

**A PERTINÊNCIA DA GESTÃO ARQUIVÍSTICA
NA ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES:
O TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE***

Judite Cavaleiro Paixão¹
Natálio Lima²
Maria Alexandra Lourenço³
Basílio Langa⁴
Patrício Sande⁵

* Comunicação apresentada na 17ª Conferência Bianual da ESARBICA sobre Arquivos, Sociedade e Boa Governação - Maputo, 22-26 Julho 2003

¹ Directora do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação do Tribunal de Contas de Portugal

² Assessor de Tecnologia de Informação do Tribunal Administrativo de Moçambique

³ Chefe de Divisão de Arquivo do Tribunal de Contas de Portugal

⁴ Tribunal Administrativo de Moçambique

⁵ Tribunal Administrativo de Moçambique

1.	Apresentação	341
2.	O Sistema de Arquivos em Moçambique	344
3.	As novas tecnologias e o documento de arquivo	348
3.1.	Os instrumentos de controlo documental e de actividade.....	349
3.2.	A Gestão de Documentos de Arquivo Electrónicos	355
4.	A classificação em arquivo.....	359
5.	A avaliação documental	362
6.	Conclusões	367

1. APRESENTAÇÃO

Na sequência de uma visita ao Tribunal de Contas de Portugal do Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique, Conselheiro António Palle, e do Conselheiro Guibunda, foi a Directora do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação do Tribunal de Contas de Portugal convidada a deslocar-se ao Tribunal Administrativo de Moçambique como consultora para a reestruturação do sistema arquivístico tendo em vista uma melhor gestão funcional daquela Instituição.

Esta proposta contou com o apoio do Projecto PRO-AUDIT – Capacitação Institucional do Tribunal Administrativo de Moçambique (TA), apoiado pela Instituição Superior de Controlo Sueca (RRV) e pelo Tribunal de Contas de Portugal (TC).

A Directora do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação do Tribunal de Contas de Portugal aceitou esta incumbência, tendo também sugerido a participação nesta missão da Chefe de Divisão de Arquivo do mesmo Departamento.

Em Fevereiro de 2003 foi apresentado um plano para esta acção de cooperação, denominada “Projecto de reestruturação do Sistema de Arquivo do Tribunal Administrativo de Moçambique”, tendo já decorrido 3 fases:

- A primeira que correspondeu à deslocação a Maputo entre Fevereiro e Março de 2003 teve por objectivo o levantamento de dados tendo em vista um conhecimento detalhado da instituição, da sua documentação, das suas necessidades e objectivos.
- Numa segunda fase, que decorreu em Lisboa, procedeu-se à análise dos dados recolhidos e deu-se início à elaboração do projecto de descrição e organização da documentação do Tribunal Administrativo. Nesta fase deslocaram-se a Lisboa, em Junho de 2003, o Dr. Natálio Lima e o Dr. Basílio Langa.
- Numa terceira fase que correspondeu à deslocação a Maputo entre Julho e Agosto de 2003, procedeu-se à apresentação das propostas de reestruturação tendo em vista a implementação do projecto. Estas propostas foram acompanhadas por acções de formação in loco. Paralelamente o projecto foi apresentado publicamente na 17ª Confe-

rência Internacional da ESARBICA sobre Arquivos, Sociedade e Boa Governação.

O Tribunal Administrativo de Moçambique tem um papel importante nas reformas do sector público, as quais contam com o apoio da comunidade doadora internacional. Actua, no cenário judicial moçambicano, como guardião da legalidade administrativa, incluindo o fórum fiscal e aduaneiro, com destaque para a fiscalização das despesas públicas.

Para ilustrar a pertinência da necessidade de um projecto de reestruturação do sistema de arquivo do TA, refira-se que o Tribunal tem, sob a sua gestão corrente, mais de 100.000 processos de funcionários e agentes no activo, sem falar das pensões de antigos agentes da função pública que, tendo sido afectos ao sector empresarial público, mantiveram o seu vínculo com o Estado. O universo das entidades, que pela lei são obrigadas a submeterem os seus processos de contas e de contratos ao Tribunal, para efeitos de verificação e de visto respectivamente, é estimado em 700 instituições.

