUs superassem a pontuação máxima predefinida. Assim, o modelo CCR revela uma perspectiva de produtividade real mais alta do que o estipulado, espelhando uma relação de produtividade real que não se limita a uma pontuação máxima considerando a escala. Com todos os cálculos concluídos, pode ser realizada a estimativa da fronteira da eficiência utilizando todos os resultados obtidos.

No gráfico abaixo, foram utilizados tanto os resultados obtidos pelas DMUs do Ministério da Saúde (em verde), como também foram utilizados os valores referentes a projeção radial para localizar os pontos eficientes nos diferentes modelos. Algumas análises podem ser obtidas do gráfico, como a observação que algumas DMUs do MS já estão operando na sua capacidade técnica eficiente, ou seja os pontos em verde próximos aos azuis. Ao mesmo tempo, muitos pontos verdes estão muito distantes do esperado como eficiência de escala, ou seja, a distância entre a fronteira CCR (em amarelo) evidencia uma ineficiência produtiva associada à escala, ou ao planejamento.

Gráfico 13: Fronteira da Eficiência dos colaboradores do MS



Fonte: Elaborado pela autora

Para adicionar outra camada de análise dos resultados das DMU, ou dos colaboradores entrevistados, esta pesquisa delimitou cinco níveis qualificativos para interpretação dos resultados, sendo eles: insuficiente, ineficiente, eficiente, inexperiente e o inquantificado. As alternativas utilizam o sufixo de negação das palavras, para qualificar a aderência da classificação institucionalizada. Para determinar a relação de altos e baixos, foram estipulados comparando a moda de cada valor que assim como nos *outputs*, foi estipulada considerando a contribuição relativa.

Quadro 15: Classificação dos possíveis resultados de análise da DEA

Nomenclatura	Descrição	Representação
Insuficiente	Relação ineficiente dentro da fronteira (resultado baixo em insumos e alto em produtos)	$\uparrow I e \uparrow P$
Ineficiente	Relação ineficiente dentro da fronteira (resultado alto em insumos e baixo em produtos)	$\uparrow I e \downarrow P$
Eficiente	Relação eficiente dentro da fronteira (resultado de insumos e produtos proporcionais)	$I = P$
Inexperiente	Relação ineficiente dentro da fronteira (resultado baixo em insumos e baixo em produtos)	$\downarrow I e \downarrow P$
Inquantificado	Relação eficiente dentro da fronteira (resultado zerado de eficiência, ou próximo de zero)	$I < 0 > P$

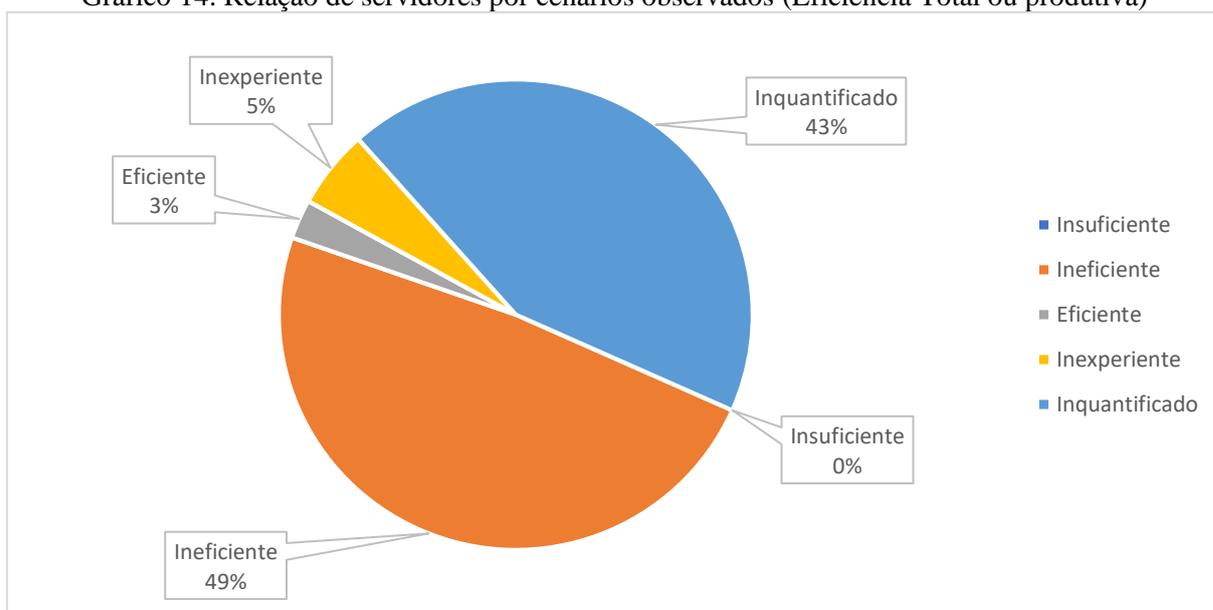
Fonte: elaborado pela autora

As nomenclaturas descritas podem aumentar a complexidade na análise dos resultados, pois ampliam as possibilidades de caracterização do problema identificado. Em outras palavras, apesar de os resultados demonstrarem alta pontuação na atribuição de classes aos documentos, os insumos ou os níveis de conhecimento dos usuários do sistema na atribuição

das classes não são satisfatórios e os resultados desse processo continuaram insuficientes. Deste modo, enquanto a correta atribuição das classes continuar a depender de "sorte" ou "chutes", o sistema permanecerá incapaz de assegurar uma classificação consistente.

Diante disso, quanto aos níveis de eficiência produtiva, pode-se verificado no gráfico 14 a relação dos possíveis cenários estipulados de classificação dos usuários internos classificadores, sendo eles: insuficiente, ineficiente, eficiente, inexperiente e o inquantificado. O gráfico abaixo retoma o universo completo dos entrevistados, ou seja, os 37 colaboradores que responderam ao instrumento de levantamento.

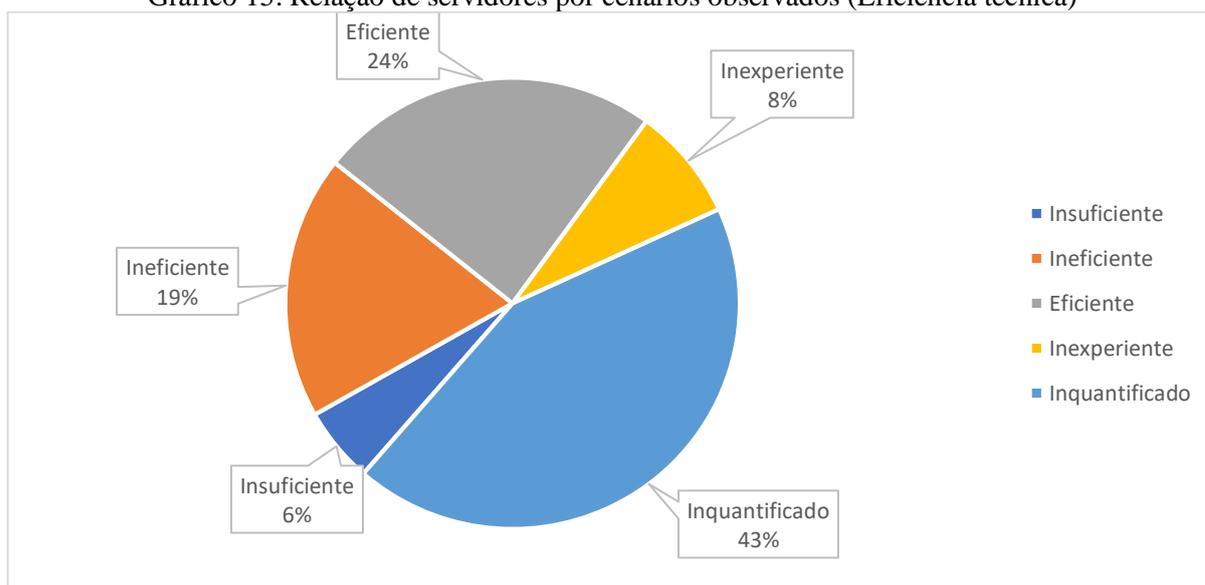
Gráfico 14: Relação de servidores por cenários observados (Eficiência Total ou produtiva)



Fonte: Elaborado pela autora

Com 35% dos entrevistados caracterizados como ineficientes, em relação a eficiência produtiva ou a eficiência de total, os dados coletados salientam que embora a aplicação correta da classificação de documentos no MS evidencie bons resultados, em ambiente de teste, ou possua níveis aceitáveis de acertos, a pesquisa demonstrou inconsistência e inadmissibilidade dos usuários às práticas de classificação relacionadas à escala. Dentre as DMUs analisada, apenas 3% foram consideradas eficientes; 0% insuficiente; 49% ineficientes; 5% inexperientes. Cenário este que muda bruscamente em relação aos resultados isolados da eficiência técnica.

Gráfico 15: Relação de servidores por cenários observados (Eficiência técnica)



Fonte: Elaborado pela autora

A eficiência, neste caso, foi atribuída aos resultados obtidos acima de 0,9 referentes ao cálculo da eficiência técnica. Considerando os resultados, a eficiência de escala, inicialmente de 3%, apresenta um acréscimo para 24%. Traduzindo esses dados, pode-se entender que as DMUs com eficiência técnica, mas ineficientes em relação à escala, são capazes de classificar os documentos corretamente em nível técnico, considerando seus conhecimentos sobre o sistema e sobre a instituição. Entretanto, possuem o potencial de classificar a documentação com melhor qualidade do que os respectivos resultados obtidos indicam. Por fim, a classificação de documentos do Ministério da Saúde pode ser quantificada e qualificada como ineficiente, tanto tecnicamente quanto em relação à escala.

Quadro 16: Resultados obtidos referentes a qualificação das DMUs

	Qualificação referente ao modelo CCR	Qualificação referente ao modelo BCC
DMU 1	Ineficiente	Ineficiente
DMU 2	Ineficiente	Ineficiente
DMU 3	Ineficiente	Ineficiente
DMU 4	Ineficiente	Eficiente
DMU 5	Ineficiente	Eficiente
DMU 6	Ineficiente	Eficiente
DMU 7	Ineficiente	Eficiente
DMU 8	Ineficiente	Eficiente
DMU 9	Ineficiente	Ineficiente
DMU 10	Eficiente	Eficiente
DMU 11	Ineficiente	Eficiente

DMU 12	Ineficiente	Eficiente
DMU 13	Ineficiente	Ineficiente
DMU 14	Ineficiente	Eficiente
DMU 15	Ineficiente	Ineficiente
DMU 16	Ineficiente	Ineficiente
DMU 17	Ineficiente	Inexperiente
DMU 18	Inexperiente	Inexperiente
DMU 19	Inexperiente	Inexperiente
DMU 20	Ineficiente	Ineficiente
DMU 21	Ineficiente	Ineficiente

Fonte: Elaborado pela autora

Para concluir esta subseção, entende-se que esta análise não fez jus ao julgamento da qualidade, estrutura, exaustividade, abstração, arbitrariedade ou qualquer outro elemento referente ao sistema de classificação, e sim à relação deste com a sua aplicação pelo usuário interno. Deste modo, prosseguiu com o objetivo de apresentar esta ferramenta como alternativa de verificação da qualidade da classificação a longo prazo, podendo assim identificar usuários ou servidores que necessitem de mais treinamentos; falhas na estrutura classificatória; ausência de classes; necessidade de atualização do sistema classificatório; percentual de atribuição correta e coerente das classes pelos usuários e outras alternativas que possam beneficiar o controle e supervisão da classificação.

Tanto o estudo de caso, quanto a análise envoltória de dados apontam para o problema de planejamento e gestão relacionados à atividade de classificação de documentos. Evidenciado pelos resultados da ineficiência técnica de mais de 50% e de escala decrescentes, que podem ser atribuídos ao mal aproveitamento dos insumos, ou seja a capacidade técnica e cognitiva dos usuários internos do MS, assim como defendido por Benicio e Melo (2014), os resultados decrescentes à escala são oriundos do “excesso de divisão de trabalho e consequente perda da visão global da empresa e seus objetivos [...]; dificuldades de supervisão/gestão [...]; e limitação do produto⁶⁶”.

Como defendido pela administração, Teixeira (1981) – ao parafrasear Fayol (1970), Jucius e Schlender (1972) e Newman (1974) – afirma que o ciclo das funções administrativas reside nas atividades de planejamento, organização, direção e controle. Este ciclo é responsável pela realização de projetos e pela manutenção das funções desempenhadas pela instituição, e

⁶⁶ A limitação do produto pode ser entendida ou observada como um limite físico ou natural da capacidade de produção, que não pode ser superado apenas com mais insumos. No caso da classificação de documentos, a limitação do produto ou dos resultados pode está diretamente ligado a limitações cognitivas, tecnológicos e estruturais do sistema classificatório.

justamente pela sua característica cíclica, a cada localização de obstáculos ou oportunidades, a atividade pode ser replanejada, reorganizada, redigida visando a sua eficiência máxima e a obtenção e resultado esperados.

Conclui-se que o número de profissionais que classificam documentos no dia a dia é contido em comparação ao total de funcionários do Ministério da Saúde. Isso sugere que o problema não está na metodologia de classificação ou nos instrumentos utilizados, mas sim na adesão e no treinamento dos usuários, que parecem estar diretamente relacionados ao planejamento estratégico, à gestão e à institucionalização dessa atividade, podendo assim qualificar a classificação de documentos no MS como ineficaz e inefetiva. Bem como, com base nos obstáculos da localização de menos de 5% entrevistados deste universo, esta pesquisa avalia como ineficiente, tanto no nível técnico como em relação à produtividade total, o processo de aplicação da classificação de documentos no Ministério da Saúde por falta de aderência à atividade por mais usuários, uma vez que não garante que os documentos alcancem seus objetivos de produção e uso.

Na próxima subseção, serão analisados os dados individualizantes coletados no bloco 3 do instrumento de levantamento, e serão discutidos os resultados do estudo de caso desenvolvido no Ministério da Saúde. Como última subseção deste trabalho, poderá visualizar o resultado dos dados levantados com os debates vistos até então, com relação aos processos e fenômenos observados em relação à percepção individual dos usuários internos do MS.

4.4. A percepção individual da classificação no Ministério da Saúde

Nesta subseção serão discutidos os resultados do instrumento de levantamento referente ao nível individual dos colaboradores aplicado no MS. Em contradição com os fenômenos e dinâmicas apresentados na subseção anterior, esta subseção se dedicará a analisar as interferências diretas nas estruturas informais, no comportamento organizacional e nos processos de internalização da atividade de classificação pelos usuários internos do MS. Esta subseção será reservada a levantar as principais limitações que impossibilitam o desenvolvimento da atividade de classificação no MS descritas pelos colaboradores entrevistados.

Segundo Conde (2006), devido à alta complexidade das ações humanas desenvolvidas em instituições, as estruturas informais são construídas como produtos sociais moldados pelos padrões individuais e as percepções a determinadas dinâmicas. A autora exemplifica que as relações informacionais são construídas a partir de relacionamentos dentro e fora do ambiente de trabalho; a partir dos processos de comunicação, geralmente orais, rápidas e descomplicadas entre os colaboradores; nas relações mútuas de treinamentos e aprendizagens; e nos processos de integração de funcionários na realização de tarefas cotidianas, entre outras dinâmicas (Conde, 2006, p. 71). As estruturas informais estão relacionadas ao cotidiano organizacional e às percepções dos colaboradores inseridos nas dinâmicas sociais, organizacionais e setoriais.

Por outro lado, as estruturas formais relacionadas ao organograma, hierarquias e amplitudes de controle podem ser traduzidas ou entendidas como estruturas determinadas previamente por documentos escritos, “como procedimentos, normas, descrições de cargos, comunicação escrita” tradicionais (Conde, 2006, p. 70).

Apontado como o principal fator que impacta diretamente no cotidiano da gestão organizacional e na construção de estruturas informais (Keller; Aguiar, 2004, p. 92), o clima organizacional pode ser entendido como o “conjunto de peculiaridades relativas ao bem-estar e ao conforto do ambiente de trabalho, que influencia e motiva positivamente as atitudes comportamentais e produtivas dos trabalhadores” (Duarte, 2011, p. 295). Também pode ser entendido como a “atmosfera” ou o “ambiente interno” organizacional, podendo ser usado na “analogia de clima atmosférico ao clima organizacional nas organizações, de maneira coerente, sendo a ideia do clima como um enlace dos níveis individuais e organizacionais de análise,

entre os quais se estabelece uma inter-relação” (Payne; Pugh, 1976, *apud* Keller; Aguiar, 2004, p. 92). Keller e Aguiar (2004, p. 99) evidenciam que o clima organizacional pode ser também observado “como um conjunto resultante das percepções individuais e das percepções globais manifestadas pelos indivíduos na organização, avaliadas através de recursos perceptuais”.

Clima organizacional é um fenômeno resultante da interação dos elementos da cultura. É uma decorrência do peso de cada um dos elementos culturais e seu efeito sobre os outros dois. A excessiva importância dada à tecnologia leva a um clima desumano; a pressão das normas cria tensão; a aceitação dos afetos, sem descuidar os preceitos e o trabalho, leva a climas de tranquilidade, confiança, etc. E, como cada um dos três elementos culturais é formado por diversos componentes, são inúmeras as combinações possíveis entre eles, criando-se climas de maior ou menor rigidez, realização ou emocionalidade. O clima é uma resultante das variáveis culturais. Quando estas são alteradas, ocasionam alterações no clima. Curiosamente, o clima é mais perceptível do que as suas fontes causais (Souza, 1978, p. 37 e 38).

Keller e Aguiar (2004) destacam a pesquisa de Souza (1978) como a pioneira no Brasil nas pesquisas sobre clima organizacional. Observando as três dimensões culturais descritas pela autora, esta análise debaterá as normas relacionadas à classificação e a gestão de documentos; às relações internas entre os colaboradores em relação a institucionalização setorial da atividade; e aos aspectos do uso de tecnologias e de inovações na classificação de documentos. Através das respostas de opinião coletadas, será possível correlacionar como os problemas estruturais, formais e informais interferem na atividade de classificação e na construção de uma cultura organizacional voltada à gestão dos documentos no Ministério da Saúde.

A seguir, serão apresentadas as respostas obtidas por meio do instrumento de coleta de dados expressas em porcentagens aproximadas. Os dados apresentados referem-se ao total de 37 colaboradores entrevistados, ou seja, todos os colaboradores entrevistados independente da realização ou não da atividade de classificação de documentos. Para garantir maior retenção da atenção dos colaboradores entrevistados aos detalhes de cada item e evitar respostas automáticas, foram utilizadas perguntas semelhantes entre si, além da formulação de enunciados relacionados às condutas investigadas em formatos positivos e negativos. Para esta análise, as perguntas apresentadas foram reorganizadas em temáticas. Deste modo, a organização original do questionário apresentado aos entrevistados pode ser consultada no Apêndice III deste trabalho.

Tabela 3: Aspectos relacionados as normas e políticas de gestão de documentos

Pergunta apresentada	Concordaram totalmente	Concordaram parcialmente	Não concordaram nem discordaram	Discordaram parcialmente	Discordaram totalmente	Preferiram não responder
Já tive acesso às Políticas de gestão de documentos do MS.	37,84%	24,32%	13,51%	2,70%	10,81%	10,81%
As políticas e Normas destinadas a Gestão de documentos e a classificação do MS são de fácil acesso ou são claras e compreensíveis.	27,03%	32,43%	16,22%	2,70%	16,21%	5,40%
Considero que a cultura organizacional influencia na maneira que os documentos são classificados dentro da instituição.	40,54%	37,84%	8,11%	0,00%	8,11%	5,41%

Fonte: elaborado pela autora

Inicia-se esta análise com a observação de uma possível interpretação equivocada dos colaboradores do MS acerca da existência de uma política de gestão de documentos no MS. Esta pesquisa correlaciona estes dados foram atribuídos à ideia de que a política de gestão seja um sinônimo da existência de instrumentos normativos, como portarias que dispõem sobre as práticas de gestão de documentos, ou o conhecimento desses usuários de outras publicações técnicas como o manual de gestão de documentos ou outras cartilhas sobre o processamento técnico da documentação.

Embora a Política de Gestão de Documentos esteja em fase de elaboração na data deste levantamento, o Ministério da Saúde conta com algumas publicações técnicas e normas referentes à gestão. Entre o conjunto normativo que inclui algumas portarias internas⁶⁷, a incorporação de leis e normativos federais, salientam-se, também, as publicações de cartilhas introdutórias dos processos de gestão e protocolo (2014), o Manual de Gestão de Documentos (2015), e os manuais do Sistema Integrado de Protocolo e Arquivo (2004, 2005) (MS/Protocolo NUP n.º 25072.057961/2024-59). Entretanto, as publicações possuem quase uma década desde a sua publicação, e não existem publicações ou portarias recentes, além de apresentarem um caráter passivo diante da divulgação de práticas de gestão ou classificação e documentos no órgão.

