Disponível em www.bad.pt/publicacoes

PAPER



A Estruturação de Procedimentos de Gestão Documental e a Mudança de Paradigmas: o Caso dos Correios do Brasil

Liliane Dutra Leonel^a, Valquíria Araújo da Cruz^b

^a*Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Brasil, lilianedutra@correios.com.br*

^b*Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Brasil, valquiriacruz@correios.com.br*

Resumo

No Brasil, ainda é recente a preocupação com a gestão dos documentos, os órgãos e entidades enfrentam grandes desafios para se adequarem à legislação arquivística brasileira e demonstrarem aos usuários a importância do tratamento da documentação produzida, tanto para fins probatórios quanto históricos. O presente estudo de caso apresenta a importância da utilização de procedimentos estruturados de gestão documental e demonstra a solução encontrada pelos Correios para sanar seus problemas relativos à ausência de metodologia de gestão de documentos, utilizando legislação específica de uma esfera da Administração Pública com as devidas adequações à sua realidade. Por fim, apresenta também os desafios referentes à dimensão da empresa, a única do tamanho do Brasil. Palavras-chave: Correios. Formação de Processo. Gestão Documental.

Palavras-chave: Correios, Formação de Processo, Gestão Documental

Abstract:

In Brazil, a very recent concern with the management of documents, bodies and agencies face major challenges to suit the Brazilian archival legislation and show users the importance of treatment of the documentation produced for both evidential and historical purposes. This case study shows the importance of using structured procedures document management and demonstrates the solution found by the Correios to remedy their problems concerning the failure to document management methodology using specific legislation of a sphere of public administration with the necessary adjustments to their reality. Finally, it also presents challenges for the size of the company, only the size of Brazil.

Key-Words: Correios, Process Training, Document Management.

Introdução

Os Correios tiveram sua origem no Brasil em 25 de janeiro de 1663, data da nomeação do alferes João Cavalheiro Cardozo para o cargo de Correio da Capitania do Rio de Janeiro, quando então se originaram os correios-mores no país e instituiu-se a atividade postal regular.

Em 1931, o presidente Getúlio Vargas emitiu decreto pelo qual fundia a, então, Direção-Geral dos Correios com a Repartição-Geral dos Telégrafos. Originava-se, assim o Departamento de Correios e Telégrafos – DCT, subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas. As administrações dos Correios passaram a ser denominadas Diretorias Regionais.

Em 1968, um ano após a instituição do Ministério das Comunicações, o DCT passa à sua subordinação.

Com o desenvolvimento dos setores produtivos do Brasil, a reorganização do serviço postal se tornou necessária contemplando modelo organizacional mais moderno em relação ao praticado pelo DCT, que não apresentava infraestrutura compatível com as necessidades dos usuários.

Foi criada, em 20 de março de 1969, pela Lei nº. 509, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, como empresa pública vinculada ao Ministério das Comunicações, tendo como competências:

- I. Executar e controlar, em regime de monopólio, os serviços postais em todo território nacional.
- II. Exercer nas condições estabelecidas nos artigos 15 e 16, as atividades ali definidas.
- III. Explorar os seguintes serviços postais (incluído pela Lei nº. 12.490, de 2011):
 - a. Logística integrada.
 - b. Financeiros.
 - c. Eletrônicos.

Os artigos 15 e 16 citados no inciso II tratam das atribuições referentes aos circuitos e serviços de telecomunicações, conforme abaixo:

“Art. 15 – Ressalvadas a competência e jurisdição da Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL), a ECT, como sucessora ao DCT, poderá prosseguir na construção, conservação e exploração dos circuitos de telecomunicações, executando os serviços públicos de telegrafia e demais serviços públicos de telecomunicações, atualmente a seu cargo.

Art. 16 – Enquanto não forem transferidos, para a EMBRATEL, os serviços de telecomunicações, que o Departamento dos Correios e Telégrafos hoje executa, a ECT, mediante cooperação e convênio com aquela empresa, poderá construir, conservar ou explorar, conjunta ou separadamente os circuitos-troncos que integram o Sistema Nacional de Telecomunicações”.