Portanto, um sistema de arquivo bem estruturado no TA não só contribuirá para a concretização das atribuições e competências do Tribunal, como também irá concorrer para os propósitos sócio-políticos prosseguidos pelo legislador, na esteira do projecto nacional de democratização, edificação do estado de direito e da prática de boa governação, porque permitirá uma maior visibilidade da forma como os agentes públicos usam o bem comum.

O Tribunal Administrativo e as entidades que o apoiam na sua missão constitucional de “contribuir para o fortalecimento da transparência, democracia e justiça do Estado moçambicano”¹ cedo se aperceberam que a componente documental/informativa deveria figurar no planeamento estratégico da instituição a par de outras componentes, quer relacionadas com o desenvolvimento específico da sua missão, a fiscalização das despesas públicas, quer relacionadas com os meios necessários à concretização dessa missão, por exemplo os recursos humanos e os tecnológicos.

Tomaram a iniciativa de contactarem instituições congéneres e de buscarem consultores que em cooperação com os técnicos do TA prosseguissem Ilustração projectos que permitissem essa concretização.

¹ António Pale in Pagina do Tribunal Administrativo na Internet

Efectivou-se uma consultadoria com a participação de duas técnicas do Tribunal de Contas de Portugal.

O projecto de reestruturação do sistema arquivístico surge neste enquadramento: a consciência da pertinência da gestão arquivística no seio das instituições para agilizar o processo decisório e para a preservação da memória da instituição.

Hoje em dia não nos podemos compadecer com as estruturas dos sistemas tradicionais que muitas vezes funcionavam graças à memória dos funcionários. Numa sociedade em constante mutação institucional, funcional e dos próprios recursos humanos, tornou-se vital a organização, a boa gestão, a normalização; não mais podemos viver do saber de quem parte, tudo deve estar estabelecido e estruturado.

Nesta sociedade altamente tecnológica também, já não podemos dispensar os benefícios aportados pelas novas tecnologias que naturalmente afectam quer a forma como os documentos são produzidos, quer como são controlados e comunicados.

Nos dias que correm é a capacidade de utilizar eficaz e eficientemente as tecnologias de informação e comunicação que pode determinar a competitividade de uma instituição, contribuir para a melhoria e transparência dos seus serviços e, em última análise, caminhar para a Sociedade Global da Informação. Também nesta área a sociedade e o governo moçambicano têm feito um esforço para o desenvolvimento de parcerias estratégicas, nomeadamente com a comunidade doadora, É exemplo o *Programa de Tecnologias de Informação e Comunicação para o Desenvolvimento* acordado entre o Governo de Moçambique e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Participar na Sociedade Global da Informação, mesmo que em modestos passos, não pode ser obra apenas de especialistas de informática mas sim obra de todos, técnicos, investigadores e governantes.

Atendendo a estas condicionantes o projecto de reestruturação do arquivo procura concertar duas vertentes (a documental e a informática/tecnológica) que avançaram paralelamente mas que neste momento estão em convergência. Nem o arquivista deverá avançar isoladamente, nem o informático deverá implementar tecnologias de informação e comunicação de forma casual, desordenada e descoordenada. Só os esforços

conjuntos poderão evitar duplicação de esforços, inadequação e incompatibilidade de algumas soluções.

É, pois, importante que no desenvolvimento de programas e de investimentos seja prevista a componente arquivística², posto que o documento de arquivo é uma das vertentes do “Princípio da prossecução do interesse público e protecção dos direitos e interesses dos cidadãos”³.

2. O SISTEMA DE ARQUIVOS EM MOÇAMBIQUE

A política de arquivos, à semelhança das demais decisões que afectam a cultura institucional de uma nação, evolui e adapta-se às especificidades de cada Estado.