O MS faz uso desse conjunto de atos normativos para regulamentar a prática documental como uma ferramenta para contornar a ausência de uma política. Todavia, o conjunto desses atos normativos são insuficientes e vagos nos quesitos que são de fato os

⁶⁷ As portarias localizadas por esta pesquisa foram apresentadas e discutidas na seção 3, nas subseções 3.2 e 3.3.

objetivos, valores, metas, procedimentos, entre outros tópicos que norteiam a política de gestão de documentos de um órgão. Ou seja, estes atos normativos evidenciam a ausência de um planejamento estratégico relacionado à Gestão de documentos no Ministério.

Em análise do documento “Manual de Gestão de Documentos: Metodologia de Arquivos” (MS, 2015), foi constatado que os usuários internos o consideram o principal documento norteador das práticas de gestão de documentos do MS. Como principais fontes, o manual referencia a Portaria nº 1.864/2011, que regulamenta a gestão de documentos no âmbito do MS, além de outros atos regulamentares Federais e internos. Com o objetivo de democratizar e difundir informações sobre os procedimentos de gestão de documentos no órgão, a portaria oferece desde definições conceituais até explicações detalhadas sobre os processamentos e detalhes técnicos referentes ao ciclo documental. O documento inclui uma seção dedicada aos conceitos básicos de classificação documental e afirma expressamente o uso de critérios funcionais para o agrupamento dos documentos, mesmo que, nos exemplos práticos, o termo “assunto” seja empregado para facilitar a compreensão do usuário. Esse equívoco terminológico pode acarretar na compreensão errônea e na confusão dos critérios de agrupamento de documentos no MS.

Durante a leitura e a análise do manual de gestão de documentos, considerou-se o critério estético como a principal característica que poderia afastar o leitor da compreensão do instrumento. O documento esteticamente carece de formatação adequada e padrão de resolução de imagens adequado, caracterizando-o como um documento informal ou não finalizado. A leitura não é fluida, embora acessível, e a baixa definição das imagens dificulta o entendimento. Mesmo bem estruturado e fundamentado, a ausência de um bom aspecto visual traduz uma mensagem contrária à autoridade que o documento gostaria de transmitir.

As percepções individuais e coletivas são importantes para a construção das dinâmicas organizacionais e no desenvolvimento das suas atribuições. Na delimitação dos “ritos, crenças, valores, rituais, normas, rotinas e tabus da organização, o que se pretende é buscar a sua identificação com os padrões a serem seguidos na empresa. Dessa forma, se fornece um senso de direção para todas as pessoas que compartilham desse meio” (Fernandes; Zanelli, 2006, p. 56).

Um importante aspecto para a sobrevivência de um indivíduo é a necessidade de construção de uma identidade, uma noção de totalidade que o leve a fazer convergir em uma imagem de si mesmo as muitas facetas do seu modo de ser, os muitos papéis que ele representa em diferentes momentos da sua experiência social. Assim, sucessivamente, o indivíduo vai-se diferenciando e se igualando conforme os vários

grupos sociais de que faz parte, tornando-se uma unidade contraditória, múltipla e mutável (Fernandes; Zanelli, 2006, p. 58).

Segundo Fernandes e Zanelli (2006, p. 59), “sem compartilhar uma cultura comum, não poderíamos falar em construção de identidade, seja no nível dos indivíduos, dos grupos, ou da organização como um todo”. Os “hábitos, atitudes e comportamento resultam das características de uma cultura. Os hábitos são as ações realizadas pelo indivíduo em resposta aos condicionamentos culturais” (Crozzati, 1998, p.11). Ou seja, “a cultura organizacional pode ser vista, portanto, como o alicerce para a formação da identidade dos indivíduos nas organizações, não havendo como pensar a noção de identidade, se não for em função da interação com outros” (Fernandes; Zanelli, 2006, p. 58).

A Gestão de Conhecimento deve passar a fazer parte da cultura da organização para que todos os colaboradores entendam a sua necessidade. O sucesso e os benefícios na implementação de uma Gestão de Conhecimento em qualquer tipo de organização só são possíveis se a cultura organizacional for positiva em relação à geração, partilha, socialização e transferência de conhecimento (Luchesi, 2012, p. 1).

Oliveira, Carvalho e Rosa (2012, p. 5) afirmam que “a Cultura Organizacional está presente durante a existência da organização ou durante parte dela, porém, o Clima Organização está em constante mudança”. Deste modo, entende-se a necessidade de separação do que são “valores organizacionais que justificam a razão de ser da organização, e por isso se situam em um nível mais profundo”, e o que são os demais valores “referentes à maneira de resolver problemas do cotidiano da empresa” (Fernandes; Zanelli, 2006, p. 60). Fernandes e Zanelli (2006, p. 60), evidenciam que os valores organizacionais culturais “servem de guia, devendo realmente ser internalizados pelos membros que compõem a organização. Já os outros [valores] podem e devem estar abertos a sugestões, flexibilizando-se para se adaptar às exigências internas e externas do ambiente” (Fernandes; Zanelli, 2006, p. 60). Desta forma, um primeiro passo para a institucionalização de uma cultura organizacional inicia-se pela instauração formal e normativa, ou seja, uma política institucional visando o seu planejamento estratégico.

Devemos considerar que a cultura preserva a identidade organizacional, e essa se traduz na forma como os públicos da organização a veem, a imagem que eles constroem a respeito dela. Assim, em uma cultura organizacional que busca interagir com o ambiente, adaptando-se a ele, essa personalidade que a organização assume tende a ser proativa, atenta às necessidades de mudanças, que se tornam cada vez mais presentes no ambiente organizacional (Fernandes; Zanelli, 2006, p. 62).

Tabela 4: Aspectos de inter-relacionamento setorial

Pergunta apresentada	Concordaram totalmente	Concordaram parcialmente	Não concordaram nem discordaram	Discordaram parcialmente	Discordaram totalmente	Preferiram não responder
No meu ambiente de trabalho, a gestão de documentos e as práticas de classificação nunca foram debatidas ou ensinadas.	18,92%	8,11%	2,70%	18,92%	48,65%	2,70%
Considero que a resistência à mudança por parte dos colaboradores pode ser um desafio para a implementação de novas práticas de classificação de documentos.	37,84%	27,03%	16,22%	2,70%	10,81%	5,41%
Acredito que o treinamento e a comunicação interna dos servidores impacta significativamente na classificação de documentos.	67,57%	10,81%	13,51%	5,41%	2,70%	2,70%
Eu me concentro em aprender e desenvolver apenas as minhas responsabilidades e referentes ao meu setor. E não me preocupo com os processos e atividades desenvolvidas em outros setores que não afetarão o meu trabalho.	2,70%	24,32%	10,81%	18,92%	37,84%	5,41%

Fonte: elaborado pela autora

Já no quesito ambiente de trabalho, os dados apresentados ressaltam o que essa pesquisa afirma: a ausência de institucionalização da prática. Entre os entrevistados, aproximadamente 73,% responderam que, em seus setores, as práticas de classificação e gestão de documentos não são debatidas ou preferiram não opinar sobre o tema. Embora a responsabilidade de levantar tais assuntos não seja de competência direta dos setores não especializados, a ausência de discussões evidencia um descaso ou segundo plano das atividades de controle documental nos departamentos. A principal ferramenta de transmissão do conhecimento tácito está dentro do próprio setor, onde os treinamentos das atividades e o desenvolvimento de rotinas setoriais são construídas nas primeiras semanas dos colaboradores após entrar no órgão.

Observa-se também outras questões relacionadas à comunicação e a transmissão de conhecimento entre os setores, em especial, a maneira que os setores e andares são estruturados ou dispostos nos diferentes prédios do Ministério da Saúde. Foram visualizados dois cenários distintos ao longo do estudo de caso, relacionados à divisão setorial e espacial.

O primeiro cenário está associado ao Bloco G, o prédio mais antigo do MS na Esplanada dos Ministérios. No bloco G, é adotada uma organização seguindo modelo

tradicional e altamente fragmentado, com um elevado nível de departamentalização. Cada colaborador possui uma mesa e uma “baia” de escritório bem delimitada, criando espaços individuais de reclusão. A proximidade e a disposição dessas baias refletem a hierarquia organizacional ou setorial, presentes em cada sala, evidenciando o status de cada ocupante dentro da estrutura do Ministério. Já no segundo cenário, o prédio no Bloco O, adota o modelo de *open office* (ou escritório aberto). Este formato de organização elimina o uso de baias, salas ou quaisquer outras divisões setoriais, priorizando a socialização e facilitando a comunicação entre os setores.

Transitar entre os dois espaços proporciona experiências completamente distintas. No Bloco G, baseado na organização de baias e salas, a locomoção e localização dos setores e profissionais é fácil. Neste modelo, observa-se a redução de distrações visuais e sonoras, proporcionando um ambiente mais controlado para a realização das atividades. No entanto, há um certo desperdício de espaço útil, já que as divisões físicas ocupam áreas que poderiam ser mais bem aproveitadas. Além disso, a aparência do local, com pouca iluminação natural e espaços amplos e vazios, transmite a sensação de que há menos colaboradores trabalhando do que o necessário para atender à demanda existente, ou seja, transmite a ideia de que faltam profissionais para o desenvolvimento de grandes demandas, refletindo essa impressão diretamente nos discursos dos profissionais lotados no bloco G que participaram de algum contrato direto com esta pesquisa, via telefonema, e-mail ou presencial.

No Bloco O, prédio mais recente, a disposição do modelo *open office* conta com espaços amplos e contínuos, sem divisórias que segmentem visualmente os setores, assemelhando-se a um prédio inacabado ou provisório. Esse formato transmite a impressão de superlotação, com servidores distribuídos por toda a área de trabalho. Apesar da existência de delimitações espaciais dos setores e colaboradores, a navegação pelo espaço pode ser confusa, criando a sensação de deslocamento em círculos, uma vez que não existem localizadores numerados. A ausência de individualidade é marcante, com profissionais trabalhando em todas as direções e em constante movimento, impossibilitando momentos de reclusão ou privacidade. Embora o espaço seja mais bem aproveitado, com andares inteiros sem repartições físicas, apresenta uma atmosfera dinâmica e sempre ativa, com uma excessiva poluição visual e sonora que pode tornar o local desgastante, dificultando a concentração e a execução das tarefas com tranquilidade.

A experiência de localização dos colaboradores no Bloco O, mesmo com o acompanhamento de um servidor do arquivo, necessitava de mediações. Deste modo, ficou perceptivo o ambiente aberto para comunicação entre colaboradores e uma proatividade nas tentativas de localizar os entrevistados para serem entrevistados. Embora estas e algumas outras questões sobre a fisiologia do trabalho possam ser observadas no decorrer das entrevistas, não foram o foco dos dados levantados e nem apontadas por nenhum dos colaboradores diretamente.

Entretanto, se fez necessário transmitir as percepções dos ambientes que podem e influenciam diretamente nas dinâmicas organizacionais, e a forma que em diferentes ambientes, os colaboradores do MS se comportavam diferente em relação ao coletivo. Desta forma, pode haver uma correlação da ambientação dos colaboradores com a adesão ao questionário, uma vez que nenhum colaborador do bloco G aderiu à entrevista de forma presencial, todos os dados coletados, dos colaboradores lotados no prédio mais antigo, foram obtidos pelo formulário eletrônico encaminhado por e-mail ou pela solicitação do setor de arquivo do MS.

Tabela 5: Aspectos relacionados à percepção individual sobre a atividade de classificação

Pergunta apresentada	Concordaram totalmente	Concordaram parcialmente	Não concordaram nem discordaram	Discordaram parcialmente	Discordaram totalmente	Preferiram não responder
Até o momento desse questionário, nunca dei tanta atenção sobre a finalidade da gestão de documentos.	5,41%	13,51%	13,51%	10,81%	51,35%	2,70%
Até o momento desse questionário, nunca dei tanta atenção sobre como é feita a classificação de documentos.	10,81%	13,51%	5,41%	16,22%	51,35%	2,70%
Não enxergo similaridade entre as atividades que desempenho e as atividades descritas no Instrumento de classificação de documentos.	5,41%	16,22%	13,51%	21,62%	35,14%	8,11%
Acho o Instrumento de classificação de documentos muito complexo.	5,41%	27,03%	21,62%	18,92%	16,22%	10,81%

Fonte: elaborado pela autora

Já na relação de pessoal dos colaboradores com as atividades de classificação, evidenciam-se resultados positivos. Entre os 37 entrevistados, 43,34% afirmaram não classificar documentos ou preferiram não responder, e 56,75% afirmaram classificar documentos. Entretanto, nos dados coletados, mesmo que possa existir uma possível correlação entre os usuários que classificam com a negação de “nunca dei tanta atenção sobre a finalidade da gestão de documentos” ou “nunca dei tanta atenção sobre como é feita a classificação de

documentos”; dos 37 colaboradores entrevistados, 72,97% afirmaram já terem participado de algum treinamento ou workshop sobre a classificação de documentos dentro do Ministério da Saúde, o que não foi refletido nos dados coletados.

Como o objetivo primordial destas perguntas era a localização de colaboradores que possuam dificuldade com o instrumento e a habituação de suas práticas no seu cotidiano, aparentemente, não foi possível constatar com clareza a relação entre a não compreensão da classificação com a falta de aderência às práticas. Existem dois polos distintos entre os colaboradores que percebem a estrutura classificatória com mais facilidade (32,44%) daqueles que acreditam ser uma estrutura complexa (35,14%), assim como os colaboradores neutros à esta questão (21,62%). Atribuído este fator ao treinamento prévio que a maioria dos colaboradores entrevistados possuem, os planos de classificação vigentes aparentam ser minimamente compreendidos ou inteligíveis pelos colaboradores, ou aparentam possuir uma correlação, até certo nível, com as atividades desenvolvidas por esses colaboradores.

Contudo, correlaciona-se principalmente a aderência dos colaboradores entrevistados com o contato prévio com a atividade de classificação ou com a comunicação ativa dos seus setores com a Coordenação de Gestão Documental, ou seja, a estes colaboradores possuíam mais chances de aceitarem ser entrevistados, ou compartilhar as suas experiências. Assim, as respostas referentes à percepção individual sobre a atividade de classificação evidenciam mais resultados sobre aqueles que não aderiram ao questionário, do que os colaboradores minimamente instruídos ou especializados nos temas relacionados à gestão de documentos.

Durante as entrevistas e contatos prévios com os colaboradores, foi possível observar a recorrência das afirmações sobre o excesso de trabalho e o acúmulo de atividades ou a sobrecarga de responsabilidades, direcionados à negativa da participação ou à execução das atividades documentais. Nesses relatos, o tempo ou a disponibilidade foram identificados como o segundo principal fator que influenciou a participação na pesquisa, ficando atrás apenas do desconhecimento ou da ausência de prática das atividades de gestão de documentos analisadas nos setores.

Luchesi (2012, p. 1) afirma que o conhecimento organizacional, empiricamente, “é o fato ou a condição do saber, obtido através da vivência, da experiência ou de uma associação. Todo este saber reside ou tem potencial para ser guardado na nossa mente, e/ou ser armazenado em uma organização, nos seus processos, produtos, serviços, sistemas e documentos”. E “parte

da premissa de que todo o conhecimento existente nas organizações, na cabeça das pessoas, nas veias dos processos e no coração dos departamentos, pertence também à organização” (Luchesi, 2012, p. 1).

O que deve ser gerido já não é nem o acervo físico de recursos informacionais nem o conhecimento tácito presente na mente das pessoas que compõem a organização: é a própria cultura organizacional, o coletivo de interações por meio do qual conhecimentos tácitos nascem, conhecimentos explícitos são avaliados, utilizados, descartados, complementados (Araújo, 2018, p. 60).

Segundo Almeida (2018, p. 59), nas organizações, “o conhecimento não é algo individual, isolado: os conhecimentos tácitos das pessoas que compõem as organizações são construídos coletivamente, aplicados no contexto de intervenções concretas dos sujeitos interagindo uns com os outros”, pois, deve-se “entender a importância dos contextos interacionais para a explicitação de conhecimentos e também para a criação de novos conhecimentos” em seus contextos (Almeida, 2018, p. 59).

O planejamento de uma eficaz Gestão de Conhecimento não é nada fácil: se a mensagem não for bem passada, os colaboradores não entenderão a sua importância e vão achar que a partilha do seu conhecimento significa perder a propriedade intelectual das suas ideias, assim como dos métodos e dos processos. Quando uma organização consegue catalisar o conhecimento individual em prol do conhecimento organizacional e colocá-lo ao seu serviço, atinge patamares de desempenho, otimização e inovação que muito beneficiam a si própria (Luchesi, 2012, p. 2).

Com base nas respostas dos entrevistados, pode ser observado um aspecto considerável de coletividade e uma espécie de ausência de motivos que justifiquem a não aderência dos colaboradores do MS às práticas de gestão de documentos. Os resultados obtidos são reflexo de um público específico aberto a diálogos e compartilhamento de informações entre setores e público externo. Em principal, salienta-se que dentro dos resultados obtidos, com uma parcela considerável, o público especializado teve uma grande aderência à pesquisa, sendo eles 35,13% compostos por arquivistas ou colaboradores lotados nos setores subordinados à Coordenação de Gestão Documental do MS.

A percepção da interação dos setores entrevistados com o setor de arquivo é evidenciada também pelas respostas ao questionário. O senso de identidade do MS está muito voltado à sensação de pertencimento dos servidores no seu próprio setor, impossibilitando a visualização ou o entendimento da importância da classificação e da gestão de documentos para a própria atividade ou função executada. Foi destacado por alguns profissionais do setor de arquivo, durante as conversas anteriores ao levantamento, a possibilidade de haver muita resistência das áreas para o diálogo entre setores, assim como na aderência a pesquisas de

opinião ou comunicação externa. Foi relatado que setores com funções relacionadas às finanças ou relações jurídicas possuem o hábito de isolamento dos seus departamentos devido às informações delicadas que envolvem os seus trabalhos. Esse isolamento impacta diretamente o compartilhamento de informações entre setores e a adesão aos treinamentos, devido à falta de identificação clara das atividades específicas de cada setor, o que resulta em uma estrutura rígida e compartimentada.

Em síntese, mesmo com a existência de treinamentos ou consultorias arquivísticas, e com a disponibilização de material didático como manuais e cartilhas, a comunicação e divulgação de práticas arquivísticas do Arquivo Central do MS é realizada de forma passiva, ou seja, dependem de uma solicitação direta dos setores e departamentos. Deste modo, a ausência de uma política de gestão, a falta de consultorias ativas e a falta de conscientização dos usuários sobre as práticas documentais do órgão acarreta diretamente a não adesão ou a não aplicação eficiente ou eficaz de uma gestão de documentos fora das dependências dos setores de arquivos, impossibilitando que as práticas sejam transformadas em rotinas ou hábitos. Ou seja, impedindo a institucionalização uniforme da classificação de documentos.

Tabela 6: Aspectos relacionados ao uso de tecnologias e treinamentos

Pergunta apresentada	Concordaram totalmente	Concordaram parcialmente	Não concordaram nem discordaram	Discordaram parcialmente	Discordaram totalmente	Preferiram não responder
Vejo a sensibilização sobre a importância da classificação de documentos como um fator essencial para a eficiência do processo.	67,57%	16,22%	8,11%	0,00%	8,11%	2,70%
Penso que a utilização de tecnologias de classificação automática pode otimizar o processo de classificação de documentos	59,46%	18,92%	8,11%	10,81%	5,41%	5,41%
Acho que o excesso de burocracia ou o excesso de campos para completar no momento de criação do documento impossibilita que eu dê mais atenção às práticas de classificação.	8,11%	21,62%	27,03%	13,51%	24,32%	5,41%

O volume diário do meu trabalho impossibilita que eu complete todos os campos na criação do documento, inclusive o campo de classificação de documentos com a atenção que deveria, podendo prejudicar a precisão na classificação de documentos.	5,41%	18,92%	27,03%	16,22%	24,32%	8,11%
Acredito que minha compreensão dos critérios de classificação seria melhorada com exemplos práticos e aplicados ao meu setor específico.	62,16%	24,32%	2,70%	2,70%	5,41%	5,41%

Fonte: elaborado pela autora

Durante as etapas de levantamento e o contato direto com os colaboradores não especializados, observou-se que ao questionar os setores sobre o desenvolvimento de tais atividades voltadas à documentação, os colaboradores demonstravam um alto nível de ansiedade e uma rápida negação. Em muitos casos, os colaboradores sequer sabiam da possibilidade de classificar os documentos durante a captura no SEI, ou consideravam essa tarefa uma responsabilidade exclusiva da Coordenação de Gestão Documental.

Mesmo que informados da existência, durante o processo de treinamento e habituação de novos colaboradores contratados, por meio da obrigatoriedade de realização um curso online sobre o uso do SEI, assim como, o curso optativo online sobre o treinamento exclusivo da atividade de classificação, os colaboradores ainda apresentam dúvidas sobre as atividades de gestão e suas responsabilidades como produtores documentais. Tais cursos não foram englobados como parte dos normativos informados pelo MS quando solicitado pelo Protocolo NUP n.º 25072.057961/2024-59 do MS, sobressaindo a possibilidade destes cursos não serem considerados como parte das políticas de gestão de documentos. Ademais, somente após comentários de alguns dos colaboradores antigos da instituição durante as entrevistas, tomou conhecimento dos cursos a esta pesquisa.