Atualmente, os Correios comercializam mais de cem produtos e serviços em seus pontos de atendimento. É a única empresa presente em todos os municípios brasileiros.

Alguns números da Empresa:

Tipo	Quantidade
Agência de Correio	6.442
Agência de Correio Filatélica	31
Agência Comercial Tipo 1 (Permissionária)	151
Agência de Correio Franqueada	1.018
Agência de Correio Comunitária	4.565
Caixas de Coletas	18.402
Postos de Vendas de Produtos	1.539

Tabela 1 – Rede de Atendimento dos Correios

Descrição	Quantidade
Objetos distribuídos/dia	36,5 milhões
Objetos distribuídos em 2013	9,03 bilhões
Unidades operacionais (tratamento, distribuição e logística)	10.200
Frota (motocicletas, veículos leves e pesados)	23.416
Linhas de rede postal área noturna	13
Efetivo (Jan/2015)	120.316
Receita total em 2013	R\$ 16,66 bilhões

Tabela 2 – Outros Números dos Correios

Diante da expressiva capilaridade nacional e com o objetivo de se tornar uma empresa de classe mundial¹, os Correios tem se preocupado com a gestão de sua documentação, buscando padronizar as rotinas de trabalho para que de norte a sul do Brasil a informação seja produzida, tratada e disseminada da mesma maneira, visando potencializar o processo decisório, garantir ao cidadão o acesso à informação e preservar a memória institucional da empresa.

Segundo Bonoma (1985, p. 203), esse trabalho caracteriza-se como um estudo de caso, uma descrição de uma situação gerencial.

Justifica-se este estudo no eixo temático “Gestão e Transformação de Saberes e Práticas” pelas seguintes razões:

- Mudança cultural na empresa em virtude da introdução de novo paradigma.
- Metodologia utilizada para a implantação da sistemática visando atender a dimensão e a distribuição dos órgãos da empresa.
- Adequabilidade das práticas profissionais.
- Oportunidade de demonstrar a importância da padronização da gestão da informação e documentação para subsidiar o processo decisório da empresa e garantir ao cidadão o seu pleno acesso.

O Valor da Gestão Documental nos Correios

Segundo o art. 3º da Lei nº. 8.159, de 8 de janeiro de 1991: “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, 2012)

Até 2011, os Correios não possuíam procedimentos estruturados de gestão documental. A

empresa carecia de mudanças fundamentais, tais como: revisão dos preceitos normativos sobre gestão documental e formação de processo administrativo, implantação de sistema corporativo de gestão de documentos, implantação de protocolo único, adoção de numeração única de processos.

Como consequência observavam-se diversos problemas, tais como:

- 1) Dispersão dos documentos produzidos em virtude de tramitarem de forma independente (avulsa).
- 2) Tratamento simultâneo do mesmo assunto em vários órgãos.
- 3) Falta de controle sistematizado dos documentos produzidos.
- 4) Dificuldade no acesso à informação.

A ausência de procedimentos estruturados de gestão documental compromete o processo decisório, a racionalização e a obtenção de economia e eficiência nos procedimentos gerenciais de informações organizacionais. Em última instância, a instituição perde sua memória.

“A informação possui um papel fundamental e é um elemento vital para a sobrevivência das organizações contemporâneas, tanto quanto os recursos humanos, materiais e financeiros. O seu gerenciamento eficaz e eficiente implica no reconhecimento de sua importância e na aplicação de um tratamento do mesmo nível que o dispensado aos outros recursos”. (ROUSSEAU; COUTURE, 1998, p. 63)

Em 2011, após a realização de estudos que apontaram os problemas mencionados, a Vice-Presidência de Administração, área responsável pelo processo de gestão documental nos Correios, instituiu grupo de trabalho com o objetivo de melhorar e padronizar as técnicas referentes à gestão de documentos.