Para muitos os arquivos, ainda, são vistos como uma “maçada”, apenas dão trabalho e poucos são os benefícios que se colhem do seu tratamento e gestão.

Mas os documentos produzidos por uma instituição constituem a materialização das suas actividades e funcionamento, pelo que sem uma gestão eficaz dos mesmos a eficiência e a agilidade da resposta da instituição pode ser posta em causa.

O repositório arquivo enquanto fruto da actividade institucional é indissociável da actuação da própria instituição.

O documento de arquivo tem um cariz probatório e informativo que consubstancia direitos e deveres do Estado e do indivíduo. É o resultado de uma actividade realizada por um órgão/serviço, em cumprimento de uma

² Veja-se a opinião de Fernanda Cabanas expressa na comunicação “Problemas e perspectivas da informação no sector público”, apresentada no 1º Workshop Internacional sobre a Informatização de Arquivos e Bibliotecas (Maputo, 28-29 de Novembro de 2001):

“Com efeito, nos programas e projectos de desenvolvimento e investimentos aprovados para os vários sectores de actividade raramente encontramos a componente informação e documentação e se existem valores orçamentados para esta área são seriamente subdimensionados. na maioria dos casos os dirigentes, os decisores, os quadros técnicos , e até os consultores nacionais e estrangeiros não conhecem os princípios básicos de organização da documentação, subestimam as qualificações técnicas necessárias para fazer este trabalho e os custos de criação e manutenção destes sistemas.”

³ Decreto nº 30/2002, de 15 de Outubro, artigo 5º.

competência específica, segundo um trâmite estabelecido, constituindo o único testemunho e garantia documental desses actos.

O documento de arquivo não pode ser visto isoladamente, situa-se num contexto que, por sua vez, lhe garante valor. Estabelece-se uma relação de interdependência entre o ser e a intenção de ser.

Documento de arquivo e informação não é exactamente o mesmo. A informação é um dos componentes do documento, pode viver fora dele, entrecruzar-se com outras informações ou documentos, mas o que lhe confere valor probatório / informativo é o estar associada a um documento contextualizado.

O papel do arquivista passa por manter e tornar acessível ao longo do tempo o valor do documento. Para tal é, cada vez mais, reconhecido que a intervenção deste profissional deve posicionar-se antes da produção documental, antevendo a sua concretização.

Os arquivistas, durante muito tempo, afastados do momento da criação documental, como que envoltos numa redoma, limitavam-se a “apanhar” os documentos numa fase final, com todas as implicações que tal procedimento implicava.

No presente os arquivos são vistos como um sistema que se constitui mesmo antes do documento ser produzido, quando os instrumentos para a gestão documental / processual são concebidos; um sistema que passa pelos documentos mas sobretudo pela organização e controlo desses documentos, isto é, pela gestão integrada.

O Arquivo já não é visto como o fim de uma cadeia, um lugar onde vão ter os papéis que já não têm qualquer interesse para os serviços produtores. É, muito pelo contrário, um sistema que tem um começo, um meio e um fim.

Num primeiro momento os documentos detêm um interesse / utilização imediata para a entidade produtora (arquivo corrente), com o tempo esta utilização diminui mas detêm ainda algum interesse para essa entidade (arquivo intermediário ou intermédio) e, que posteriormente, outras entidades – distintas da produtora - e outros fins ganham valor (arquivo permanente ou histórico). Em função desse interesse distinto, para entidades distintas, em períodos distintos, estabelecem-se tipos de arquivos distintos

que acompanham o ciclo de vida do documento, estes arquivos complementam-se constituindo um sistema.