As respostas evidenciam que os colaboradores apresentam uma dificuldade de enxergar a atividade de classificação como parte das suas atribuições, e que para alguns colaboradores, pode ser entendida ou percebida como um empecilho ou um dificultador nas rotinas de produção documental. A sensibilização da atividade, assim como a melhoria da comunicação entre os setores, de acordo com os dados, são elementos cruciais para o sucesso da atividade de classificação. E apontado como possíveis aspectos a melhorar, a automação da

classificação no SEI e a atualização ou a difusão do acesso ao Manual de Gestão de documentos para apresentar exemplos práticos, ou até mesmo a necessidade de execução de materiais didáticos específicos voltados à partes das atividades específicas ou aos setores podendo trazer resultados positivos no quesito adesão, entendimento e eficiência da classificação, ou da gestão de documentos como um todo.

Conclui-se esta subseção, ao demonstrar que, com os dados apresentados, podem ser constatados a dificuldade e os obstáculos que o setor de arquivo enfrenta no processo de institucionalização e criação de hábitos referentes à classificação dos documentos uniformemente no Ministério. Mesmo com a presença de Manuais de Gestão, treinamentos ou cartilhas de boas práticas, muitas vezes o fator interesse ou receptividade impactam diretamente na comunicação entre os setores. Com isso, pode ser constatado que as atividades de gestão e classificação de documentos não foram incorporadas como parte dos valores prioritários de responsabilidade coletiva, uma vez que a mensagem não é transmitida para fora das dependências do arquivo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a apresentação e análise dos dados levantados, é possível concluir que, devido à ausência da institucionalização das práticas de classificação e de gestão de documentos no Ministério da Saúde, a eficácia e adesão dos usuários à atividade foram diretamente afetadas, comprometendo, assim, a efetividade e a eficácia do processo de classificação e os ciclos de gestão de documentos. Em relação à eficiência, observa-se que dentre os usuários entrevistados que executam a atividade, quase metade apresentou resultados positivos quanto a eficiência técnica, entretanto, quanto à eficiência total ou produtiva, os resultados não foram promissores. Assim, constata-se que devido ao baixo nível de consistência e adesão dos colaboradores à atividade, e a baixa porcentagem da eficiência total, o processo de classificação no Ministério é ineficiente, inefetivo e ineficaz.

O objetivo geral deste trabalho propôs investigar como os usuários internos estão inseridos nas práticas de classificação funcional no contexto do Ministério da Saúde a fim de compreender como o processo de institucionalização da atividade impacta a eficácia e a adesão dos usuários.

Como resultados, observam-se o mapeamento teórico delimitando os principais os critérios que influenciam a eficiência da classificação funcional e seu uso pelos usuários internos em relação ao seu uso nacional e internacional. Os resultados da revisão bibliográfica foram caracterizados pela definição teórica e prática do termo “função”, relevante não somente para o pensamento categórico da classificação funcional, mas também, responsável pelo espelhamento das atividades desenvolvidas e o estabelecimento do vínculo orgânico da documentação; mapeamento bibliográfico das principais fases de aplicação e evolução da metodologia de classificação visando ambientes arquivísticos; levantamento histórico da institucionalização da classificação funcional especificamente no Brasil; e por fim, a revisão bibliográfica considerando o modelo de gestão burocrático brasileiro.

No nível teórico, a literatura apontou para problemas recorrentes causados pela falta de uniformidade nas práticas de classificação. Com uma metodologia técnica e pouco intuitiva, a construção de sistemas de classificação de documentos funcionais carece de uma linguagem acessível e de critérios lógicos consistentes visando a melhor compreensão para o público especializado ou não. Na tentativa de seguir uma metodologia ainda não consolidada, observou-se uma lacuna entre o que a teoria propõe e o que é efetivamente reproduzido na prática.

No segundo objetivo específico, foi proposta a identificação das dinâmicas organizacionais que influenciam a eficiência da aplicação da atividade e a aderência dos usuários ao sistema de classificação no MS. Por meio dos resultados obtidos no estudo de caso, os resultados foram imersos na comparação da teoria com a realidade. Assim como, pode ser visualizada a análise dos planos de classificação vigentes no MS em relação aos pontos levantados e delimitados por esta pesquisa. Com base nos níveis de qualificação da eficiência dos sistemas de classificação em relação ao uso do plano de classificação referentes as atividades meio (Arquivo Nacional [Brasil], 2024), foi constatado que a estrutura é existente, operante e inteligível, contudo, o plano é desuniforme, inconsistente, ineficiente, ineficaz e inefetivo no contexto de uso no MS, já os outros níveis não puderam ser delimitados por essa pesquisa.

No tocante ao plano de classificação referente à documentação finalística (MS, 2020), foi constatado que o instrumento é existente e operante, assim como, desuniforme, inconsistente, ineficiente, ineficaz e inefetivo, e os demais níveis, também não foram determinados devido à ausência de dados que não fizeram parte do escopo desta pesquisa. Por fim, conclui-se a seção com a análise dos fenômenos pela sua influência institucional, considerando as intervenções diretas e indiretas nos processos de estabilidade do Ministério da Saúde como instituição do Executivo Federal de caráter permanente.

Por fim, o último objetivo específico que teve como foco avaliar a partir dos resultados do cálculo de Análise Envoltória de Dados (DEA) se o processo de classificação funcional está sendo conduzido de maneira eficiente e eficaz pelos usuários internos do Ministério da Saúde. A seção 4 possuiu como principal ferramenta os dados qualitativos levantados pelo instrumento de levantamento. Na seção 4 pode ser visualizada a metodologia, a teoria e a análise realizada, bem como nos apêndices III, IV e V, em que, pode ser observada a análise e apresentação dos resultados, o instrumento de levantamento e os cálculos utilizados, assim como o passo a passo da programação ou automatização utilizada para aplicar o cálculo DEA.

Como principais resultados, salienta-se o fluxograma referente à identificação de função (subseção 2.1); os dez níveis de caracterização da análise da excelência da classificação funcional (subseção 3.1); e a apresentação do cálculo de análise envoltória de dados (subseção 4.2) e a sua aplicação voltada à realidade arquivística (subseção 4.3).

Embora esta pesquisa tenha enfrentado diversas limitações e obstáculos de aplicabilidade, o estudo de caso possibilitou o levantamento de informações cruciais para

compreender os fenômenos organizacionais presentes no MS. Acredita-se que os resultados desta pesquisa não são restritos a apenas uma determinada área do saber, assim como não são restritas apenas a um único universo de pesquisa. Em cada subseção, constroem-se critérios ou características visando à praticidade e compreensão aprofundada de cada tema, os quais podem ser observados em diferentes instituições públicas, especialmente no âmbito do Executivo Federal e, de forma mais específica, nos órgãos centrais com status de ministério.

Como demonstrado, o Ministério da Saúde demonstra uma carência de institucionalização das práticas de gestão de documentos, que afeta não somente a atividade de classificação de documentos, mas também, toda a efetividade do ciclo documental. Além disso, a ausência de políticas e planejamentos estratégicos voltados à documentação corrobora para o agravamento do cenário observado.

Apesar das particularidades de cada realidade, especula-se que os problemas comuns identificados podem estar relacionados à disfunção dos modelos de gestão burocrática, exemplificados com o excesso de departamentalização; a contratação em excesso de terceirização e a ausência de contratações de servidores efetivos; a evasão do conhecimento tácito; a sobrecarga do trabalho acarretado pelas estruturas triangulares tradicionais com amplitude de controle verticalizada; a falta de treinamento e conscientização das práticas de gestão de documentos; a ausência de investimentos financeiros e do planejamento estratégico visando a institucionalização das práticas arquivísticas; grandes massas documentais e arquivos setoriais acumulados; a instabilidade de funções e estruturas; entre outros problemas abordados.

Como sugestões teóricas em relação a estudos e pesquisas futuras, fica proposta a necessidade de elaborar metodologias que visam melhorar as estratégias de comunicação tanto em relação a construção de estruturas classificatórias, quanto em relação à elaboração de políticas, normas e treinamentos que sensibilizem os usuários sobre a importância da gestão de documentos alinhados às rotinas institucionais. Com a apresentação do método DEA, abrem-se portas para estudos comparativos entre órgãos públicos com diferentes níveis de maturidade e com diferentes atividades arquivistas. Assim como, mesmo após o levantamento bibliográfico acerca dos diferentes usos da classificação em nível internacional e nacional, manteve-se aberta a lacuna sobre o aprofundamento da percepção e compreensão da classificação funcional pelos usuários internos, levantando a pergunta chave: Como se aprende a classificar?

De mesmo modo, especificando-se a realidade do Ministério da Saúde, fica sugerido o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria do cenário. Esta pesquisa recomenda

a revisão das estruturas e funções contempladas no plano de classificação, com a finalidade de garantir a melhor representatividade das atividades e responsabilidades, desta forma acarretando a melhor inelegibilidade e aderência do plano de classificação. A aprovação e a elaboração de políticas voltadas à gestão de documentos e ao seu planejamento em nível estratégico, tático e operacional. A atualização de materiais e manuais que objetivam não só o treinamento e a habituação do usuário não especializado, como também implementem programas de conscientização da atividade a estes usuários. Entre outras ações que possuem como objetivo a institucionalização integral das atividades arquivísticas para além das dependências dos acervos, e os demais problemas internos e estruturais apontados.

Por fim, este trabalho constitui-se como uma base teórica que pode orientar e subsidiar futuras investigações acadêmicas no campo da arquivologia. Esta pesquisa teve como eixo central a busca pela de outros caminhos de estudo, ou seja o êxito dos padrões acadêmicos que fundamentam os estudos arquivísticos. Destacando a centralidade do usuário como elemento-chave para a superação dos desafios relacionados à classificação e à gestão de documentos. Diferentemente de abordagens que atribuem os entraves arquivísticos à acumulação de massas documentais, à ausência de automação ou ao uso limitado de tecnologias, esta pesquisa evidencia que os principais obstáculos estão relacionados à carência de políticas institucionais consolidadas e à não incorporação da arquivologia como valor e prática institucionalizada.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de filosofia. Tradução de Alfredo Bosi. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2018.
- AGANETTE, Elisângela; ALVARENGA, Lídia; SOUZA, Renato Rocha. Elementos constitutivos do conceito de taxonomia: análise de definições. *Informação & Sociedade: Estudos*, João Pessoa, v. 20, n. 3, p. 77–93, set./dez. 2010.
- ALBUQUERQUE, A. C. Classificação arquivística e Teoria do Conceito: elementos para Organização do Conhecimento. In: PINHO, F. A. (org.). *Organização do conhecimento: desafios e perspectivas*. Brasília: Thesaurus, 2017. p. 129–137.
- ALENCAR, P.; SCHMIDT, C. Classificação de documentos de arquivo: o “assunto” como elemento norteador dos instrumentos do início do século XX e suas influências em abordagens contemporâneas. In: BARROS, T.; TOGNOLI, N. (org.). *Estudos avançados em organização do conhecimento*, 5: organização do conhecimento responsável: promovendo sociedades democráticas e inclusivas. Brasília: ISKO Brasil, 2019.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, María Janneth; GALEANO MARTÍNEZ, Pedro Ignacio; PARRA ACOSTA, Julio Alberto. Sistema de classificação de arquivos em órgãos de fiscalização e controle da Colômbia. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 179–200, 2012.
- ALVES, Faben Alexandre. Identificação de documentos de arquivo no contexto da gestão de documentos no Brasil. 2019. 132 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.
- ALVES, Marco Antonio Sousa. A argumentação filosófica: Chaïm Perelman e o auditório universal. São Paulo: Loyola, 2005.
- AMORIM, Caio Gonçalves. Departamentalização e assimetria de poder nas organizações públicas. 2022. 104 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2022.
- ANDRADE, Oswald de. *Manifesto antropófago e outros textos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.
- ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. A terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 34, p. 19–40, 2015.
- ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. *O que é ciência da informação*. Belo Horizonte: KMA, 2018. 126 p. ISBN 978-85-92728-06-9.
- ARAÚJO, Rogério de Melo. Dimensões dos arquivos setoriais no âmbito das Universidades Federais do Estado do Rio de Janeiro: uma análise comparativa por meio do benchmarking. 2016. 132 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- ARQUIVO NACIONAL [Brasil]. AN realiza piloto de índice para aferir maturidade em gestão de documentos. Portal Gov.br, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/canais_atendimento/imprensa/copy_of_noticias/an-realiza-piloto-de-indice-para-aferir-maturidade-em-gestao-de-documentos. Acesso em: 16 out. 2024.
- _____. Código de Classificação e Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo: atividades-meio [atualização 2024]. Orientação Técnica 1. 2024b.

Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/gestao-de-documentos/orientacao-tecnica-1/codigo-de-classificacao-e-tabela-de-temporalidade-e-destinacao-de-documentos-de-arquivo/cod_classif_tab_temp_ativ_meio_atualizacao_2024.pdf. Acesso em: 16 out. 2024.

_____. Dicionário brasileiro de terminologia arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

_____. Evento: Uma política arquivística para o Poder Executivo Federal. 2019a. Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/canais_atendimento/imprensa/copy_of_noticias/evento-uma-politica-arquivistica-para-o-poder-executivo-federal. Acesso em: 25 set. 2024.

_____. Histórico. Publicado em 30 mar. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico>. Acesso em: 1 nov. 2024.

_____. Inscreva-se para o Encontro de Arquivos Hospitalares. 2019b. Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias/inscreva-se-para-o-encontro-de-arquivos-hospitalares. Acesso em: 25 set. 2024.

_____. Orientações para o estudo de funções. Colab. LOUISE GABLER. Elab.: DILMA CABRAL; ANGÉLICA RICCI CAMARGO. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2024a. (Publicações Técnicas, 66). 1 arquivo (642 kb). Disponível em: <https://mapa.an.gov.br/images/publicacoes/ORIENTACOES-ESTUDO-FUNCOES.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

_____. Portaria nº 159, de 21 de junho de 2018. Aprova, pelo prazo de vinte e quatro meses, o Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às atividades-fim do Ministério da Saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2018. Seção 1, n. 121, p. 27.

_____. Portaria nº 251, de 6 de outubro de 2020. Aprova o Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação dos Documentos de Arquivo relativos às atividades-fim do Ministério da Saúde – MS. Diário Oficial da União, nº 195, 9 out. 2020.

_____. Portaria nº 251, de 6 de outubro de 2020. Aprova, por prazo indeterminado, o Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação dos Documentos de Arquivo relativos às atividades-fim do Ministério da Saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 out. 2020. Seção 1, n. 195, p. 64.

_____. Projeto InterPARES. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/aceso-a-informacao/acordos/acoes-internacionais-2/projeto-interpares>. Acesso em: 25 set. 2024.

ASSOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (AENOR); INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO/TR 26122:2008 – Information and documentation – Work process analysis for records. Genebra: ISO, 2008.

AZEVEDO, Rodolfo Almeida de. Classificação arquivística: diretrizes para elaboração e implementação de planos de classificação de documentos do poder executivo dos estados brasileiros. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

BAILEY, Catherine A. Turning macro-appraisal decisions into archival holdings: crafting function-based terms and conditions for the transfer of archival records. *Archivaria*, n. 61, p. 147-179, 2006.

- BAK, Greg. Continuous classification: capturing dynamic relationships among information resources. *Archival Science*, v. 12, n. 3, p. 287-318, 2012.
- BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management Science*, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, 1984.
- BARBADILLO ALONSO, Javier. Apuntes de clasificación archivística. Legajos: cuadernos de investigación archivística y gestión documental, Córdoba, p. 27-50, 2007.
- BARBOSA, Alice Príncipe. Teoria e prática dos sistemas de classificação bibliográfica. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, 1969.
- BARROS, Thiago Henrique Bragato. A construção discursiva em arquivística: uma análise do percurso histórico e conceitual da disciplina por meio dos conceitos de classificação e descrição. 2010. 132 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2010.
- _____. A Lei de Arquivos do Brasil: apontamentos sobre seu impacto 30 anos depois. *Revista do Arquivo*, São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, v. 7, n. 13, p. 152-155, dez. 2021.
- BEARMAN, David (Ed.). Diplomats, Weberian bureaucracy, and the management of electronic records in Europe and America. *The American Archivist*, v. 55, n. 1, p. 168-181, 1992.
- BELCHIOR, Germana Parente Neiva; MOURA, Mirna Jacinto. Os desafios do magistrado no pós-positivismo a partir dos fundamentos filosóficos da hermenêutica. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, v. 8, n. 12, p. 131-155, 2010.
- BELLONI, José Ângelo *et. al.* Uma metodologia de avaliação da eficiência produtiva de universidades federais brasileiras. 2000. 246 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.
- BELLOTTO, Heloísa Liberalli. Arquivística: objeto, princípios e rumos. São Paulo: Associação dos Arquivistas de São Paulo, 2002.
- _____. Arquivos Permanentes: tratamento documental, 2. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- _____. O arquivista na sociedade contemporânea. 2003. Apresentação de Trabalho/Conferência. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/CEDHUM/texto01.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2023.
- BENÍCIO, Juliana; MELLO, J. C. C. B. S. de. Retornos de escala em DEA: críticas ao BCC e novo modelo. *Temiminós Revista Científica*, v. 4, n. 2, p. 42-61, 2014.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.
- BERNARDO, Marcella; RODRIGUES, Lásara Fabrícia. Análise envoltória de dados: aplicação do modelo CCR e do modelo BCC para a avaliação do desempenho de bibliotecas universitárias de uma IFES. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*, v. 6, n. 2, 2015.
- BERTERO, Carlos Osmar. A evolução do poder nas organizações. *Revista de Administração de Empresas*, v. 8, p. 22-44, 1968.
- BLACKBURN, Barb. Taxonomy design types. *AIIM E-Doc Magazine*, v. 20, n. 3, p. 14, 2006.
- BORRÁS, Joaquim. Las relaciones entre archiveros y productores de documentos. *Biblios*, v. 2, n. 7, p. 1-21, 2001.

BOWKER, Geoffrey C.; STAR, Susan Leigh. Sorting things out: classification and its consequences. Cambridge: MIT Press, 2000.

BRANDÃO, A. C. Aplicando a gestão da qualidade no serviço arquivístico. *Biblionline*, v. 7, n. 2, p. 28-34, 2011.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CEPÊDA, Vera Alves; MEDEIROS, Tiago Batista. O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. *Temas de Administração Pública*, v. 9, n. 1, p. 60-90, 2014.

BRASIL. Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953. Cria o Ministério da Saúde e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1953. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1920-25-julho-1953-367058-publicacaooriginal-1-pl.html>.

_____. Decreto nº 74.891, de 13 de novembro de 1974. Dispõe sobre a Estrutura Básica do Ministério da Saúde e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 nov. 1974. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74891-13-novembro-1974-423367-publicacaooriginal-1-pe.html>.

_____. Lei nº 6.546, de 4 de julho de 1978. Dispõe sobre a regulamentação das profissões de Arquivista e de Técnico de Arquivo, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 jul. 1978. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6546-4-julho-1978-366508-norma-pl.html>.

_____. Decreto nº 88.771, de 27 de setembro de 1983. Inclui o Arquivo Nacional, do Ministério da Justiça, no regime de que trata o Decreto nº 86.212, de 15 de julho de 1981, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 set. 1983. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88771-27-setembro-1983-438553-publicacaooriginal-1-pe.html>.

_____. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-1029987-publicacaooriginal-1-pl.html>.

_____. Decreto nº 11.798, de 28 de novembro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Saúde e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 nov. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2023/decreto-11798-28-novembro-2023-795008-publicacaooriginal-170247-pe.html>.

_____. Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016, 12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jun. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14600-19-junho-2023-794339-norma-pl.html>.

_____. Decreto nº 12.036, de 28 de maio de 2024. Altera o Decreto nº 11.798, de 28 de novembro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Saúde, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 mai. 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2024/decreto-12036-28-maio-2024-795699-publicacaooriginal-171923-pe.html>.

_____. Portaria nº 90/MS/SAA, de 17 de outubro de 1996. Cria a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Arquivísticos do Ministério da Saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 out. 1996. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1996/prt2203_05_11_1996.html.

_____. Portaria nº 29/MS/SAA, de 27 de janeiro de 1998. Aprova o Regulamento Técnico referente a Alimentos para Fins Especiais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jan. 1998. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs1/1998/prt0029_13_01_1998_rep.html.

_____. Portaria nº 24/MS/SAA, de 8 de setembro de 2000. Aprova o Regulamento Técnico referente a Alimentos para Fins Especiais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 set. 2000. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs1/2000/prt0024_08_09_2000_rep.html.