Optou-se por adotar a metodologia da Formação de Processo Administrativo e de Número Único de Processo – NUP, regulamentadas pelas Portarias nº. 05/2002 – dispõe sobre procedimentos gerais para utilização dos serviços de protocolo – e nº. 03/2003 – dispõe sobre a utilização do número único de processos e documentos – do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. As Portarias dispõem sobre procedimentos obrigatórios para a Administração Pública Diretaⁱⁱ e foram adaptadas para utilização dos Correios, entidade da Administração Pública Indiretaⁱⁱⁱ.

Consoante a Portaria nº. 05/2002, processo é o documento ou conjunto de documentos que exige um estudo mais detalhado, bem como procedimentos expressados por despachos, pareceres técnicos, anexos, ou, ainda, instruções para pagamentos de despesas; assim, o documento é protocolado e autuado pelos órgãos autorizados a executar tais procedimentos.

O processo administrativo permite visualizar todo o ciclo do assunto tratado, desde a solicitação da informação perpassando por todo o trâmite que leva à tomada de decisão. O processo reflete o histórico do processo decisório num único conjunto documental.

A adoção da metodologia do processo administrativo permitiu aos Correios a implantação do princípio da organicidade documental, onde as relações administrativas orgânicas se refletem nos conjuntos documentais.

Nas figuras a seguir são apresentadas representações de um mesmo fluxo de processo.

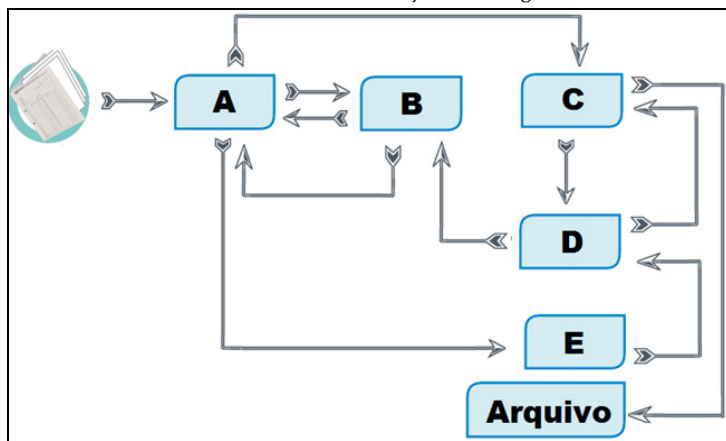


Figura 1 – Exemplo de fluxo de um processo administrativo

Na figura 1, observa-se que o processo não tramita linearmente, tornando impossível visualizar o fluxo de sua fase corrente sem o controle adequado.

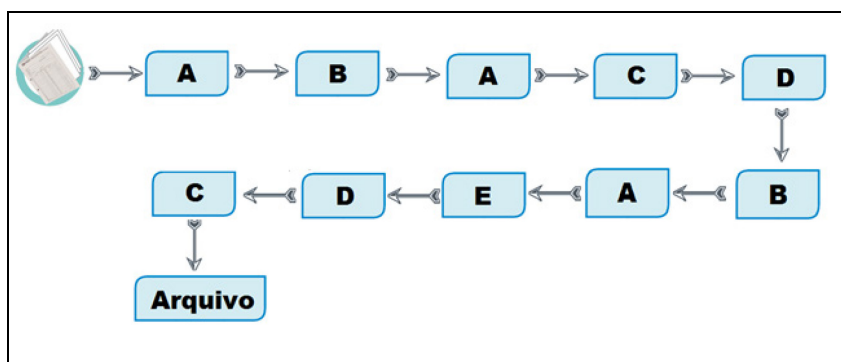


Figura 2 – Entendimento do fluxo de um processo administrativo

Na figura 2, observa-se o entendimento do fluxo apresentado na figura 1 – o trâmite de um processo com todos os instrumentos de controle.