A legislação arquivística moçambicana é reflexo desta nova perspectiva dos Arquivos: citemos o Decreto nº 33/92, de 26 de Outubro que institui o Sistema Nacional de Arquivos (contempla os arquivos correntes, intermediários e permanentes), o Decreto Presidencial nº 11/2000, de 28 de Junho (que contempla também elementos sobre a organização dos sistemas de documentação, registo e arquivo do Estado) e o Decreto nº 30/01, de 15 de Outubro, relativo às “Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública”.

No diploma nº 33/92 estabelece-se que “integram o Sistema Nacional de Arquivos, sem prejuízo das respectivas subordinações administrativas, o Arquivo Histórico de Moçambique, os arquivos centrais, os arquivos correntes nos diferentes órgãos do Estado e outras entidades e os arquivos especiais existentes ou a serem criados”.

Este sistema visa disciplinar a “custódia dos documentos e o acesso às informações neles contidas, desde a sua produção até ao seu destino final, não se dissociando o seu valor histórico da importância que os acervos assumem enquanto instrumentos de administração”.

O Arquivo Histórico de Moçambique detém um papel fulcral na gestão arquivística do país, quer como “órgão central do sistema”, competindo-lhe formular directrizes gerais e supervisionar metodologicamente o funcionamento do sistema, quer, ainda, como repositório e garante da memória da nação.

Para o cumprimento desta missão tem de existir uma articulação entre o Arquivo Histórico e todos os órgãos públicos, uma integração técnico-normativa a nível nacional a fim de “garantir o desenvolvimento integrado das actividades arquivísticas nas fases corrente, intermediária e permanente”⁴.

Esta visão global do novo conceito de arquivo é um dos elementos estruturantes para a criação de uma Administração Pública ao serviço harmonioso do País, das necessidades do cidadão e da sociedade em geral. Neste sentido, as *Normas de Funcionamento da Administração Pública* visam apro-

⁴ NHARRELUGA, Rafael – Universo e configuração arquivística moçambicana in *Arquivos: paradoxos e desafios frente à organização e acesso à informação*, Maputo, 2002, p. 103

ximar a Administração dos utentes, pela prestação de melhores serviços, pela simplificação de procedimentos, e pelo aumento da qualidade de gestão e funcionamento do aparelho administrativo, reconhecendo a importância dos documentos neste objectivo global, especificando-se normas que passam pela produção do documento, registo, organização e comunicação.

Este diploma reitera os princípios expressos no decreto que regula a constituição do Sistema Nacional de Arquivos: sublinha a existência de três tipos de Arquivos (corrente, intermediário e histórico) e define a sua correlação.

Como o próprio nome do diploma indica (Normas de Funcionamento), são necessárias normas para um sistema funcionar. É necessário regulá-lo, dotá-lo de meios que lhe possibilitem cumprir os seus objectivos.

A par dos meios legais são necessários, também, os recursos humanos, financeiros e materiais. Mas sobretudo é necessário uma política de informação que consciencialize as instituições para o papel estratégico dos arquivos nas administrações: gerir bem inclui saber gerir os documentos, traduzir essa preocupação numa actuação institucional.

Todos os participantes do sistema de arquivos (recordemos que todas as instituições são produtoras de documentos e que portanto todas são elementos do sistema) podem dar o seu contributo e não esperar passivamente.

O Tribunal Administrativo é o exemplo de uma instituição que se apercebeu que para gerir melhor as suas funções necessitava de gerir melhor os seus documentos. Envidou todos os esforços para se munir de meios adequados a esse fim, procurou ajuda técnica especializada para pôr fim a práticas que não se compadecem com a actual sociedade e iniciou um processo de mudança que cruza a vertente informática e a documental.

Então o que fez?

Percebeu que não podia continuar com os métodos tradicionais porque já não lhe davam resposta adequada, o volume dos documentos era demasiado elevado para poder ser gerido sem meios tecnológicos adequados.

Mas bastaria informatizar o sistema manual ou era necessário reflectir sobre ele e adequá-lo às novas necessidades, pensar no documento como um todo, dotá-lo de uma organização específica e de um ciclo de vida?