_____. Portaria nº 5/SLTI/MP, de 19 de dezembro de 2002. Dispõe sobre os procedimentos gerais para utilização dos serviços de protocolo, no âmbito da Administração Pública Federal, para os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 2002. Disponível em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/siga/agenda/seminarios/iii-encontro-tecnico-dos-integrantes-do-siga-2010/conteudo/portaria-normativa-no-5-2002-slti.pdf/view>.

_____. Portaria nº 1.864, de 4 de agosto de 2011. Dispõe sobre a gestão de documentos no âmbito dos órgãos do Ministério da Saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 ago. 2011. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1864-2011_234934.html.

_____. Portaria-SEGECEX nº 30, de 16 de outubro de 2018. Aprova o Roteiro de Levantamento com vistas a orientar a condução da fiscalização prevista no art. 238 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 out. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>.

CONDE, Raquel de Nazaré Cota; FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. Relações informais influenciadas pela estrutura formal: uma análise de redes sociais de gestores. *Revista de Ciências da Administração*, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 68–80, 2016. DOI: 10.5007/2175-8077.2016v18n46p68.

CROZATTI, Jaime. Modelo de gestão e cultura organizacional: conceitos e interações. *Caderno de Estudos*, São Paulo, FIPECAFI, v. 10, n. 18, p. 1-20, maio/agosto 1998.

DUARTE, Geraldo. *Dicionário de administração*. São Paulo: KBR, 2015.

DURANTI, Luciana. *Ciência Arquivística*. Córdoba: [s.n.], 1995.

_____. *Diplomatics: new uses for an old science*. Lanham: Scarecrow Press, 1998.

_____. *Diplomatics*. In: *Encyclopedia of Library and Information Science*. New York: [s.n.], 2009.

_____. *The archival bond*. *Archives and Museum Informatics*, v. 11, p. 213-218, 1997.

DURANTI, Luciana; EASTWOOD, Terry; MACNEIL, Heather. *Preservation of the integrity of electronic records*. Dordrecht: Kluwer, 2002.

EBARA, Edson Chun-Ichi. A relação entre confiança interpessoal e compartilhamento de conhecimento tácito. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 45, p. 813-836, 2011.

FARIA, Flavia P.; JANNUZZI, Paulo de M.; SILVA, Silvano J. da. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 1, p. 155-177, 2008.

FAYOL, Henri. *General and industrial management*. Tradução de: *Administration industrielle et générale*. Patrocínio da IEEE Engineering Management Society. New York: IEEE Press, 1984.

FERNANDES, A. Metodologia de avaliação da eficácia organizacional para o Ensino Superior. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, v. 7, n. 1, p. 77-87, 2008.

FERNANDES, K. R.; ZANELLI, J. C. O processo de construção e reconstrução das identidades dos indivíduos nas organizações. *Revista de Administração Contemporânea (RAC)*, v. 10, n. 1, p. 55-72, jan./mar. 2006.

FERREIRA, Fernanda Maria de Andrade. A origem do conceito de classificação e sua aplicabilidade nos documentos de arquivo. *LexCult: Revista Eletrônica de Direito e Humanidades*, v. 3, n. 3, p. 176-189, 2019.

FERREIRA, Ronara Souza. Comportamento coletivo e eussocialidade em formigas. In: *Apresentação 3 Organização 7 Programação Detalhada do Evento 9 Resumos Ampliados 16*, p. 35, 2023.

FOSCARINI, Fiorella. *Function-based records classification systems: an exploratory study of records management practices in central banks*. 2009. Tese (Doutorado em Library, Archival and Information Studies) – University of British Columbia, Vancouver, 2009.

_____. Records classification and functions: an archival perspective. *Knowledge Organization*, v. 33, n. 4, 2006.

_____. La clasificación de documentos basada en funciones: comparación de la teoría y la práctica. *Tabula*, n. 13, 2010.

FOUCAULT, Michel. *As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas*. Tradução: Salma Tannus Muchail. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FOWLER, Floyd J. Jr. *Pesquisa de levantamento*. Tradução: Rafael Padilha Ferreira. Porto Alegre: Penso, 2011. 232 p.

FRANÇA, Vladimir Rocha da. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 51, n. 202, p. 7-29, 2014.

FREIRE, Isa Maria. Barreiras na comunicação da informação tecnológica. *Ciência da Informação*, v. 20, n. 1, 1991.

GABLER, Louise. *O primeiro plano de classificação do Arquivo Nacional: experiências de preservação e ampliação do acervo, 1873-1889*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2020.

GANDRA, Tatiane Krempser; SIRIHAL DUARTE, Adriana Bogliolo. User studies under the phenomenological perspective: a literature review and proposed methodological approach to research. *Informação & Sociedade: Estudos*, v. 22, n. 3, p. 13-23, 2012.

- GOIS, Jackson; CATANHO, Marciana. Motivação e internalização em processos de significação. In: Formação docente na educação em ciências: concepções e práticas, p. 240-267, 2020.
- GOLANY, Boaz; ROLL, Yaakov. An application procedure for DEA. Omega: International Journal of Management Science, v. 17, n. 3, p. 237-250, 1989.
- GOMES, Sóstenes Soares; PICCHIAI, Djair. Impactos no clima organizacional da Universidade Federal de Goiás e a rotatividade de trabalhadores terceirizados. Revista Eletrônica Científica do CRA-PR (RECC), v. 5, n. 2, p. 85-107, 2018.
- GOMES, Yuri Queiroz. Processos de institucionalização do campo arquivístico no Brasil (1971-1978): entre a memória e a história. 2011. Dissertação (Mestrado em Memória Social) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- GÓMEZ-PÉREZ, A. Evaluation of ontologies. International Journal of Intelligent Systems, v. 16, n. 3, p. 391-409, 2001.
- GUIMARÃES, Paulo Ricardo Bittencourt. Métodos quantitativos estatísticos. Curitiba: Iesde Brasil S.A., v. 1, p. 252, 2008.
- GUNNLAUGSDOTTIR, Johanna. Functional classification scheme for records: a way to chart documented knowledge in organizations. Records Management Journal, v. 22, n. 2, p. 116–129, 2012.
- HENTTONEN, Pekka; KETTUNEN, Kimmo. Functional classification of records and organisational structure. Records Management Journal, v. 21, n. 2, p. 86–103, 2011.
- HERRERA, Antonia Heredia. Lenguaje y vocabulario archivísticos: algo más que un diccionario. Sevilla: Junta de Andalucía, 2011.
- HEYNEMANN, Cláudia Beatriz. Arquivo Nacional: 170 anos. Arquivo, v. 22, n. 1, 2011.
- HJØRLAND, Birger. Epistemology and the socio-cognitive perspective in information science. Journal of the American Society for Information Science and Technology, v. 53, n. 4, p. 257-270, 2002.
- HURLEY, Chris. What, if anything, is a function. Archives & Manuscripts, p. 208-220, 1993.
- IFOULD, Peta; JOSEPH, Pauline. User difficulties working with a business classification scheme: a case study. Records Management Journal, v. 26, n. 1, 2016.
- INDEN, Leolíbia Luana. Sociologia das profissões: análise do desenvolvimento da profissão de arquivista no Brasil. Revista ACB, v. 22, n. 2, p. 227-237, abr./jul. 2017.
- JARDIM, José Maria. Diversidade arquivística e política de arquivos. Revista PontodeAcesso, Salvador, v. 3, n. 1, p. 46-59, abr. 2009.
- JARDIM, José Maria; FONSECA, Maria Odila Kahl. Estudos de usuários em arquivos: em busca de um estado da arte. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/5671>. Acesso em: 6 nov. 2023.
- JENKINSON, Hilary. A manual of archive administration. London: Percy Lund, Humphries, 1965.
- KALIRAJAN, K. P. On measuring economic efficiency. In: TUPY, Oscar; YAMAGUCHI, Luis Carlos Takao (Org.). Eficiência e produtividade: conceitos e medição. São Paulo: [s.n.], 1998.
- KELLER, Edelvais; AGUIAR, Maria Aparecida Ferreira. Análise crítica teórica da evolução do conceito de clima organizacional. Terra e Cultura, Londrina, v. 20, n. 39, p. 91-113, 2004.

KELLER, Edelvais; DE AGUIAR, Maria Aparecida Ferreira. Análise crítica teórica da evolução do conceito de clima organizacional. *Revista Terra & Cultura: Cadernos de Ensino e Pesquisa*, 2020, 20.39: 91-113.

KUROKI, Ívina Flores Melo; MARQUES, Angélica Alves da Cunha. O princípio da proveniência à luz da filosofia e sociologia da ciência: contribuições para a configuração da Arquivologia. *Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação*, v. 10, n. 2, p. 335-349, 2015.

KYONG Rae Lee. The role of Buddhist monks in the development of archives in the Korean Middle Ages. *The American Archivist*, v. 73, n. 1, p. 61-81, 2010.

LANGRIDGE, Derek Wilton. *Approach to classification for students of librarianship*. London: [s.n.], 1973.

LEEUW, Edith; HOX, Joop; DILLMAN, Don (Org.). *International handbook of survey methodology*. New York: Routledge, 2008. 560 p.

LEHMKUHL, Camila Schwinden; SILVA, Eva Cristina Leite da. A organização do conhecimento e da informação: aspectos conceituais e sua aplicação nas funções arquivísticas. *Em Questão*, v. 29, p. e-125811, 2023.

LOPES, Thiago Roberto. BLATTMAN, Ursula. Planos De Classificação em Arquivos: Estudo Comparativo de Planos de Classificação no Cenário Brasileiro, Espanhol e Português. *Biblos: Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação*, v. 31, n. 1, p. 141-161, jan./jun. 2017.

LUCHESE, Eunice Soares Franco. *Gestão do conhecimento nas organizações*. CET–Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo. São Paulo, 2012.

MAGGI, Bruno. *Do agir organizacional: um ponto de vista sobre o trabalho, o bem-estar, a aprendizagem*. São Paulo, SP: Editora Edgard Blucher, 2006.

MANHIQUE, Ilídio Lobato Ernesto; CASARIN, Helen de Castro Silva. Abordagem cultural da organização do conhecimento na ciência da informação brasileira. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, v. 24, n. 56, p. 01-20, 2019.

MARIANO, Enzo B. Conceitos básicos de análise de eficiência produtiva. XII Simpósio de Engenharia de Produção, SIMPEP, 2007.

_____. Sistematização e comparação de técnicas, modelos e perspectivas não-paramétricas de análise de eficiência produtiva. 2008. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

_____. Aula 05 - Outros modelos radiais. YouTube, 28 de abr. de 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SEobomyt5bA&list=PL9O6HzLdADI54bTsgHgA-Uhe6Bq546Rww&index=7>. Acesso em: 08/06/2024.

_____. DEA solver - aula 1 - CCR orientado ao input forma dos multiplicadores. YouTube, 13 de abr. de 2020a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yk51CIIwwx4&list=PL9O6HzLdADI69sxo9g6gPTNiJKYn-PXvN&index=1>. Acesso em: 09/06/2024.

_____. DEA solver - aula 2 - CCR orientado ao output na forma dos multiplicadores. YouTube, 15 de abr. de 2020b. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_YjcwL6oCtw&list=PL9O6HzLdADI69sxo9g6gPTNiJKYn-PXvN&index=2. Acesso em: 09/06/2024.

_____. DEA solver - aula 5 - BCC na forma dos multiplicadores. YouTube, 17 de abr. de 2020c. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=w6wppa7F5Hc&list=PL9O6HzLdADI69sxo9g6gPTNiJKYn-PXvN&index=5>. Acesso em: 09/06/2024.

_____. DEA solver - Aula 8 - Modelos híbridos. YouTube, 23 de abr. de 2020d.

Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=DXVmDeJkWBc&list=PL9O6HzLdADI69sxo9g6gPTNiJKYn-PXvN&index=8>. Acesso em: 09/06/2024."

MARIANO, Enzo B.; ALMEIDA, Mariana R.; REBELATTO, Daisy AN. Peculiaridades da análise por envoltória de dados. In: Simpósio de Engenharia de Produção. p. 1-11.2006.

MAS, Sabine. Schémas de classification et repérage des documents administratifs électroniques dans un contexte de gestion décentralisée des ressources informationnelles. 2007.

MATA, José Veríssimo Teixeira da. Aristóteles, 384-322 a.C. Categorias; São Paulo: Editora Unesp, 2019. Tradução de: KATHFOPIAI.

MELLO, João Carlos Correia Baptista Soares de; MEZA, Lidia Angulo; GOMES, Eliane Gonçalves; NETO, Luiz Biondi. Curso de análise de envoltória de dados. XXXVII Simpósio brasileiro de pesquisa operacional, p. 20520-2547, 2005.

MELO, Ívina Flores. AS FUNÇÕES ARQUIVÍSTICAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROVENIÊNCIA: UM HABITUS EM CONSTRUÇÃO. 2021. TESE (Doutorado em Ciência da Informação). Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

MIANO, Bruno Machado. Breve conceituação de função administrativa. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano, v. 20, p. 57-62, 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). Portaria nº 1.864, de 4 de agosto de 2011. Dispõe sobre a gestão de documentos no âmbito dos órgãos do Ministério da Saúde. Disponível em: <https://bvs.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt1864_04_08_2011.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20gest%C3%A3o%20de,%C3%B3rg%C3%A3os%20do%20Minist%C3%A9rio%20da%20Sa%C3%BAde.&text=Considerando%20os%20conceitos%20e%20defini%C3%A7%C3%B5es,Art.>>. Acesso em: 25 set. 2024.

_____. Manual de gestão de documentos: metodologia de arquivo. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2015. Disponível em:

<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_gestao_documentos_metodologia_arquivo_1ed.pdf>. Acesso em: 25 set. 2024."

MIRANDA, Márcia Eckert. Historiadores, arquivistas e arquivos. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História-ANPUH• São Paulo, 2011.

MOREIRA, D. A. Medida da produtividade da Empresa Moderna Medida da Produtividade na Empresa Moderna. IN: MARIANO, Enzo B. Conceitos básicos de análise de eficiência produtiva. XII Simpósio de Engenharia de Produção, SIMPEP, 2007.

MOURA, Edilandia Pinheiro de; *et. al.* Burocracia e Ação Racional: da Concepção Weberiana às Categorias de Poder e Política versus Força e Violência em Hannah Arendt. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Universidade Federal do Piauí.

NASCIMENTO, Kleber. A revolução conceptual da administração: implicações para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo. Revista de administração pública, v. 6, n. 2, p. 5 a 52-5 a 52, 1972.

NEWSTROM, John W. Comportamento Organizacional-: O Comportamento Humano no Trabalho. AMGH Editora, 2008.

ODA, Rafael; JACINTHO, Eliana Maria dos Santos Bahia. Mercado de trabalho de Arquivologia no Brasil: análise de anúncios de emprego na WEB. PontodeAcesso, v. 13, n. 1, p. 102-122, 2019.

OLIVEIRA, Daniele de; CARVALHO, Roberto José; ROSA, Adriano Carlos Moraes. Clima organizacional: fator de satisfação no trabalho e resultados eficazes na organização. IX Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2012.

OLIVEIRA, Maria Izabel. Classificação e avaliação de documentos: normalização dos procedimentos técnicos de gestão de documentos. 2007.

OLSON, Hope. The power of name: representation in library catalogs. In: MANHIQUE, Ilídio Lobato Ernesto; CASARIN, Helen de Castro Silva (Org.). Abordagem cultural da organização do conhecimento na ciência da informação brasileira. Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, v. 24, n. 56, p. 01-20, 2019.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Gestión del conocimiento para la equidad en salud. Disponível em: https://observatoriorh.org/sites/default/files/webfiles/fulltext/gestion_conocimiento_po.pdf#page=41. Acesso em: 25 set. 2024.

ORR, Stuart Anthony. Functions-based classification of records: is it functional? 2005. Dissertação (Master of Science in Records Management) – School of Informatics, Division of Information & Communication Studies, Northumbria University, Newcastle, 2005.

_____. Functions-based classification of records: is it functional? Archives and Manuscripts, v. 34, n. 1, p. 44-96, 2006.

OYADOMARI, José Carlos Tiomatsu *et. al.* Análise dos fatores que favorecem a institucionalização da Value Based Management (VBM) à luz dos argumentos de teóricos da vertente New Institutional Sociology (NIS). Revista Universo Contábil, v. 4, n. 2, p. 06-21, 2008.

PACKALÉN, Saara; HENTTONEN, Pekka. Recordkeeping professionals' understanding of and justification for functional classification: Finnish public sector organizational context. Archival Science, v. 16, p. 403-419, 2016.

_____. Ambiguous Labels: Facet Analysis of Class Names in Finnish Public-Sector Functional Classification Systems. KO Knowledge Organization, v. 43, n. 7, p. 490-501, 2018.

PAES, Marilena Leite. Arquivo: teoria e prática. 2002.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). História (São Paulo), v. 28, p. 775-796, 2009.

PARKER, E. Managing your organisation's records. Londres: Library Association Publishing, 1999. In: ORR, Stuart Anthony. Functions-based classification of records: is it functional? 2005. Dissertação (Master of Science in Records Management) – School of Informatics, Division of Information & Communication Studies, Northumbria University, Newcastle, 2005.

PEIXOTO, Celina Vargas do Amaral. Entrevista com Celina Vargas do Amaral Peixoto. Acervo, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 7-30, jul./dez. 2013. Publicada em 2014.

PENÃ, Carlos Rosano. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método Análise Envoltória de Dados – DEA. Revista de Administração Contemporânea, v. 12, n. 1, 2008.

PERELMAN, Ch. Réflexions Philosophiques sur la Classification. 1963. In: POMBO, Olga. Da classificação dos seres à classificação dos saberes. Revista da Biblioteca Nacional de Lisboa, v. 2, p. 19-33, 1998.

- PIEIDADE, Maria Antonietta. Introdução à teoria da classificação. Rio de Janeiro: Interciência, 1977.
- PINHO, Eliezer Monteiro. O Plano de Classificação de Documentos do Conselho Nacional de Arquivos: uma análise crítica. *Inf. Inf.*, Londrina, v. 16, n. 1, p. 1-20, jan./jun. 2011.
- PINTO, Aluizio Loureiro. A institucionalização organizacional como estratégia do desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, v. 3, n. 1, p. 7-26, 1969.
- PINTO, F. B.; SCHMIDT, C. M. D. S. Construindo equivalências: a aplicabilidade da classificação funcional por tipo documental no Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas. In: BARROS, Thiago Henrique Bragato; TOGNOLI, Natália Bolfarini (Org.). *Organização do conhecimento responsável: promovendo sociedades democráticas e inclusivas*. Belém: ISKO Brasil, 2019.
- PINTO, Fernanda Bouth. Plano de classificação por assunto ou funcional: análise de metodologias e equivalências para classificação de documentos de arquivo no Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas/Fundação Oswaldo Cruz. 2017. Dissertação de Mestrado.
- PINTO, Marcella Bernardo; RODRIGUES, L. F. Uma Aplicação de Modelos DEA CCR Orientados a Input na Gestão de um Sistema de Bibliotecas Universitárias [online].
- PINTO, Nelson Guilherme Machado; CORONEL, Daniel Arruda. Eficiência e eficácia na administração: proposição de modelos quantitativos. *Revista Unemat de Contabilidade*, v. 6, n. 11, 2017.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 14, n. 54, 2009.
- POMBO, Olga. Da classificação dos seres à classificação dos saberes. *Revista da Biblioteca Nacional de Lisboa*, v. 2, p. 19-33, 1998.
- REYES OLVERA, Guadalupe Mireya. Fundamentos teóricos para diseñar cuadros de clasificación como sustento de la legislación archivística en México. *Investigación Bibliotecológica*, v. 37, n. 95, p. 185-198, 2023.
- RIOS, Elaine Rosa; CORDEIRO, Rosa Inês de Novais. Plano de classificação de documentos arquivísticos e a teoria da classificação: uma interlocução entre domínios do conhecimento. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 15, p. 123-139, 2010.
- ROBALO, António. *Eficácia e eficiência organizacionais*. 1995.
- ROCCO, Fernando Viana de Carvalho. *Intervenções de prevenção positiva: uma revisão de literatura*. 2017.
- RODRIGUES, Ana Márcia Lutterbach. A teoria dos arquivos e a gestão de documentos. *Perspect. ciênc. inf.*, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 102-117, jan./abr. 2006.
- ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. *Os fundamentos da disciplina arquivística*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora XYZ, 2003.
- SABOURIN, Paul. Constructing a functions-based records classification system: Business Activity Structure Classification System. *Archivaria*, Ottawa, v. 51, p. 137-154, 2001.
- SANTOS, Hercules Pimenta dos. História e Arquivologia: relação, individualização e mídias contemporâneas. VIII Encontro Estatal de História. ANPUH, Feira de Santana, 2016.
- SANTOS, Paulo Roberto Elian dos. A institucionalização da arquivologia no Brasil e a reforma administrativa no primeiro governo Vargas (1935-1945). *Revista Brasileira de História*, v. 38, n. 78, p. 121-146, 2018.

SCHELLENBERG, Theodore R. The Management of Archives. Columbia University studies in library service, no. 14. New York: Columbia University Press, 1965.