Nota-se que com a utilização de instrumentos de controle, tais como a utilização de sistema de rastreamento e a padronização de tipologias documentais, o fluxo apresenta-se de maneira linear facilitando o seu entendimento.

Para implantar a metodologia do Número Único de Processo identificou-se a necessidade de um sistema de registro e controle dos documentos recebidos e emitidos. Após análise dos sistemas já utilizados pela empresa, definiu-se como sistema corporativo o Sistema de Gestão de Documentos Correntes (GDC) que gerava e controlava o trâmite de correspondências em algumas unidades dos Correios.

O sistema foi aprimorado e passou a contar com funcionalidades como:

- Geração de NUP – Número Único de Processo.
- Rastreamento de documentos – possibilita a localização dos documentos;

- Classificação do assunto – os processos administrativos somente são registrados após receberem a classificação do assunto.
- Arquivamento – possibilidade de arquivar e localizar documentos arquivados em fase corrente.

Para padronizar os procedimentos, criou-se o Manual de Gestão Documental dos Correios – MANDOC, que agrupa todo o regramento afeto ao tema Gestão Documental adotado pela empresa. Foram criados ainda Guia de Procedimentos, Manual de Operacionalização e *Frequently Asked Questions* (FAQ) do Sistema GDC.

Metodologia de Implantação

Um dos grandes desafios do projeto de padronização das práticas de gestão documental foi a implantação da nova metodologia em virtude da dimensão dos Correios. A empresa possui mais de 120 mil empregados lotados nos 5.570 municípios brasileiros. O objetivo é implantar a metodologia em todos os 18.800 órgãos da empresa, entre unidades administrativas, de atendimento e operacionais.

Para alcançar esse objetivo foram adotados os seguintes métodos de treinamento:

- Formação de multiplicadores internos – instrutores que repassam a outros colaboradores o conhecimento adquirido nos cursos que participam.
- Cursos em Ensino à Distância (EaD) “Organização e Formação de Processo Administrativo” (OFPA) e “Sistema de Gestão de Documentos Correntes” (SGDC), com foco nas unidades de atendimento e operacional.

Esses métodos possibilitaram economia com descolamento em virtude da dispersão geográfica e celeridade na implantação se comparados com os custos da modalidade presencial. Estima-se uma economia de 60% para a empresa.

A utilização de recursos didáticos como réplicas de processos em tamanho reduzido de meia folha A4, vídeos da implantação piloto, capacitação no formato teoria, simulação e prática supervisionada no local de trabalho além dos métodos acima mencionados, tem garantido o sucesso da implantação das novas práticas de gestão documental.

Outro grande desafio para implantação das novas práticas de gestão documental foi a resistência dos empregados em virtude da cultura arraigada das práticas anteriormente vigentes e da não uniformidade de padrões de trabalho.

Ainda é recente na empresa a preocupação com a gestão de sua documentação e demonstrar aos produtores dos documentos a importância do correto tratamento da documentação produzida é um trabalho árduo que exige dedicação e persistência.

Resultados

O principal êxito na metodologia implantada foi a padronização em nível corporativo dos procedimentos referentes à gestão de documentos nos Correios. Atualmente, para todo assunto que requeira análise mais detalhada e/ou decisão, é autuado um processo administrativo, que pela natureza de sua constituição contempla todo o histórico do processo decisório referente àquele assunto.

Foram padronizados os procedimentos de registro, trâmite e arquivamento de processos administrativos em fase corrente.

Por meio da utilização do GDC incrementa-se a segurança da informação, com a utilização de funcionalidades de numeração, de controle de trâmite e localização de documentos e processos. O sistema já conta com 24.203 usuários cadastrados.

Para operacionalizar os procedimentos de autuação e registro de processos administrativos e documentos avulsos foram criadas 4.777 unidades protocolizadas – unidades responsáveis pelo recebimento e expedição de documentos – 51 na Administração Central, em Brasília e 4.726 nas Diretorias Regionais.