_____. Arquivos modernos: princípios e técnicas. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 25-33, 2006.

_____. Problemas arquivísticos do governo brasileiro. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 287-300, jul./dez. 2015.

SCHMIDT, C. M. dos Santos. Arquivologia e a construção do seu objeto científico: concepções, trajetórias, contextualizações, 2012. 320 f. (Tese de Doutorado em Escola de Comunicações e Artes) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2012.

SILVA, Bianca Ianae Nogueira. O uso do código de classificação de documentos de arquivo na Administração Pública Federal. In: Congresso de Iniciação Científica da Unb e Congresso de Iniciação Científica do DF 25º CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UNB E 16º DO DF, 2019, Brasília. Congresso de Iniciação Científica da Unb e Congresso de Iniciação Científica do DF 25º CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UNB E 16º DO DF, 2019. v. 25.

SILVA, De Plácido. Vocabulário jurídico. 23ª. Ed. Rio de Janeiro, 2003.

SILVA, Eliezer Pires da; ORRICO, Evelyn Goyannes Dill. O projeto da Associação dos Arquivistas Brasileiros para o campo arquivístico. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 20, p. 85-100, 2015.

SIMÕES, M. G. A. M.; FREITAS, M. Cristina V. A classificação em arquivos e em bibliotecas à luz da teoria da classificação: pontos de convergência e de divergência. *Ponto de Acesso*, Salvador, v. 7, n. 1, p. 81-115, abr. 2013.

SLACK, N.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON, R. Administração da Produção. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. Arquivos Ativos e Massas Documentais Acumuladas na Administração Pública Brasileira: Busca De Novas Soluções Para Velhos Problemas. 1995. 190 f. Dissertação (Mestrado em Biblioteconomia e Documentação). Universidade de Brasília, Brasília, 1995.

_____. Os arquivos montados nos setores de trabalho e as massas documentais acumuladas. *Revista de Biblioteconomia de Brasília*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 31-50, 1997.

_____. Os princípios arquivísticos e o conceito de classificação. In: RODRIGUES, Georgete Medleg; LOPES, Ilza Leite. (Org.). Organização e representação do conhecimento na perspectiva da Ciência da Informação. Brasília: Thesaurus, v. 02, p. 240-271, 2003.

_____. Classificação de documentos arquivísticos: trajetória de um conceito. 2006.

_____. Alguns apontamentos sobre a classificação de documentos de arquivo. *Brazilian Journal of Information Science*, v. 8, n. 1, p. 5, 2014.

_____. A classificação funcional de documentos de arquivo é uma abstração intelectual ou um instrumento prático? *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 1-21, maio/ago. 2022a.

_____. O leito de Procusto e os instrumentos de classificação de documentos de arquivo: análise do código de classificação de documentos de arquivo das atividades-meio do Arquivo Nacional. *Em Questão*, Porto Alegre, v. 28; n. 1, p. 64-89, 2022b.

_____. A classificação automática de documentos de arquivo é uma solução para os problemas que os usuários encontram com a classificação funcional?. In: BARROS, Thiago Henrique Bragato; LAIPELT, Rita do Carmo Ferreira (Org.). Organização e representação do conhecimento em múltiplas abordagens. 1 ed. São Paulo: Pimenta Cultural, p. 221-250, 2022c.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de; ARAÚJO JÚNIOR, Rogério Henrique de. A classificação e a taxonomia como instrumentos efetivos para a recuperação da informação arquivística. *Ciência da informação*, v. 42, n. 1, p. 131-44, 2013.

SOUZA, E. L. P. *Clima e cultura organizacionais: como se manifestam e como se manejam*. São Paulo: Edgar Blücher Editor, 1978.

SOUZA, Maria G. Z. N. de. *Avaliação da eficiência energética usando Análise Envoltória de Dados: aplicação aos países em desenvolvimento*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2012.

SOUZA, Vanessa Aline Schweitzer *et. al.* Normalização e funções arquivísticas: relato de experiência de aprendizagem. *Revista ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina*, v. 26, n. 2, p. 10, 2021.

TANUS, Gabrielle Francinne de Souza Carvalho; ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. O ensino da arquivologia no Brasil: fases e influências. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, v. 18, n. 37, p. 83-102, mai./ago., 2013.

TEIXEIRA, Hélio Janny. Análise das abordagens sobre as funções do administrador. *Revista de Administração de Empresas*, v. 21, n. 2, p. 27-38, jun. 1981.

TORRES, Simone; ALMEIDA, Mauricio. Classificação: uma operação inerente às linguagens documentárias. *Revista da Informação*, v. 16, p. 1-13, 2015.

TRACE, Ciaran B. Maintaining records in context: A historical exploration of the theory and practice of archival classification and arrangement. *The American Archivist*, v. 83, n. 1, p. 91-127, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). *TÉCNICA DE ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS EM AUDITORIA*. Brasília: Tribunal de Contas. 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnica-de-analise-envoltoria-de-dados-em-auditoria.htm>. Acesso em: 22 abr. 2024.

TRICCO, A. C. *et. al.* PRISMA Extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR): Checklist and Explanation. *Ann Intern Med*, v. 169, n. 7, p. 467-473, 2 out. 2018.

TUPY, Oscar; YAMAGUCHI, Luis Carlos Takao. *Eficiência e produtividade: conceitos e medição*. 1998.

TURKLE, Sherry. *Alone Together: Why We Expect More from Technology and Less from Each Other*. New York: Basic Books, 2011.

UCHÔA, Antonio Lucas Silva. Influência pré-socrática e platônica na constituição da lógica aristotélica. *Polymatheia Revista de Filosofia, Fortaleza*, v. 15, n. 2, jul./dez. 2022. ISSN 1984-9575.

VITAL, Luciane Paula; CAFE, Ligia Maria Arruda. Práticas de elaboração de taxonomias: análise e recomendações. VIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação. Salvador: VIII ENANCIB, 2007.

WHITROW, Gerald James. *O que é tempo?* Zahar, 2005.

APÊNDICE I
Lista de verificação de revisões de escopo (PRISMA-ScR)

Seção	Item	PRISMA-ScR Checklist Item	Localização
TÍTULO			
Título	1	Identifique o relatório como uma revisão de escopo	Sinalizado somente no corpo da pesquisa
ABSTRATO			
Estruturada resumo	2	Forneça um resumo estruturado que inclua (conforme aplicável): histórico, objetivos, critérios de elegibilidade, fontes de evidências, métodos de gráficos, resultados e conclusões relacionadas às questões e objetivos da revisão.	Resumo e Abstract p. 03
INTRODUÇÃO			
Justificativa	3	Descreva a justificativa para a revisão no contexto do que já é conhecido. Explique por que as questões/objetivos da revisão se prestam a uma abordagem de revisão do escopo.	Introdução > Justificativa p. 17
Objetivos	4	Forneça uma declaração explícita das questões e objetivos abordados com referência aos seus elementos-chave (por exemplo, população ou participantes, conceitos e contexto) ou outros elementos chave relevantes usados para conceituar as questões e/ou objetivos da revisão.	Introdução > Objetivos p. 18
MÉTODOS			
Protocolo e registro	5	Indique se existe um protocolo de revisão; indicar se e onde pode ser acessado (por exemplo, um endereço da Web); e, se disponível, forneça informações de registro, incluindo o número de registro.	PRISMA-ScR p. 19
Critério de eleição	6	Especifique as características das fontes de evidências usadas como critérios de elegibilidade (por exemplo, anos considerados, idioma e status de publicação) e forneça uma justificativa.	Introdução > Metodologia p. 21
Fontes de informação	7	Descrever todas as fontes de informação na busca (por exemplo, bases de dados com datas de cobertura e contato com autores para identificar fontes adicionais), bem como a data em que a busca mais recente foi executada.	Introdução > Metodologia p. 21
Procurar	8	Apresentar a estratégia de busca eletrônica completa para pelo menos uma base de dados, incluindo quaisquer limites utilizados, de forma que possa ser repetida.	Introdução > Metodologia p. 21
Seleção de fontes e evidências	9	Declare o processo de seleção de fontes de evidência (isto é, triagem e elegibilidade) incluídas na revisão de escopo.	Introdução > Metodologia p. 213

Processo de mapeamento de dados	10	Descrever os métodos de mapeamento de dados das fontes de evidências incluídas (por exemplo, formulários calibrados ou formulários que foram testados pela equipe antes de seu uso, e se o mapeamento de dados foi feito de forma independente ou em duplicata) e quaisquer processos para obtenção e confirmação de dados de investigadores.	Introdução > Metodologia p. 21
Itens de dados	11	Liste e defina todas as variáveis para as quais foram procurados dados e quaisquer suposições e simplificações feitas.	Introdução > Metodologia p. 21
Avaliação crítica de fontes individuais de evidências	12	Se feito, forneça uma justificativa para conduzir uma avaliação crítica das fontes de evidências incluídas; descrever os métodos utilizados e como essas informações foram utilizadas em qualquer síntese de dados (se apropriado).	Não aplicável
Síntese dos resultados	13	Descrever os métodos de tratamento e resumo dos dados que foram mapeados.	Introdução > Metodologia p. 21
RESULTADOS			
Seleção de fontes de evidências	14	Forneça o número de fontes de evidências examinadas, avaliadas quanto à elegibilidade e incluídos na revisão, com motivos para exclusões em cada etapa, de preferência usando um diagrama de fluxo.	Apêndice 1> figura X p. 211
Características das fontes de evidencia	15	Para cada fonte de evidência, apresente as características para as quais os dados foram mapeados e forneça as citações.	Seção 1> subseções I a III.
Avaliação crítica dentro das fontes de evidências	16	Se feito, apresente dados sobre a avaliação crítica das fontes de evidência incluídas (ver item 12).	Seção I> subseções I a III.
Resultados de fontes individuais de evidências	17	Para cada fonte de evidência incluída, apresente os dados relevantes que foram mapeados e que se relacionam com as questões e objetivos da revisão.	Seção I> subseções I a III.
Síntese dos resultados	18	Resuma e/ou apresente os resultados do gráfico conforme eles se relacionam com as questões e objetivos da revisão.	Seção I> subseções I a III.
DISCUSSÃO			
Resumo das evidências	19	Resuma os principais resultados (incluindo uma visão geral dos conceitos, temas e tipos de evidências disponíveis), vincule às questões e objetivos da revisão e considere a relevância para os grupos-chave.	Seção 2 e seção 3
Limitações	20	Discuta as limitações do processo de revisão do escopo.	Seção 2 e seção 3
Conclusões	21	Fornecer uma interpretação geral dos resultados em relação às questões e objetivos da revisão, bem como possíveis implicações e/ou próximos passos.	Seção 2 e seção 3

FINANCIAMENTO			
Financiamento	22	Descreva as fontes de financiamento para as fontes de evidências incluídas, bem como as fontes de financiamento para a revisão do escopo. Descrever o papel dos financiadores da revisão do escopo.	Introdução > Metodologia p. 26

Fonte: TRICO AC; Lillie E; Zarin W; O'Brien KK; Colquhoun H; Levac D; *et. al.*. Extensão PRISMA para revisões de escopo (PRISMA ScR): lista de verificação e explicação. Ann Interna Médica. 2018.

Figura: Especificação de etapas de triagem



Fonte: Elaborado pela autora

APÊNDICE II
Especificação das Fontes mapeadas (Seção 2, subseção IV)

EDITORA OU REVISTA	ANO	TIPO	AUTOR (A)	TÍTULO	PAÍS	IDIOMA
The Library Quaterly, University of Chicago	1941	Artigo	CAMPBELL, Eduard G.	Functional classification of archival material	Estados Unidos	Inglês
Bulletins of The National Archives	1956	Livro	SCHELLENBERG, Theodore R.	The appraisal of modern public records	Estados Unidos	Inglês
University of Chicago Press	1956	Livro	SCHELLENBERG, Theodore R..	Arquivos Modernos: Princípios e Práticas	Estados Unidos	Inglês
Columbia University Press	1965	Livro	SCHELLENBERG, Theodore R.	The management of archives	Estados Unidos	Inglês
Universidade de Brasília	1995	Dissertação	SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de	Arquivos ativos e massas documentais acumuladas na administração pública brasileira: busca de novas soluções para velhos problemas	Brasil	Português
Archivaria	2001	Artigo	SABOURIN, Paul	Constructing a Function-Based Records Classification System: Business Activity Structure Classification System	Canadá	Inglês
KM Column	2004	Artigo	CALABRIA, Tina	Evaluating Caloundra City Council's EDMS classificatio	Austrália	Inglês
Northumbria University	2005	Dissertação	ORR, Stuart Anthony	Functions-based classification of records: is it functional?	Inglaterra	Inglês
Archives and manuscripts	2006	Artigo	ORR, Stuart Anthony	Functions-based classification of records: is it functional?	Inglaterra	Inglês

Archivaria 61	2006	Artigo	BAILEY, Catherine	Turning Macro-appraisal Decisions into Archival Holdings: Crafting Function-based Terms and Conditions for the Transfer of Archival Records	Canadá	Inglês
Knowledge Organization	2006	Artigo	FOSCARINI, Fiorella	Records classification and functions an archival perspective	Inglaterra	Inglês
Arquivística.ne	2006	Artigo	SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de	Classificação de documentos arquivísticos: trajetória de um conceito	Brasil	Português
AENOR	2008	Normativo	Asociación Española de Normalización Y Certificación	UNE-ISO/TR 26122 IN: información y documentación	Espanha	Espanhol
University of British Columbia	2009	Tese	FOSCARINI, Fiorella	Function-based records clasification systems: an exploratory study of records management practices in central banks	Inglaterra	Inglês
Érudit	2009	Artigo	MAS, Sabine	Caractéristiques de schémas de classification personnels des documents administratifs électroniques : éléments d'analyse et de discussion	Canadá	Francês
Tábula	2010	Artigo	FOSCARINI, Fiorella	La clasificación de documentos basada en funciones: comparación de la teoría y la práctica	Inglaterra	Espanhol
Encyclopedia of Library and Information Sciences	2010	Artigo	DURANTI, Luciana	Diplomatics	Canadá	Inglês
Society of American Archivists	2010	Capítulo	Kyong Rae Lee	The Role of Buddhist Monks in the Development of Archives in the Korean Middle Ages	Coreia do Sul	Inglês

X Congreso ISKO	2011	Artigo	BARROS, Thiago Henrique Bragato	A classificação funcional em Arquivística: uma análise da colaboração científica nos periódicos <i>Archivaria</i> e <i>American Archivist</i>	Brasil	Português
Emerald Insight	2011	Artigo	HENTTONEN, Pekka; KETTUNEN, Kimmo	Functional classification of records and organisational structure	Finlândia	Inglês
Inf. Inf.	2011	Artigo	PINHO, Eliezer Monteiro	O PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS DO CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA	Brasil	Português
Junta de Andalucía	2011	Livro	HEREDIA HERRERA, Antonia	Lenguaje y vocabulario archivísticos: algo más que un diccionario	Espanha	Espanhol
BRAPCI	2012	Artigo	ALVAREZ, Maria Janneth; GALEANO MARTÍNEZ, Pedro Ignacio; PARRA ACOSTA, Julio Alberto; ALVAREZ, Maria Janneth	Sistema de classificação de arquivos em órgãos de fiscalização e controle da Colômbia	Colômbia	Espanhol
Archival Science	2012	Artigo	BAK, Greg	Continuous classification: capturing dynamic relationships among information resources	Canadá	Inglês
Emerald Insight	2012	Artigo	GUNNLAUGSDOTTIR, Johanna	Functional classification scheme for records	Islândia	Inglês
TABULA	2014	Artigo	BARBADILLO ALONSO, Javier.	Clasificaciones y relaciones funcionales de los documentos de archivo	França	Francês
Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação	2014	Artigo	PADILHA, Tamara de Souza; Spudeit, Daniela	Plano de classificação de documentos: análise das metodologias utilizadas por instituições brasileiras	Brasil	Português
Brazilian Journal of Information Science	2014	Artigo	SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de	Alguns apontamentos sobre a classificação de documentos de arquivos	Brasil	Português

UNIVERSIDAD DE LA SALLE	2015	Dissertação	MENDIOLA GONZÁLEZ, María Isabel Guadalupe	Cuadro de clasificación funcional del Archivo General de la Nación, México	México	Espanhol
Society of American Archivists	2016	Artigo	CHATFIELD, Helen L.	The Problem of Records from the Standpoint of Management	Estados Unidos	Inglês
Emerald Insight	2016	Artigo	IFOULD, Peta; JOSEPH, Pauline	User difficulties working with a business classification scheme: A case study	Australasia	Inglês
Archival Science	2016	Artigo	PACKALÉN, Saara; HENTTONEN, Pekka	Recordkeeping professionals' understanding of and justification for functional classification: Finnish public sector organizational context	Finlandia	Inglês
Knowl. Org	2016	Artigo	PACKALÉN, Saara; HENTTONEN, Pekka	Facet Analysis of Class Names in Finnish Public-Sector Functional Classification Systems	Finlandia	Inglês
Acta Universitatis Tamperensis	2017	LIVRO	PACKALÉN, Saara; HENTTONEN, Pekka	Facet Analysis of Class Names in Finnish Public-Sector Functional Classification Systems	Finlandia	Inglês
Jlis.it	2017	Artigo	CARAVACA, Maria Mata	Elements and Relationships within a records classification scheme	Itália	Inglês
Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação	2017	Artigo	LOPES, Thiago Roberto; BLATTMANN; Ursula	Planos de classificação em arquivos: estudo comparativo de Planos de Classificação no cenário Brasileiro, Espanhol e Português	Brasil	Português
Elsevier	2017	Livro	MOKHTAR, Umi Asma'; YUSOF, Zawayah Mohammad	Records Classification: Concepts, Principles and Methods. Information, Systems, Context	Malásia	Inglês
BRAPCI	2018	Artigo	ÁVILA, Bruna dos Santos; KARPINSKI, Cezar; MINTEGUI, Evelin	A construção de um plano de classificação arquivístico colaborando com a inovação incremental	Brasil	Português

BRAPCI	2019	Artigo	CASARIN, Helen Castro Silva; MANHIQUE, Ilídio Lobato Ernesto	Abordagem cultural da organização do conhecimento na ciência da informação brasileira	Brasil	Português
UEPB & Universidade de Coimbra	2019	Artigo	SILVA, Ana Margarida Dias da; BORGES, Leonor Calvão; FREITAS, Cristiana; Vivas, Diogo	A classificação orgânico-funcional: saber arquivístico para a compreensão dos fluxos informacionais	Brasil	Português
The American Archivist	2020	Artigo	TRACE, Ciaran	Maintaining Records in Context: A Historical Exploration of the Theory and Practice of Archival Classification and Arrangement	Estados Unidos	Inglês
CAPEs	2021	Artigo	SOUZA, Vanessa Aline Schveitzer; FELLIPPE, Gisele; OLIBONI, Cher; MINTEGUI, Evelin; KARPINSKI, Cezar	Normalização e funções arquivísticas: relato de experiência de aprendizagem	Brasil	Português
Record and Library Journal	2021	Artigo	ZULKIPLI, Fatin Nur binti; HUSSAIN, Nurussobah; YATIN, Saiful Farik Mat; MOSTAKIM, Muhammad Syawal bin; HISHAM, Tengku Nisa Zahirah binti Tengku	Archive Records Management System (ARMS): Functional Requirement	Malásia	Inglês
e-Journal of Portuguese History	2022	Artigo	AMARAL, Ana Rita	Um Portuense em África: Notes for a Biography of a Luso-African Archive	Angola	Inglês
Universidad de La Salle	2022	Dissertação	GONZALES, Jennifer Changana	La organización documental como proceso esencial para la calidad del servicio archivístico en el Archivo Central de OSITRÁN, Lima – Perú	Perú	Espanhol
Acervo	2022	Artigo	SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de	A classificação funcional de documentos de arquivo é uma abstração intelectual ou um instrumento prático?	Brasil	Português

BRAPCI	2022	Artigo	SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de	A classificação automática de documentos de arquivo é uma solução para os problemas que os usuários encontram com a classificação funcional? Algumas reflexões e caminhos a percorrer.	Brasil	Português
BRAPCI	2022	Artigo	PINTO, Fernanda Bouth; SCHMIDT, Clarissa Moreira dos Santos	Classificação arquivística: Uma perspectiva da metodologia funcional vinculada ao tipo documental	Brasil	Português
CAPES	2023	Artigo	LEHMKUHL, Camila Schwinden; SILVA, Eva Cristina Leite da	A Organização do Conhecimento e da Informação: aspectos conceituais e sua aplicação nas funções arquivísticas	Brasil	Português
INVESTIGACIÓN BIBLIOTECOLÓGIC A	2023	Artigo	REYES OLVERA, Guadalupe Mireya	Fundamentos teóricos para diseñar cuadros de clasificación como sustento de la legislación archivística en México	México	Espanhol

FONTE: Elaborado pela autora

APÊNDICE III

Instrumento de levantamento

Introdução: Coleta de dados pessoais⁶⁸

1. * Cargo ocupado:
 - a) Analista
 - b) Técnico
 - c) Terceirizado/Bolsista
 - d) Outro: _____.
 - e) Prefiro não responder.

2. * Marque todas opções correspondentes ao seu nível de escolaridade:
 - a) Ensino Médio completo. **(Pontuação: 01)**
 - b) Ensino Superior completo. **(Pontuação: 04)**
 - c) Especialização lato sensu completo. **(Pontuação: 06)**
 - d) Mestrado - Especialização stricto sensu completo **(Pontuação: 08)**
 - e) Doutorado - Especialização stricto sensu completo. **(Pontuação: 11)**
 - f) Pós-Doutorado completo. **(Pontuação: 13)**
 - g) Prefiro não responder. **(Pontuação: 01)**

3. Qual é a sua principal área de formação? _____.
4. * A sua formação está relacionada com o seu atual trabalho?
 - a) Não está relacionada.
 - b) Está relacionada com o meu trabalho.
 - c) Prefiro não responder.

5. * Há quantos anos trabalha no setor em que está lotado?
 - a) Menos de 1 ano.
 - b) Mais de 1 ano. Especifique: _____.
 - c) Prefiro não responder.

6. Já participou de algum workshop ou treinamento promovido pelo Ministério da Saúde sobre classificação de documentos? Ou seu setor já recebeu consultorias específicas voltadas à gestão documental?
 - a) Sim, já participei de treinamentos ou workshops. Ou meu setor já recebeu assistência ou consultorias.
 - b) Não, não participei de treinamentos ou workshops. Ou meu setor nunca recebeu assistência ou consultorias.
 - c) Prefiro não responder.

7. * Você utiliza o campo de classificação de documentos durante o a criação de documentos ou processo no SEI? (Pergunta determinante para considerar o entrevistado como válido)
 - a) Não, eu não utilizo o campo de classificação de documentos.
 - b) Sim, eu utilizo o campo de classificação de documentos.
 - c) Prefiro não responder.

Bloco 01: Conhecimento do usuário com o sistema de classificação de documentos

1. Na atividade de classificação, os documentos são organizados com base em:
 - a) Funções e atividades executadas pela organização. **(Pontuação: 01)**
 - b) Cores dos documentos. **(Pontuação: 0,25)**
 - c) Frequência de uso dos documentos. **(Pontuação: 0,5)**
 - d) Assuntos dos documentos. **(Pontuação: 0,25)**
 - e) Prefiro não responder. **(Pontuação: 0)**

⁶⁸ Legenda: * perguntas obrigatórias.

2. O principal objetivo da classificação de documentos é:
- Reduzir a segurança dos documentos. **(Pontuação: 0,25)**
 - Aumentar o volume de documentos arquivados. **(Pontuação: 0,5)**
 - Melhorar a acesso e a recuperação documental. **(Pontuação: 01)**
 - Complicar a recuperação de informações. **(Pontuação: 0,25)**
 - Prefiro não responder. **(Pontuação: 0)**
3. Como são agrupados os documentos? Qual é a característica que é representada nas classes e subclasses do plano de classificação de documentos?
- Estrutura ou departamentos. **(Pontuação: 0,5)**
 - Assunto ou temas. **(Pontuação: 0,25)**
 - Organograma ou por setores. **(Pontuação: 0,25)**
 - Funções, atividades e ações. **(Pontuação: 01)**
 - Prefiro não responder. **(Pontuação: 0)**
4. Um exemplo de função que pode ser usada na classificação de documentos é:
- Ata de reunião. **(Pontuação: 0,25)**
 - Gestão de Pessoas. **(Pontuação: 01)**
 - Material do documento. **(Pontuação: 0,25)**
 - Categorizações documentais. **(Pontuação: 0,5)**
 - Prefiro não responder. **(Pontuação: 0)**
5. São exemplos de classificações de documentos:
- Original, cópia e minuta. **(Pontuação: 0,25)**
 - Boletim de ocorrência, certidão de nascimento e declaração de comparecimento. **(Pontuação: 0,5)**
 - Audiovisual, textual e iconográfico. **(Pontuação: 0,25)**
 - Contratação de prestação de serviços e capacitação do servidor. **(Pontuação: 01)**
 - Prefiro não responder **(Pontuação: 0)**

Bloco 2: Atribuição das classificações

Por favor, classifique os seguintes documentos de acordo com as classes documentais definidas pelo Código de Classificação da Atividade Meio:

1. Documento nº 01:

- 031.1: Compra > 031.11: Material permanente; incluem-se documentos referentes à compra e importação de material permanente. **(Pontuação: 0,25)**
- 030.02: Cadastramento de fornecedores e de prestadores de serviços; **(Pontuação: 0,25)**
- 032: Movimentação de material > 032.1: Controle de estoque; **(Pontuação: 0,5)**
- 031.1: Compra > 031.12: Material de consumo; **(Pontuação: 01)**
- Prefiro não responder. **(Pontuação: 0)**

2. Documento nº 02:

- 061.2: Análise da situação arquivística; **(Pontuação: 0,25)**
- 061:Gestão de documentos de arquivo > 061.012: Operacionalização de reuniões; **(Pontuação: 01)**
- 061.5: Aplicação dos instrumentos técnicos de gestão de documentos > 061.52: Avaliação; **(Pontuação: 0,5)**
- 061:Gestão de documentos de arquivo > 061.011: Composição e atuação; **(Pontuação: 0,25)**
- Prefiro não responder. **(Pontuação: 0)**

3. Documento nº 03:

- 023: Concessão de direitos e vantagens > 023.6: Auxílios; **(Pontuação: 0,5)**
- 026: Concessão de benefícios de seguridade e previdência social > 026.9: Outras ações referentes à concessão de benefícios de seguridade e previdência social; **(Pontuação: 0,25)**
- 026: Concessão de benefícios de seguridade e previdência social > 026.6: Pensão por morte; **(Pontuação: 0,25)**

- d. 026: Concessão de benefícios de seguridade e previdência social > 026.3: Auxílios; **(Pontuação: 01)**
- e. Prefiro não responder. **(Pontuação: 0)**

4. Documento nº 04

- a. 061.52: Avaliação > 061.521: Eliminação; **(Pontuação: 01)**
- b. 033: Alienação e baixa > 033.4: Desfazimento; **(Pontuação: 0,25)**
- c. 061: Gestão de documentos de arquivo > 061.3: Levantamento da produção e do fluxo documental; **(Pontuação: 0,5)**
- d. 061: Gestão de documentos de arquivo > 061.1: Adoção e controle dos procedimentos de protocolo; **(Pontuação: 0,25)**
- e. Prefiro não responder. **(Pontuação: 0)**

5. Documento nº 05

- a. 030: Gestão de materiais > 031.4: Cessão, comodato e empréstimo; **(Pontuação: 0,25)**
- b. 030: Gestão de materiais > 032.1 Controle de estoque; **(Pontuação: 0,25)**
- c. 032: Movimentação de material > 032.01: Termo de responsabilidade. Cautela; **(Pontuação: 0,5)**
- d. 063: Controle de acesso e de movimentação de acervos > 063.2: Empréstimos; **(Pontuação: 01)**
- e. Prefiro não responder. **(Pontuação: 0)**

6. Documento nº 06

- a. 016 Gestão de processos > 016.3 Resultado; **(Pontuação: 0,25)**
- b. 018: Contratação de prestação de serviços > 018.1: Contratação de pessoa jurídica; **(Pontuação: 01)**
- c. 045: Contratação de prestação de serviços > 047: Controle de bens patrimoniais; **(Pontuação: 0,25)**
- d. 042: Alienação > 042.6 Locação. arrendamento. Sublocação; **(Pontuação: 0,5)**
- e. Prefiro não responder. **(Pontuação: 0)**

Por favor, classifique os seguintes documentos de acordo com as classes documentais definidas pelo Código de Classificação da Atividade Fim do Ministério da Saúde:

7. Documento nº 07

- a. 223: Monitoramento das políticas e programas de saúde; **(Pontuação: 0,5)**
- b. 130: Articulação interfederativa > 131: contratualização interfederativa; **(Pontuação: 0,25)**
- c. 216: Aquisição e fornecimento de medicamentos e insumos de saúde > 216.1 Compra; **(Pontuação: 01)**
- d. 212: Contratação de organismos de cooperação > 212.1: Consultoria técnica; **(Pontuação: 0,25)**
- e. Prefiro não responder. **(Pontuação: 0)**

8. Documento nº 08

- a. 260: Vigilância em saúde ambiental > 261 Controle e monitoramento; **(Pontuação: 01)**
- b. 321: Estabelecimento de linhas de pesquisa > 321.2: Execução das pesquisas estratégicas para o sus; **(Pontuação: 0,5)**
- c. 260: Vigilância em saúde ambiental > 262: Disseminação de informações; **(Pontuação: 0,25)**
- d. 110: Coordenação das políticas nacionais de saúde > 111: Formulação do plano nacional de saúde; **(Pontuação: 0,25)**
- e. Prefiro não responder. **(Pontuação: 0)**

9. Documento nº 09

- a. 400: desenvolvimento do trabalho e dos profissionais de saúde > 400.01: normatização. Regulamentação; **(Pontuação: 0,25)**
- b. 420: Negociação da gestão do trabalho em saúde > 421: Dimensionamento da força de trabalho em saúde; **(Pontuação: 0,5)**
- c. 420: Negociação da gestão do trabalho em saúde > 424: Negociações das relações de trabalho em saúde; **(Pontuação: 01)**

- d. () 420: Negociação da gestão do trabalho em saúde > 422: Desenvolvimento e elaboração de planos de cargos, carreiras e salários; **(Pontuação: 0,25)**
- e. () Prefiro não responder. **(Pontuação: 0)**

10. Documento nº 10

- a. () 216: Aquisição e fornecimento de medicamentos e insumos de saúde > 216.3 Distribuição; **(Pontuação: 0,25)**
- b. () 330: Fornecimento de informações sobre medicamentos e equipamentos > 330.3: Orientações sobre medicamentos; **(Pontuação: 0,5)**
- c. (X) 330: Fornecimento de informações sobre medicamentos e equipamentos > 333: Relação nacional de ações e serviços de saúde (RENASES) **(Pontuação: 01)**
- d. () 342: Acompanhamento de tecnologias incorporadas pelo sus > 342.2: Análise de alteração; **(Pontuação: 0,25)**
- e. () Prefiro não responder. **(Pontuação: 0)**

Bloco 03: Opiniões sobre a classificação de documentos arquivísticos

Assinale a opção que representa a sua opinião:	Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Não concordo nem discordo	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Prefiro não responder
Até o momento desse questionário, nunca dei tanta atenção sobre a finalidade da gestão de documentos.	()	()	()	()	()	()
No meu ambiente de trabalho, gestão de documentos e as práticas de classificação nunca foram debatidas ou ensinadas.	()	()	()	()	()	()
Já tive acesso às Políticas de gestão de documentos do MS.	()	()	()	()	()	()
As políticas e Normas destinadas a Gestão de documentos e a classificação do MS são de fácil acesso ou são claras e compreensíveis.	()	()	()	()	()	()
Eu me concentro em aprender e desenvolver apenas as minhas responsabilidades e referentes ao meu setor. E não me preocupo com os processos e atividades desenvolvidas em outros setores que não afetarão o meu trabalho.	()	()	()	()	()	()
Considero que a cultura organizacional influencia a maneira na qual os documentos são classificados dentro da instituição.	()	()	()	()	()	()
Não enxergo similaridade entre as atividades que desempenho e as atividades descritas no Instrumento de classificação de documentos.	()	()	()	()	()	()
Considero que a resistência à mudança por parte dos colaboradores pode ser um desafio para a implementação de novas práticas de classificação de documentos.	()	()	()	()	()	()
Acho que o excesso de burocracia ou o excesso de campos para completar no momento de criação do documento impossibilita que eu dê mais atenção às práticas de classificação.	()	()	()	()	()	()
O volume diário do meu trabalho impossibilita que eu complete todos os campos na criação do documento, inclusive o campo de classificação de documentos com a atenção que deveria, podendo prejudicar a precisão na classificação de documentos.	()	()	()	()	()	()
Até o momento desse questionário, nunca dei tanta atenção sobre como é feita a classificação de documentos e para que ela serve.	()	()	()	()	()	()
Acho o Instrumento de classificação de documentos muito complexo.	()	()	()	()	()	()
Acredito que o treinamento e a comunicação interna dos servidores impacta significativamente na classificação de documentos.	()	()	()	()	()	()
Penso que a utilização de tecnologias de classificação automática pode otimizar o processo de classificação de documentos	()	()	()	()	()	()
Vejo a sensibilização sobre a importância da classificação de documentos como um fator essencial para a eficiência do processo.	()	()	()	()	()	()
Acredito que minha compreensão dos critérios de classificação seria melhorada com exemplos práticos e aplicados ao meu setor específico.	()	()	()	()	()	()

E-MAIL ENCAMINHADO PARA OS SETORES – ADESÃO VOLUNTÁRIA

Prezados colaboradores,

Meu nome é Bianca Ianae, sou pesquisadora da Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília (UnB). Estou desenvolvendo uma pesquisa sobre a aplicação e percepção dos colaboradores do Ministério da Saúde no que se refere à produção e gestão de documentos e ao processo de atribuição de classificações no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e na documentação física. Esta pesquisa conta com o apoio e acompanhamento da Coordenação de Gestão Documental do MS, que está auxiliando na aplicação do questionário com servidores e colaboradores do órgão que possuam experiência na área de produção de documentos e processos.

Nesse sentido, solicito sua colaboração e a do seu setor possam, caso tenham disponibilidade, responder a um breve questionário (**Acesse o link para responder ao questionário: <https://forms.office.com/r/6YishuHeyc>**). As perguntas são moldadas para capturar diferentes perspectivas, então, mesmo que o colaborador não tenha conhecimento aprofundado sobre a produção ou gestão de documentos, suas respostas direcionarão aos conteúdos referentes ao nível de conhecimento sobre o assunto ou a disponibilidade de tempo.

A participação do seu setor é voluntária e muito valiosa para evidenciar o quadro geral do MS, por isso, a simples participação já me ajudará bastante no desenvolvimento da minha pesquisa.

Ressalto que os participantes podem responder apenas às perguntas com as quais se sintam confortáveis e os dados coletados serão utilizados apenas para fins desta pesquisa. As informações serão utilizadas exclusivamente para um levantamento geral da situação arquivística no MS, contribuindo para uma visão ampla e aprimorada das práticas de gestão de documentos no Ministério, sem qualquer foco na avaliação individual dos participantes. Desde já, agradeço pela atenção e apoio a este projeto, que é essencial para o fortalecimento da gestão de documentos no MS.

Fico à disposição para eventuais dúvidas e para agendar entrevistas presenciais, caso seja preferível.

Respeitosamente, Bianca Ianae
Arquivista e Pesquisadora

APÊNDICE IV
Calculo DEA modelo IRS – Programação SOLVER (Microsoft Excel)

- I. Calculo base da Análise envoltória de dados, modelo CCR (retornos constantes à escala) orientado pelos *outputs*, na forma dos multiplicadores - Primal.**

$$\text{Minimize } h_0 = \sum_{j=1}^n v_j x_{j0}$$

Sujeito a:

$$\sum_{i=1}^m \mu_i y_{i0} = 1$$

$$\sum_{i=1}^m \mu_i y_{ik} - \sum_{j=1}^n v_j x_{jk} \leq 0 \text{ para } k = 1, 2, \dots, z$$

$$\mu_i, v_j \geq \varepsilon \quad \forall i, j$$

- II. Calculo base da Análise envoltória de dados, modelo BCC (retornos variáveis de escala) orientado pelos *outputs*, na forma dos multiplicadores – Dual.**

$$\text{Minimize } h_0 = \sum_{j=1}^n v_j x_{j0} - w$$

Sujeito a:

$$\sum_{i=1}^m \mu_i y_{i0} = 1$$

$$\sum_{i=1}^n \mu_i y_{ik} - \sum_{j=1}^m v_j x_{ik} - w \leq 0 \text{ para } k = 1, 2, \dots, z$$

$$\mu_i, v_j \geq \varepsilon \quad \forall i, j$$

$$w \in \mathbb{R}$$

- III. Calculo base da Análise envoltória de dados, modelo IRS orientado pelos *outputs*, na forma dos multiplicadores.**

Segundo Mariano (2015), o cálculo da análise envoltória de dados (DEA) seguindo o modelo IRS orientado aos *outputs* na forma dos multiplicadores.

$$\text{Minimize } \sum_{j=1}^n v_j x_{j0} - w$$

Sujeito a:

$$\sum_{i=1}^m \mu_i y_{i0} = 1$$

$$\sum_{i=1}^m \mu_i y_{ij} - \sum_{j=1}^n v_j x_{ij} - w \leq 0 \text{ para } k = 1, 2, \dots, z$$

$$\mu_i \text{ e } v_j \geq \varepsilon$$

$$w \geq 0$$

Onde:

μ_i : Peso atribuído ao i -ésimo *output*.

y_{i0} : Quantidade do i -ésimo *output* para a unidade DMU₀.

v_j : Peso atribuído ao j -ésimo *input*.

x_{j0} : Quantidade do j -ésimo *input* para a unidade DMU₀.

y_{ij} ou y_{jk} : Quantidade do i -ésimo *output* para a unidade DMU.

x_{ij} ou x_{jk} : Quantidade do j -ésimo *input* para a unidade DMU.

w : Variável livre que representa os retornos variáveis de escala.

ε : Um número pequeno positivo (para garantir a não negatividade dos pesos).

z : Número total de DMUs na amostra.

\mathbb{R} : Conjunto dos números reais.

k : Índice que percorre todas as DMUs de comparação.

\forall : Quantificador universal

h_0 : Função objetivo do modelo (representa o custo ponderado total de *inputs* da DMU₀).

m : Número de *outputs*.

n : Número de *inputs*.

Lembre-se que este cálculo se refere à orientação aos *outputs*, nos três cálculos, na forma dos multiplicadores. Caso a aplicação de outro modelo, deve-se observar os cálculos e as variáveis adicionais. No caso do modelo orientado aos *inputs* a função é maximizadora, e a variável de folga (w)

possui o valor positivo, caso exista no cálculo. Entre outras adaptações que deverá ser modificadas caso a modificação tanto do modelo como das orientações.

IV. Contribuição relativa e Projeção radial

Segundo Mariano (2020a), os resultados da Contribuição Relativa pode ser obtiva pelo cálculo:

$$\text{Contribuição relativa} = \frac{\text{peso} * \text{valor real da variável}}{\text{valor do input ou output virtual}}, \text{ ou seja:}$$

$$\text{Contribuição relativa}_{input} = \frac{v_j x_{j0}}{\sum_{j=1}^n v_j x_{j0}}, \text{ ou } \text{Contribuição relativa}_{output} = \frac{\mu_i y_{i0}}{\sum_{i=1}^m \mu_i y_{i0}}$$

Onde:

Peso (μ_i ou v_j): É o peso atribuído à variável na solução do modelo DEA.

Valor Real da Variável (y_{ij} ou x_{ij}): É o valor original da variável para a DMU em análise.

Valor do Input ou Output Virtual: No caso de orientação pelo *input*, é a soma ponderada dos *inputs* (*input* virtual); ou no caso de orientação pelo *output*, é a soma ponderada dos *outputs* (*output* virtual).

Já pra resultar na projeção radial (Mariano, 2020a), considera o cálculo:

$$\text{Projeção radial}_{input} = \theta * x_{j0}, \text{ ou: } \text{Projeção radial}_{output} = \frac{y_{i0}}{\phi}.$$

Onde:

θ : Eficiência resultante da análise DEA orientada pelo *input* ($0 < \theta \leq 1$).

ϕ : Eficiência resultante da análise DEA orientada pelo *output* ($\phi \geq 1$).

V. Programação SOLVER

Já na programação da ferramenta de análise de dados “SOLVER”⁶⁹ por meio do programa *Microsoft Excel*, foi realizado segundo Mariano (2020d), considerando que a orientação pelos *outputs* na forma dos multiplicadores. A programação seguiu o passo a passo de Mariano (2020a), Mariano

⁶⁹ Para que seja localizada a direita na barra de “dados” no programa Excel, o usuário deverá ativar a ferramenta em “opções” ou “configurações”.