Foi inserida, no âmbito da empresa, a espécie documental memorando, a Comunicação Interna, indiscriminadamente utilizada, foi vinculada obrigatoriamente ao processo administrativo. Todas as tipologias documentais atreladas à metodologia de formação de processo são convencionais, pois ainda não existe nos Correios políticas para gestão de documentos eletrônicos.

Número de processos autuados desde a implantação da metodologia:

Ano	Quantidade de processos
2011	2.071
2012	25.306
2013	90.590
2014	99.253
2015*	28.093
TOTAL	245.313

* até 11/05/2015

Podem-se citar ainda os seguintes resultados:

- Promoção dos princípios constitucionais de legalidade, publicidade e eficiência.
- Alinhamento com o planejamento estratégico ao contribuir para o alcance do objetivo de se tornar uma empresa de classe mundial.
- Economia de recursos com a utilização de ferramenta de Ensino à Distância.

Conclusões

O trabalho que tem sido desenvolvido nos Correios está levando à crescente adequação da empresa à legislação arquivística brasileira, permitindo a implantação do princípio da organicidade – potencializando o processo decisório, otimizando a segurança e o acesso às informações – com ganhos tanto da sociedade – ao ter garantido seu direito de acesso aos documentos públicos – quanto da empresa permitindo a preservação de sua memória institucional.

A implantação da metodologia de formação do processo administrativo permitiu aos usuários vislumbrarem o conjunto documental como um todo orgânico, o que facilitará a evolução da sistemática para uma plataforma digital, com a implantação do processo administrativo eletrônico, movimento crescente que ganhou força com a criação do Processo Eletrônico Nacional – PEN, uma

iniciativa conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da Administração Pública para a construção de uma infraestrutura pública de processo administrativo eletrônico.

Estabelecer a Formação do Processo Administrativo foi o primeiro passo para dotar os Correios de uma gestão arquivística efetiva, com procedimentos estruturados e instrumentos que viabilizem a gestão de todo o ciclo de vida dos documentos, desde sua produção até a sua destinação final.

Referências

BONOMA, Thomas V. (1985) - *Case Research in Marketing: Opportunities, Problems, and Process*. Journal of Marketing Research. Vol XXII, p. 203.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. (1967) - *Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro* [Em linha]. [Consult. 14 Fev. 2015]. Disponível na Internet:<www:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. (1969) - *Decreto-Lei nº 509, 20 de março de* [Em linha]. [Consult. 14 Fev. 2015]. Disponível na Internet:< www:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0509.htm>

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. (1991) - *Lei nº 8.159, de 09 de janeiro* [Em linha]. [Consult. 14 Fev. 2015]. Disponível na Internet:<www:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. (2011) - *Lei nº. 12.490, de 16 de setembro* [Em linha]. [Consult. 14 Fev. 2015]. Disponível na Internet:<www:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12490.htm>

CORREIOS. *Sobre Correios* [Em linha]. [Consult. 14 Fev. 2015]. Disponível na Internet:<www:
<http://www.correios.com.br/sobre-correios/a-empresa>>

COUTURE, Carol; ROUSSEAU, Jean-Yves (1998) - *Os fundamentos da disciplina arquivística*. 1. ed. Lisboa: Dom Quixote, p. 63.

FNQ (2013) – Fundação Nacional da Qualidade. *Critérios de Excelência*. 20ª edição. São Paulo

Notas

ⁱ Segundo a 20ª edição dos Critérios de Excelência (2013), classe mundial é a “Expressão utilizada para caracterizar uma organização considerada entre as melhores do mundo”.

ⁱⁱ A Administração Direta se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios (Decreto-Lei 200/1967)

ⁱⁱⁱ A Administração Indireta compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) autarquias; b) empresas públicas, c) sociedades de economia mista; d) fundações públicas. (Decreto-Lei 200/1967)