(2020b), Mariano (2020c) e Mariano (2020d), e pode ser observado na figura a seguir e suas respectivas legendas⁷⁰:

Figura: Print da planilha utilizada na programação do modelo DEA

	A	B	C	D	E	F
1						
2		x1	x2	x3	y1	W
3	Pesos	0,0000000	0,0000000	0,0000000	0,0000000	0,0000000
4	Coefficientes da FO	0	0	0	0	-1
5	Função objetiva	0,0000				
6						

Fonte: Elaborada pela autora

Considerando que:

1. A linha 2 representa os *inputs* (x1, x2, x3) o *output* (y1) e a variável de folga W
 - a. A variável W é inexistente no modelo CCR.
 - b. A variável W no modelo BCC é negativa e não tem restrição.
 - c. No modelo IRS, a variável W possui o valor negativo de acordo com o modelo e possui a restrição de $W \geq 0$.
2. As células em laranja na linha 3 serão os valores que a programação vai alterar em cada solução, ou seja, ao rodar a programação resultará nos pesos de cada variável.
3. O “Coeficiente da Função objetiva” são os valores respectivos de cada variável analisada, no caso do exemplo acima, as células B4, C4 e D4 respectivas aos *inputs* serão alteradas com os valores respectivos de cada DMU. A única célula não modificada será a E4 com o valor do *output* referente da DMU ou a célula em azul com o valor representante da DMU em análise.
4. Na coluna F observa-se a variável W com o sinal negativo ($W = -1$), uma vez que é o cálculo apresentado é orientado aos *outputs* – caso seja a orientação aos *inputs*, a variável será positiva e sempre igual a 1. No caso do modelo CCR, não há a variável W.
5. A função objetiva na linha 5 resulta no inverso da efetividade obtida pelo cálculo das células: $= B4*B3+C4*C3+D4*D3+E3*E4+F3*F4$, no caso dos cálculos orientado aos *outputs*. E a eficiência é obtida em $Eficiência = \frac{1}{FO}$.

⁷⁰ Os resultados apresentados neste Apêndice são fictícios, ou seja, são números aleatórios determinados apenas para rodar a programação a título de experimentação. Os cálculos utilizados para a análise podem ser observados no Apêndice VI em conjunto com os valores das DMU levantadas.

Figura: Print da planilha dados da programação do modelo DEA

	A	B	C	D	E	F	G	H
6								
7	Restrições							
8		x1	x2	x3	y1	W	Restrição	Termo Ind.
9	Linearização	0	0	0	0,001	0	0,0000000	=1
10	DMU 1	600	300	250	0,001	1	0,0000000	<=0
11	DMU 2	100	2000	275	0,001	1	0,0000000	<=0
12	DMU 3	600	200	225	0,001	1	0,0000000	<=0
13	DMU 4	400	283	425	950	1	0,0000000	<=0
14	DMU 5	400	242	500	950	1	0,0000000	<=0
15	DMU 6	800	8,33	500	950	1	0,0000000	<=0
16	DMU 7	400	225	500	950	1	0,0000000	<=0

Fonte: Elaborado pela autora

6. A linha 9 é a restrição de linearização, ou a variável “fixa”, as cédulas em azul serão referentes ao valor nulo ou zero, uma vez que os valores dos *inputs* já foram adicionados na linha 4 referentes ao coeficiente da função objetiva. A única célula modificada será a E9 com o valor referente ao *output* da DMU analisada.
7. Os valores de análise das DMU não poderão ser iguais a 0, ou seja, deverão ser alterados para um número quase = 0, também chamado de número arquimediano (π ou 0,000000001).
8. Para melhor análise, optou-se por multiplicar todas as variáveis por 100, uma vez que os resultados dos pesos possuíam muitas casas e eram de difícil leitura. Entretanto, essa modificação é opcional, mas se utilizada, certifique que todas as variáveis serão multiplicadas.
9. O valor da variável W na linha de linearização é sempre = 0, enquanto nas demais linhas de cada DMU sempre será = 1. Quando a variável estiver presente no cálculo, caso contrário esta coluna não existe.
10. Na linha G é representado as restrições. A restrição de linearização, que sempre o termo independente será = 1, e calculada pelo valor dos *inputs* e *outputs* virtuais – Exemplo: = $B9*B3+C9*C3+D9*D3+E9*E3+F9*F3$, já nas restrições de cada DMU é calculada pelo negativo do primeiro *input*, e pela soma dos produtos dos demais *inputs* e *outputs* virtuais (Exemplo: = $- B10*B3+C10*C3+D10*D3+E10*E3+F10*F3$), possuindo a restrição do termo independente ≤ 0 .
11. As demais linhas são a reprodução dos valores a serem calculados das DMUs, com as respectivas restrições.

Figura: Print da planilha resultados da programação do modelo DEA

	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V
6													
7	Resultado do calculo DEA orientado pelos <i>output</i>												
8		Pessos dos Inputs e Output				FO	Contribuição relativa			Eficiência		Projeção	
9		x1	x2	x3	y1	W	FO	CRx1	CRx2	CRx3	Eficiência	Relativa (%)	Radial (y1)
10	DMU 1	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	52,17%	26,09%	21,74%	1,0000	1,0000	0,00
11	DMU 2	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	4,21%	84,21%	11,58%	1,0000	1,0000	0,00
12	DMU 3	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	58,54%	19,51%	21,95%	1,0000	1,0000	0,00
13	DMU 4	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	36,10%	25,54%	38,36%	1,0000	1,0000	0,00
14	DMU 5	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	35,03%	21,19%	43,78%	1,0000	1,0000	0,00
15	DMU 6	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	61,15%	0,64%	38,22%	1,0000	1,0000	0,00
16	DMU 7	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	35,56%	20,00%	44,44%	1,0000	1,0000	0,00
17	DMU 8	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	1,0000000	35,96%	44,94%	19,10%	1,0000	1,0000	0,00

Fonte: Elaborado pela autora

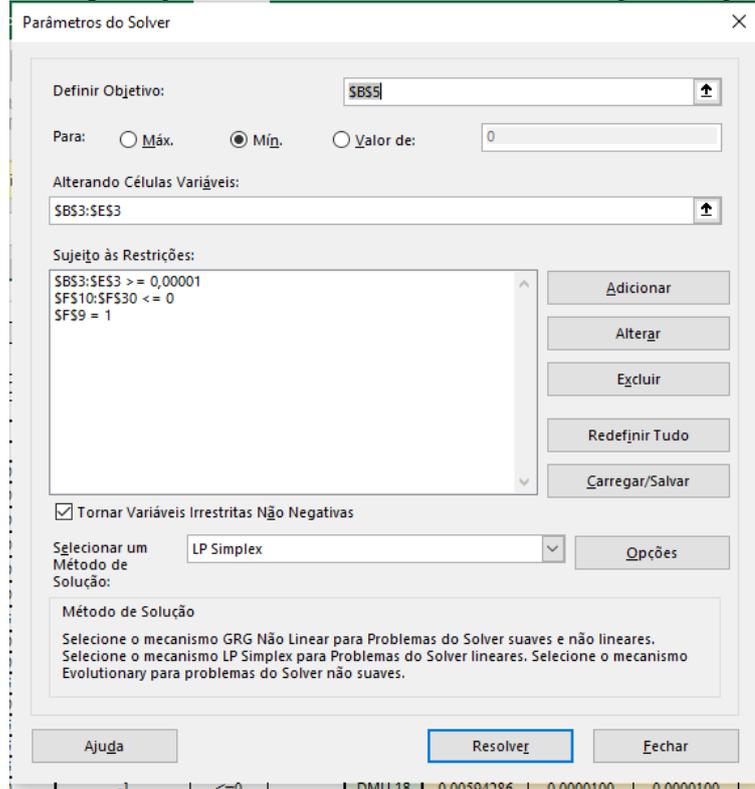
Considera que:

1. A coluna J representa as DMUs.
2. As colunas K, L e M são os pesos dos *inputs*; enquanto a coluna N é o peso do *output*; e a coluna O é o peso da variável W.
3. A coluna P é o valor originado na cédula de “função objetiva”.
4. As colunas Q, R e S são os valores da contribuição relativa, que são originadas pela multiplicação do peso da variável com o valor de análise, dividido pelo valor do *input* ou *output* virtual – como por exemplo o CR de X1: $(K10*B10)/(K10*B10+C10*L10+D10*M10)$, assim suscetivelmente alterando os valores conforme a análise. Para facilitar a reprodução dos cálculos, pressione a tecla “F4” duas vezes para congelar a cédula referentes aos valores fixos, para somente “arrastar” os valores pressionando o quadrado verde inferior na cédula selecionada. Os valores das contribuições relativas podem ser utilizados para analisar quais pesos possuíram mais importância para cada resultado obtido.
5. A coluna T é o valor inverso da Função objetiva, ou seja $Eficiência = \frac{1}{FO}$. Ele deverá resultar em um número entre 0 e 1, onde quanto mais próximo ao 1, mais eficiente a DMU será.
6. A coluna U é baseado na comparação do valor da maior eficiência localizada (X= 100%), e as demais é uma relação de $Eficiência\ relativa = \frac{Y*100}{X}$.

Diferentes cálculos possuem diferentes variáveis, a localização e a disposição das informações poderão se alterar de acordo com o modelo. Caso a tentativa de replicação, é mais indicado observar os vídeos de Mariano (2020a; 2020b; 2020c; 2020d).

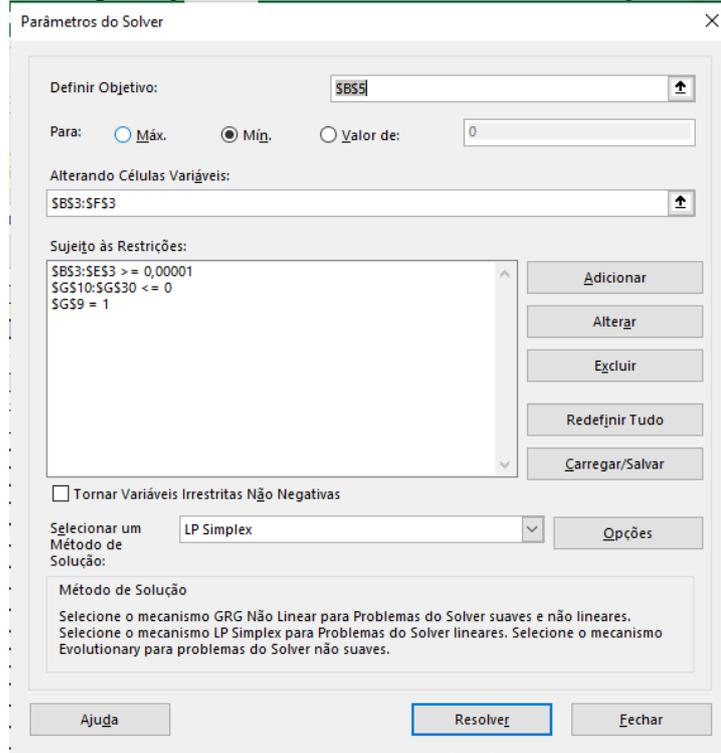
Apresentado a planilha, inicia-se a programação da ferramenta de análise de dados SOLVER, e deve-se levar em consideração que é o modelo orientado pelos *outputs*, logo a função é de minimização – na orientação dos *inputs* é a função de maximizar e se atentar a esse detalhe determina o sucesso ou o fracasso da programação SOLVER.

Figura: Programação SOLVER, modelo CCR orientado pelos *outputs*



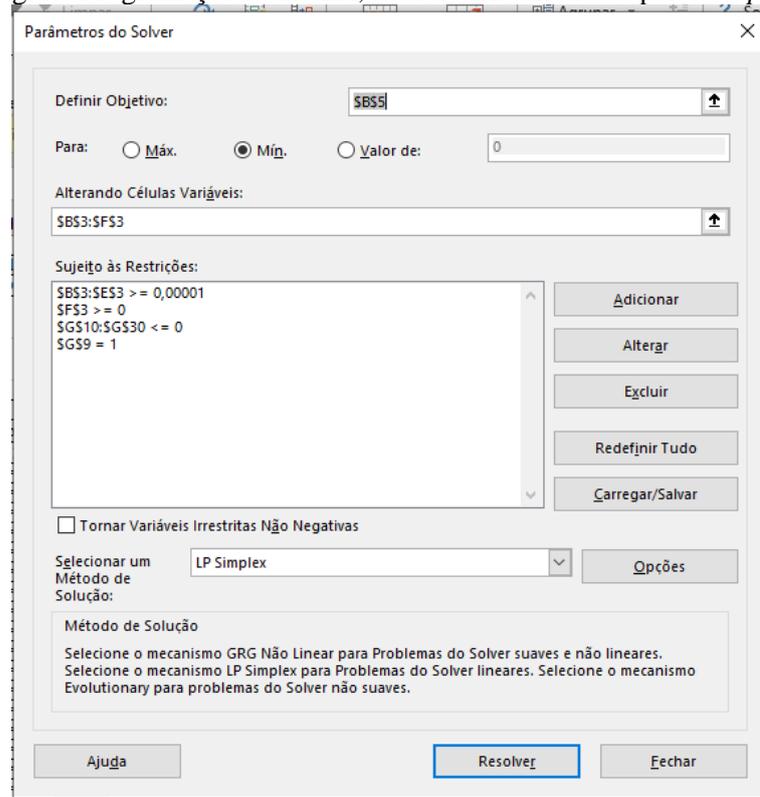
Fonte: Elaborada pela autora

Figura: Programação SOLVER, modelo BCC orientado pelos *outputs*



Fonte: Elaborada pela autora

Figura: Programação SOLVER, modelo IRS orientado pelos *outputs*



Fonte: Elaborada pela autora

Onde:

1. O campo “Definir objetivo” é igual à cédula referente aos resultados da Função objetiva.
2. O campo “Para” é referente ao cálculo utilizado, ou seja, o modelo orientado aos *outputs* é referente a minimização.
3. O campo “Alterando cédulas variáveis” são as cédulas referentes aos pesos dos *inputs*, *outputs* e do peso de W.

Considera que:

1. Haverá quatro restrições:
 - a. a restrição dos pesos das cédulas variáveis, cédulas referentes aos pesos dos *inputs* e *outputs*, por um número arquimediano (π ou 0,00000000000001);
 - b. a restrição do peso da cédula variável de W:
 - i. Inexistente no modelo CCR.
 - ii. W não possui restrição de sinal no modelo BCC.
 - iii. E $W \geq 0$ no modelo IRS.
 - c. as demais restrições das DMUs e seus termos independentes ≤ 0 ;
 - d. a restrição de linearização e o termo independente =1;
2. O campo “tornar variáveis irrestritas Não negativas” não pode ser selecionada neste modelo, a seleção pode comprometer os resultados finais.

3. Por fim, selecionar a opção do modelo de solução “LP simplex”.

As configurações explicitadas foram as configurações utilizadas para o desenvolvimento desta pesquisa, e não um passo a passo para ser seguido; uma vez que, números diferentes de variáveis podem comprometer a estrutura da planilha, assim como outros modelos e orientações não serão configuradas e programadas da mesma forma.

VI. Execução da programação SOLVER

Será utilizado as mesmas colunas e linhas descritas nos tópicos anteriores, e com a replicação das localizações e programação descrita, para rodar o modelo de programação DEA. A etapa de aplicação deve ser posterior à coleta de dados e ao preenchimento da planilha, uma vez que, o modelo necessita de todos os valores para calcular a relação de relevâncias ou pesos que interferem na eficiência do processo analisado. Segundo Mariano (2020a), o número de DMUs calculadas deverá ser no mínimo o triplo de *inputs* e *outputs* calculados. Essa restrição assegura que os valores resultantes sejam calculados com mais precisão, assim colaborando com as análises e resultados.

Considerando que:

1. As DMUs que resultarem 1 na eficiência, os pesos podem variar em diferentes aplicações, uma vez que, a programação SOLVER pode identificar outras relações que interferem para o resultado ser 1, o mesmo caso não ocorre para os demais valores.
2. Não há uma forma automática para rodar o programa, os dados devem ser alterados um a um para aplicar a ferramenta SOLVER, ou seja, as cédulas brancas nas linhas 3 e 9 devem ser modificadas manualmente para cada DMU analisada.
3. Os dados coletados e preenchidos devem ser uniformes, ou seja, se na variável X1 é medido em anos, deverá conter todos os dados da coluna em anos. Entretanto, as variáveis podem utilizar de diferentes grandezas, como a X1 em anos, X2 em quantidade/unidades; X3 em velocidade média, entre outros.

Procedimento Detalhado:

1. Insira os dados das DMUs com *inputs* nas colunas correspondentes, no caso do exemplo utilizado, foi preenchido as colunas B a D com os valores dos *inputs* em análise, e *outputs* na coluna E.
2. Configure o Solver conforme as instruções detalhadas – observe o modelo e a orientação que será mais benéfica à sua aplicação.

3. Para executar o modelo, será adicionado os dados das DMUs em análise nas cédulas em brancas. No caso do modelo utilizado, será adicionado os valores dos *inputs* na linha de “Linearização” (E9) e o valor do *output* na linha de “Coeficiente da função objetiva” (B3 a D3).
4. Com os dados preenchidos, pode rodar a ferramenta SOLVER já programada.
5. Os resultados serão revelados nas cédulas amarelas (B3 a F3) e evidenciará o valor da função objetiva, que no caso do modelo orientado pelos *outputs* é o inverso da eficiência.
6. Os dados dos pesos e da função objetiva deverá ser transferido para a respectiva coluna a direita (K10 a O10 para o valor dos pesos, e P10 para a função objetiva). Lembre-se de realizar a opção de colagem com colagem especial, ou colar apenas os valores.
7. Tirando a coluna de Eficiência relativa, todas as demais serão calculadas automaticamente, se adicionado os cálculos indicados previamente.
8. A eficiência relativa deverá ser calculada com base no maior valor localizado. Para facilitar o cálculo, ao identificar a cédula com o melhor resultado, para automatizar no Excel, utilizar a tecla “F4” para congelar a cédula.
9. Cada utilização da ferramenta, deverá repetir ou seis primeiros passos até a conclusão do número de DMUs.
10. Com todos os resultados já calculados, pode iniciar as conclusões e considerações do processo.

VII. Calculando a projeção Radial.

1. A projeção radial considerando apenas um *output* é calculada com base no produto da respectiva DMU em análise com o resultado da função objetiva; ou a divisão do *output* analisado pelo resultado eficiência. Ou seja: a projeção radial é “=E10*P10” ou “=E10/T10”.
2. Por fim, repetindo em todas as demais DMUs em análise.
3. A projeção não resultará na “meta” de produção que a DMU deve operar para ser produtiva, entretanto, a projeção radial entregará um valor aproximado como ponto de partida para observar os cenários analisados (Mariano, 2020d).

Figura: Exemplo da tabela de projeção radial. (modelo BCC)

F34 X ✓ fx =E10/T10						
	A	B	C	D	E	F
31						
32	Projeção Radial					
33		x3	x2	x1	y1	Projeção radial de y2
34	DMU1	250	300	600	0,00	855,00
35	DMU2	275	2000	100	0,00	870,00
36	DMU3	225	200	600	0,00	840,00
37	DMU4	425	283	400	950,00	962,98
38	DMU5	500	242	400	950,00	963,78
39	DMU6	500	200	600	950,00	963,78

Fonte: elaborado pela autora.

APÊNDICE V

Resultado e dados coletados na integra 1 – Resultados quantificados do instrumento de levantamento

	Cargos	X1: Conhecimento do sistema ⁷¹	Experiência no setor	X2: Pontuação por lotação	Escolaridade	X3: Pontuação por escolaridade	Utiliza a Classificação?	Y1: Atribuição das classes
DMU1	Terceirizado/Bolsista	250	3 anos	300	Especialização lato sensu completo	600	Sim, eu utilizo	0
DMU2	Outros	275	20 anos	2000	Prefiro não responder	100	Sim, eu utilizo	0
DMU3	Terceirizado/Bolsista	225	2 anos	200	Especialização lato sensu completo	600	Sim, eu utilizo	0
DMU4	Terceirizado/Bolsista	425	2 anos e 10 meses	283	Ensino Superior completo	400	Sim, eu utilizo	950
DMU5	Terceirizado/Bolsista	500	2 anos e 5 meses	242	Ensino Superior completo	400	Sim, eu utilizo	950
DMU6	Terceirizado/Bolsista	500	1 mês	8,33	Mestrado - Stricto sensu completo	800	Sim, eu utilizo	950
DMU7	Terceirizado/Bolsista	500	2 anos 3 meses	225	Ensino Superior completo	400	Sim, eu utilizo	950
DMU8	Servidor Analista	425	10 anos	1000	Mestrado - Stricto sensu completo	800	Sim, eu utilizo	900
DMU9	Outros	500	3 anos	300	Especialização lato sensu completo	600	Sim, eu utilizo	850
DMU10	Terceirizado/Bolsista	200	9 anos	900	Ensino Médio completo	100	Sim, eu utilizo	825
DMU11	Terceirizado/Bolsista	500	2 anos	200	Especialização lato sensu completo	600	Sim, eu utilizo	950
DMU12	Servidor Analista	425	15 anos	1500	Especialização lato sensu completo	600	Sim, eu utilizo	900
DMU13	Terceirizado/Bolsista	325	6 anos	600	Especialização lato sensu completo	600	Sim, eu utilizo	825
DMU14	Terceirizado/Bolsista	325	13 anos	1300	Especialização lato sensu completo	600	Sim, eu utilizo	900
DMU15	Terceirizado/Bolsista	225	5 anos	500	Especialização lato sensu completo	600	Sim, eu utilizo	675
DMU16	Terceirizado/Bolsista	325	32 anos	3200	Ensino Superior completo	400	Sim, eu utilizo	825
DMU17	Terceirizado/Bolsista	325	35 anos	3500	Ensino Médio completo	100	Sim, eu utilizo	825
DMU18	Outros	300	1 ano	100	Ensino Superior completo	400	Sim, eu utilizo	700
DMU19	Outros	375	1 ano e 6 meses	150	Especialização lato sensu completo	600	Sim, eu utilizo	775
DMU20	Terceirizado/Bolsista	375	15 anos	1500	Ensino Superior completo	400	Sim, eu utilizo	725
DMU21	Servidor Analista	500	2 anos e 4 meses	233	Mestrado - Stricto sensu completo	800	Sim, eu utilizo	800

⁷¹ Para facilitar os cálculos todos valores foram multiplicados por “100”. Assim como os outros valores das demais colunas.

Inválidos	Terceirizado/Bolsista		2 meses	16,67	Ensino Superior completo	400	Prefiro não responder.
Inválidos	Terceirizado/Bolsista		3 meses	25	Ensino Superior completo	400	Prefiro não responder.
Inválidos	Servidor Técnico		Mais de um ano	100	Ensino Superior completo	400	Prefiro não responder.
Inválidos	Outros		12 anos	1200	Doutorado - Stricto sensu completo	1100	Prefiro não responder.
Inválidos	Terceirizado/Bolsista		2 anos	200	Especialização lato sensu completo	600	Prefiro não responder.
Inválidos	Terceirizado/Bolsista		1 ano e 1 mês	108	Especialização lato sensu completo	600	Prefiro não responder.
Inválidos	Outros		28	2800	Ensino Superior completo	400	Prefiro não responder.
Inválidos	Terceirizado/Bolsista		3 anos	300	Ensino Superior completo	400	Não utilizo
Inválidos	Terceirizado/Bolsista		24 anos	2400	Especialização lato sensu completo	600	Não utilizo
Inválidos	Terceirizado/Bolsista		20 anos	2000	Ensino Superior completo	400	Não utilizo
Inválidos	Servidor Analista		2,5 anos	250	Prefiro não responder	0	Não utilizo
Inválidos	Servidor Analista		7 anos	700	Mestrado - Stricto sensu completo	800	Não utilizo
Inválidos	Terceirizado/Bolsista		6 anos	600	Especialização lato sensu completo	600	Não utilizo
Inválidos	Outros		10 anos	1000	Especialização lato sensu completo	600	Não utilizo
Inválidos	Terceirizado/Bolsista		10 anos	1000	Ensino Superior completo	400	Não utilizo
Inválidos	Outros		17 anos	1700	Especialização lato sensu completo	600	Não utilizo

Fonte: Elaborado pela autora

Resultados dos cálculos da análise envoltória de dados

1. Resultados do modelo CCR, orientado pelo *output* na forma dos multiplicadores.

Resultado do cálculo DEA orientado pelos <i>outputs</i> – Modelo CCR											
	Pesos dos <i>Inputs</i> e <i>Output</i>				Função objetiva	Contribuição relativa			Eficiência		Projeção
	x1	x2	x3	y1	FO	CRx1	CRx2	CRx3	Eficiência TOTAL	Relativa (%)	Radial (CCR)
DMU 1	41249,82989	0,0000100	0,0000100	9999,95875	10312457,482613	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1031,25
DMU 2	41249,82989	0,0000100	0,0000100	9999,95875	11343703,241975	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1134,37
DMU 3	41249,82989	0,0000100	0,0000100	9999,95875	9281211,7342526	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	928,12
DMU 4	0,00439211	0,0000100	0,0000100	0,0010526	1,8734747368414	99,64%	0,15%	0,21%	53,38%	54,44%	1779,80
DMU 5	0,00439211	0,0000100	0,0000100	0,0010526	2,2024726315781	99,71%	0,11%	0,18%	45,40%	46,31%	2092,35
DMU 6	0,00439211	0,0000100	0,0000100	0,0010526	2,2123826315781	99,26%	0,38%	0,36%	45,20%	46,10%	2101,76
DMU 7	0,00439211	0,0000100	0,0000100	0,0010526	2,2023026315781	99,72%	0,10%	0,18%	45,41%	46,32%	2092,19
DMU 8	0,00463333	0,0000100	0,0000100	0,0011111	1,9871666666659	99,09%	0,50%	0,40%	50,32%	51,33%	1788,45
DMU 9	0,00490294	0,0000100	0,0000100	0,0011765	2,4604705882342	99,63%	0,12%	0,24%	40,64%	41,46%	2091,40
DMU 10	0,00505000	0,0000100	0,0000100	0,0012121	1,0199999999996	99,02%	0,88%	0,10%	98,04%	100,00%	841,50
DMU 11	0,00439211	0,0000100	0,0000100	0,0010526	2,2040526315781	99,64%	0,09%	0,27%	45,37%	46,28%	2093,85
DMU 12	0,00463333	0,0000100	0,0000100	0,0011111	1,99016666665871	98,94%	0,75%	0,30%	50,25%	51,25%	1791,15
DMU 13	0,00505000	0,0000100	0,0000100	0,0012121	1,6532499999993	99,27%	0,36%	0,36%	60,49%	61,70%	1363,93
DMU 14	0,00463333	0,0000100	0,0000100	0,0011111	1,5248333333328	98,75%	0,85%	0,39%	65,58%	66,89%	1372,35
DMU 15	0,00616111	0,0000100	0,0000100	0,0014815	1,3972499999993	99,21%	0,36%	0,43%	71,57%	73,00%	943,14
DMU 16	0,00505000	0,0000100	0,0000100	0,0012121	1,6772499999993	97,85%	1,91%	0,24%	59,62%	60,81%	1383,73
DMU 17	0,00505000	0,0000100	0,0000100	0,0012121	1,6772499999993	97,85%	2,09%	0,06%	59,62%	60,81%	1383,73
DMU 18	0,00594286	0,0000100	0,0000100	0,0014286	1,7878571428562	99,72%	0,06%	0,22%	55,93%	57,05%	1251,50
DMU 19	0,00537258	0,0000100	0,0000100	0,0012903	2,0222177419345	99,63%	0,07%	0,30%	49,45%	50,44%	1567,22
DMU 20	0,00573966	0,0000100	0,0000100	0,0013793	2,1713706896541	99,12%	0,69%	0,18%	46,05%	46,97%	1574,24
DMU 21	0,00520625	0,0000100	0,0000100	0,0012500	2,6134549999988	99,60%	0,09%	0,31%	38,26%	39,03%	2090,76

Fonte: Elaborado pela autora

2. Resultados do modelo BCC, orientado pelo *output* na forma dos multiplicadores.

Resultado do cálculo DEA orientado pelos <i>outputs</i> – Modelo BCC												
	Pesos dos <i>Inputs</i> e <i>Output</i>					FO	Contribuição relativa			Eficiência		Projeção Radial (BCC)
	x1	x2	x3	y1	W	PR	CRx1	CRx2	CRx3	Eficiência	Relativa (%)	
DMU 1	5999,996	0,000010	0,000010	9999,994	1031,25	1031,25	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	855,00
DMU 2	5999,996	0,000010	0,000010	9999,994	1134,37	1134,37	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	870,00
DMU 3	5999,996	0,000010	0,000010	9999,994	928,12	928,12	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	840,00
DMU 4	0,000017	0,000010	0,000010	0,001053	1779,80	1779,80	50,98%	20,31%	28,71%	98,65%	100,00%	962,98
DMU 5	0,000017	0,000010	0,000010	0,001053	2092,35	2092,35	56,55%	16,38%	27,07%	98,57%	99,92%	963,78
DMU 6	0,000127	0,000010	0,000010	0,001053	2101,76	2101,76	79,50%	10,46%	10,04%	96,84%	98,16%	981,03
DMU 7	0,000017	0,000010	0,000010	0,001053	2092,19	2092,19	57,21%	15,41%	27,39%	98,59%	99,93%	963,62
DMU 8	0,000017	0,000010	0,000010	0,001111	1788,45	1788,45	28,29%	39,84%	31,87%	92,56%	93,82%	972,35
DMU 9	0,000017	0,000010	0,000010	0,001176	2091,40	2091,40	48,14%	17,29%	34,57%	88,13%	89,33%	964,52
DMU 10	0,000799	0,000010	0,000010	0,001212	841,50	841,50	94,11%	5,30%	0,59%	98,04%	99,38%	841,50
DMU 11	0,000017	0,000010	0,000010	0,001053	2093,85	2093,85	51,09%	12,23%	36,69%	98,42%	99,76%	965,28
DMU 12	0,000017	0,000010	0,000010	0,001111	1791,15	1791,15	25,27%	53,38%	21,35%	92,30%	93,56%	975,05
DMU 13	0,000484	0,000010	0,000010	0,001212	1363,93	1363,93	92,92%	3,54%	3,54%	89,13%	90,35%	925,57
DMU 14	0,000434	0,000010	0,000010	0,001111	1372,35	1372,35	88,13%	8,12%	3,75%	96,34%	97,66%	934,20
DMU 15	0,000961	0,000010	0,000010	0,001481	943,14	943,14	95,16%	2,20%	2,64%	78,91%	79,99%	855,39
DMU 16	0,000484	0,000010	0,000010	0,001212	1383,73	1383,73	81,39%	16,54%	2,07%	87,27%	88,46%	945,37
DMU 17	0,000484	0,000010	0,000010	0,001212	1383,73	1383,73	81,39%	18,10%	0,52%	87,27%	88,46%	945,37
DMU 18	0,000929	0,000010	0,000010	0,001429	1251,50	1251,50	98,24%	0,35%	1,41%	77,73%	78,79%	900,54
DMU 19	0,000929	0,000010	0,000010	0,001429	1567,22	1567,22	97,89%	0,42%	1,69%	77,73%	78,79%	997,03
DMU 20	0,000568	0,000010	0,000010	0,001379	1574,24	1574,24	91,81%	6,47%	1,72%	76,47%	77,51%	948,14
DMU 21	0,000017	0,000010	0,000010	0,001250	2090,76	2090,76	44,72%	12,47%	42,81%	82,92%	84,06%	964,73

Fonte: Elaborado pela autora

1. Resultados do modelo IRS, orientado pelo *output* na forma dos multiplicadores.

Resultado do cálculo DEA orientado pelos <i>outputs</i> – Modelo IRS												
	Pesos dos <i>Inputs</i> e <i>Output</i>					FO	Contribuição relativa			Eficiência		Projeção Radial (IRS)
	x1	x2	x3	y1	W	PR	CRx1	CRx2	CRx3	Eficiência	Relativa (%)	
DMU 1	41232,99	0,0000100	0,0000100	9995,88	0,0000000	10308247,9	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1030,82
DMU 2	41232,99	0,0000100	0,0000100	9995,88	0,0000000	11339072,7	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1133,91
DMU 3	41232,99	0,0000100	0,0000100	9995,88	0,0000000	9277423,1	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	927,74
DMU 4	0,004392	0,0000100	0,0000100	0,001053	0,0000000	1,8734747	99,64%	0,15%	0,21%	53,38%	54,44%	1779,80
DMU 5	0,004392	0,0000100	0,0000100	0,001053	0,0000000	2,2024726	99,71%	0,11%	0,18%	45,40%	46,31%	2092,35
DMU 6	0,004392	0,0000100	0,0000100	0,001053	0,0000000	2,2123826	99,26%	0,38%	0,36%	45,20%	46,10%	2101,76
DMU 7	0,004392	0,0000100	0,0000100	0,001053	0,0000000	2,2023026	99,72%	0,10%	0,18%	45,41%	46,32%	2092,19
DMU 8	0,004633	0,0000100	0,0000100	0,001111	0,0000000	1,9871667	99,09%	0,50%	0,40%	50,32%	51,33%	1788,45
DMU 9	0,004903	0,0000100	0,0000100	0,001176	0,0000000	2,4604706	99,63%	0,12%	0,24%	40,64%	41,46%	2091,40
DMU 10	0,005050	0,0000100	0,0000100	0,001212	0,0000000	1,0200000	99,02%	0,88%	0,10%	98,04%	100,00%	841,50
DMU 11	0,004392	0,0000100	0,0000100	0,001053	0,0000000	2,2040526	99,64%	0,09%	0,27%	45,37%	46,28%	2093,85
DMU 12	0,004633	0,0000100	0,0000100	0,001111	0,0000000	1,9901667	98,94%	0,75%	0,30%	50,25%	51,25%	1791,15
DMU 13	0,005050	0,0000100	0,0000100	0,001212	0,0000000	1,6532500	99,27%	0,36%	0,36%	60,49%	61,70%	1363,93
DMU 14	0,004633	0,0000100	0,0000100	0,001111	0,0000000	1,5248333	98,75%	0,85%	0,39%	65,58%	66,89%	1372,35
DMU 15	0,006161	0,0000100	0,0000100	0,001481	0,0000000	1,3972500	99,21%	0,36%	0,43%	71,57%	73,00%	943,14
DMU 16	0,005050	0,0000100	0,0000100	0,001212	0,0000000	1,6772500	97,85%	1,91%	0,24%	59,62%	60,81%	1383,73
DMU 17	0,005050	0,0000100	0,0000100	0,001212	0,0000000	1,6772500	97,85%	2,09%	0,06%	59,62%	60,81%	1383,73
DMU 18	0,005943	0,0000100	0,0000100	0,001429	0,0000000	1,7878571	99,72%	0,06%	0,22%	55,93%	57,05%	1251,50
DMU 19	0,005373	0,0000100	0,0000100	0,001290	0,0000000	2,0222177	99,63%	0,07%	0,30%	49,45%	50,44%	1567,22
DMU 20	0,005740	0,0000100	0,0000100	0,001379	0,0000000	2,1713707	99,12%	0,69%	0,18%	46,05%	46,97%	1574,24
DMU 21	0,005206	0,0000100	0,0000100	0,001250	0,0000000	2,6134550	99,60%	0,09%	0,31%	38,26%	39,03%	2090,76

Fonte: Elaborado pela autora

Tabela completa em porcentagem referente às respostas coletadas no Bloco 3 do Instrumento de Levantamento.

Afirmações apresentadas aos colaboradores do MS, e suas opiniões:	Concordaram totalmente	Concordaram parcialmente	Não concordaram nem discordaram	Discordaram parcialmente	Discordaram totalmente	Preferiram não responder
Até o momento desse questionário, nunca dei tanta atenção sobre a finalidade da gestão de documentos.	5,41%	13,51%	13,51%	10,81%	51,35%	2,70%
No meu ambiente de trabalho, a gestão de documentos e as práticas de classificação nunca foram debatidas ou ensinadas.	18,92%	8,11%	2,70%	18,92%	48,65%	2,70%
Já tive acesso às Políticas de gestão de documentos do MS.	37,84%	24,32%	13,51%	2,70%	10,81%	10,81%
As políticas e Normas destinadas a Gestão de documentos e a classificação do MS são de fácil acesso ou são claras e compreensíveis.	27,03%	32,43%	16,22%	2,70%	16,21%	5,40%
Eu me concentro em aprender e desenvolver apenas as minhas responsabilidades e referentes ao meu setor. E não me preocupo com os processos e atividades desenvolvidas em outros setores que não afetarão o meu trabalho.	2,70%	24,32%	10,81%	18,92%	37,84%	5,41%
Considero que a cultura organizacional influencia a maneira na qual os documentos são classificados dentro da instituição.	40,54%	37,84%	8,11%	0,00%	8,11%	5,41%
Não enxergo similaridade entre as atividades que desempenho e as atividades descritas no Instrumento de classificação de documentos.	5,41%	16,22%	13,51%	21,62%	35,14%	8,11%
Considero que a resistência à mudança por parte dos colaboradores pode ser um desafio para a implementação de novas práticas de classificação de documentos.	37,84%	27,03%	16,22%	2,70%	10,81%	5,41%
Acho que o excesso de burocracia ou o excesso de campos para completar no momento de criação do documento impossibilita que eu dê mais atenção às práticas de classificação.	8,11%	21,62%	27,03%	13,51%	24,32%	5,41%
O volume diário do meu trabalho impossibilita que eu complete todos os campos na criação do documento, inclusive o campo de classificação de documentos com a atenção que deveria, podendo prejudicar a precisão na classificação de documentos.	5,41%	18,92%	27,03%	16,22%	24,32%	8,11%

Até o momento desse questionário, nunca dei tanta atenção sobre como é feita a classificação de documentos.	10,81%	13,51%	5,41%	16,22%	51,35%	2,70%
Acho o Instrumento de classificação de documentos muito complexo.	5,41%	27,03%	21,62%	18,92%	16,22%	10,81%
Acredito que o treinamento e a comunicação interna dos servidores impacta significativamente na classificação de documentos.	67,57%	10,81%	13,51%	5,41%	2,70%	2,70%
Penso que a utilização de tecnologias de classificação automática pode otimizar o processo de classificação de documentos	59,46%	18,92%	8,11%	10,81%	5,41%	5,41%
Vejo a sensibilização sobre a importância da classificação de documentos como um fator essencial para a eficiência do processo.	67,57%	16,22%	8,11%	0,00%	8,11%	2,70%
Acredito que minha compreensão dos critérios de classificação seria melhorada com exemplos práticos e aplicados ao meu setor específico.	62,16%	24,32%	2,70%	2,70%	5,41%	5,41%

Fonte: Elaborado pela autora

ANEXO I

Tabela disponibilizada pelo Ministério da Saúde com a relação de servidores por cargos

	CARGO	Ativo permanente	Nomeado cargo comissionado	Req.de outros órgãos	Requisitado	Outros	Total
Cargos do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo	Agente administrativo	331				3	334
	Analista técnico administrativo	48				3	51
Cargos da Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho	Analista técn. em políticas sociais	163					163
	Administrador	158					158
	Tecnologista	132					132
	Contador	23					23
	Técnico em assuntos educacionais	20					20
	Arquivista	11					11
	Psicólogo	10					10
	Economista	9					9
	Assistente social	8					8
	Analista de sistemas	8					8
	Programador	8					8
	Engenheiro	7					7
	Técnico em comunicação social	7					7
	Nutricionista	6					6
	Arquiteto	5					5
	Farmacêutico	5					5
	Analista em ciência e tecnologia	5					5
	Bibliotecário	4					4
	Estatístico	4					4
	Desenhista	2					2
Analista de o e m	1					1	
Antropólogo	1					1	
Biólogo	1					1	
Cartógrafo	1					1	
Programador de computador	1					1	
Cargos da Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho	Agente de combate a endemias					1	1
	Agente de saúde pública	16					16
	Divulgador sanitário	4					4
	Enfermeiro	25					25
	Farmacêutico bioquímico	2					2
	Fisioterapeuta	2					2
	Fonoaudiólogo	0					
	Guarda de endemias	12				6	18
	Laboratorista	8					8
	Laboratorista jornada 8 horas	1					1
	Médico	16					16
	Médico veterinário	1					1
	Microscopista	6					6
	Odontólogo - 30 horas	3					3
	Odontólogo - 40 horas	4					4
	Sanitarista	2					2
Terapeuta ocupacional	1					1	
Cargos da Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho (Nível Médio)	Técnico em saúde	3					3
	Técnico em cartografia	4					4
	Técnico de processamento de dados	1					1
	Técnico de laboratório	8					8
	Técnico de contabilidade	14					14

	Técnico	1					1
Serviços complementares	Agente de portaria	25					25
	Agente de serviços complementares	4					4
	Agente de transp. marítimo fluvial	1					1
	Agente de vigilância	24				1	25
	Artífice de manutenção de veículos	3					3
	Artífice	1					1
	Artífice de eletríc. e comunicações	1					1
	Artífice de mecânica	2					2
	Artífice especializado	3					3
	Assessor técnico	1					1
	Assistente administrativo	1					1
	Assistente de administração	9					9
	Assistente em ciência e tecnologia	1					1
	Atendente	7				1	8
	Auxiliar de serviços gerais	6					6
	Auxiliar operações serviços diversos	20					20
	Auxiliar operacional serviços diversos	16					16
	Auxiliar técnico da produção A	2					2
	Auxiliar técnico de produção	1					1
	Auxiliar administrativo	10					10
	Auxiliar de administração	13					13
	Auxiliar de contabilidade	1					1
	Auxiliar de divulgação	1					1
	Auxiliar de enfermagem	10					10
	Auxiliar de estatística	2					2
	Auxiliar de higiene dental	1					1
	Auxiliar de laboratório					1	1
	Auxiliar de laboratório 8 horas	2					2
	Auxiliar de produção	1					1
	Auxiliar de saneamento	6					6
	Auxiliar de serviços gerais	11					11
	Contínuo	4					4
	Datilografo	20					20
	Digitador	12					12
Inspetor de segurança física e patrimônio	1					1	
Mecânico	1					1	
Motorista	4					4	
Motorista oficial	31					31	
Operador de computador	1					1	
Recepcionista	1					1	
Telefonista 30 horas	2					2	
Vigilante	1					1	
Outros cargos	Auditor					1	1
	Contramestre	1					1
	Mestre de lancha	1					1
	Ministro de Estado					1	1
	Sem informação		68	12	128	116	324
Total	1379	68	12	128	134	1721	

Fonte: Protocolo NUP: 25072.033626/2024-65, Ministério da Saúde.