A resposta para a instituição foi óbvia. A reestruturação devia ser global, pensar em toda a cadeia documental e formalizar os instrumentos que a consubstanciassem. Não ver estas ferramentas isoladamente, reuni-las num mesmo instrumento de controlo que possibilite o registo do documento, mas também a sua classificação e tenha presente o seu tempo de vida. Partiu-se para a definição dos requisitos para o sistema informático, para a elaboração de um plano de classificação e de uma tabela de temporalidade.

Enquanto elemento do Sistema Nacional de Arquivos a instituição não caminhou sozinha, procurou articular a sua acção com o órgão central do sistema: o Arquivo Histórico.

Na verdade, as instituições não podem estar de costas voltadas umas para as outras, na estrutura do Estado todos os organismos têm uma missão específica a cumprir e uns devem fornecer meios aos outros, sem os desresponsabilizar, para que a missão global seja alcançada.

3. AS NOVAS TECNOLOGIAS E O DOCUMENTO DE ARQUIVO

Os documentos de arquivo para serem posteriormente recuperados necessitam de ser organizados. Esta função é um pouco intuitiva e natural, à medida que são produzidos, no âmbito de uma acção concreta e por um ou mais órgãos da instituição os documentos vão-se acumulando naturalmente.

O primeiro agrupamento documental é denominado processo⁵, isto é, uma unidade arquivística relativa à resolução de um assunto concreto, decorrente de uma acção administrativa ou judicial sujeita a tramitação própria e geralmente regulamentada.

Contudo, nem todos os documentos se organizam em processos. Por necessidades específicas de arquivagem e recuperação podem agrupar-se documentos do mesmo tipo por uma ordem sequencial (coleções).

Os documentos podem ainda agrupar-se para responder a uma situação específica é o caso dos dossiers temáticos.

⁵ A legislação contempla esta terminologia. Veja-se a definição constante no art. 1º, do Decreto nº 30/01, de 15 de Outubro, “**Processo Administrativo**: conjunto de documentos que traduzem actos e formalidades que constituem o procedimento administrativo.” e “**Procedimento administrativo**: sucessão de actos e formalidades ordenadas com vista à formação, expressão e realização da vontade da Administração Pública.”

Para entendermos a forma como os documentos se vão agrupando é indispensável percebermos as funções no decurso das quais são produzidos, as formalidades inerentes ou seja a sua tramitação, os seus circuitos funcionais e decisórios, a par dos técnico-documentais.

3.1 OS INSTRUMENTOS DE CONTROLO DOCUMENTAL E DE ACTIVIDADE

Para a documentação ser recuperada, para além de organizada, necessita de ser registada. Deparamo-nos então com a produção de novos documentos, agora para efeitos de controlo e registo de outros documentos.

Tradicionalmente estes instrumentos eram em papel e tinham dois objectivos:

- ◇ Controlo dos documentos entrados na instituição, normalmente efectuado através do livro de registo da correspondência geral.
- ◇ Controlo dos processos criados no âmbito de cada função (série), normalmente efectuado através do livro da porta.

Num momento em que o Tribunal Administrativo avança a passos largos no caminho da informatização, estando equipado com uma rede informática e com computadores nos principais postos de trabalho, naturalmente e, como explicitado, a gestão arquivística não pode descuidar a vertente tecnológica.

Numa fase inicial a tendência será uma evolução para uma produção documental mista. Por um lado, os processos permanecerão em suporte papel, isto é, os documentos são recebidos em papel (e assim continuam) e os documentos produzidos pela instituição em meio electrónico são impressos para efeitos de autenticação e de comunicação. Por outro lado, os instrumentos de controlo passam a ser informatizados, substitui-se o livro de registo da correspondência entrada (controlo dos documentos simples), o denominado livro da porta (controlo dos processos), o protocolo e eventualmente o(s) copiador/numerador (es) dos documentos produzidos (ofícios, informações...), conjugados numa única aplicação.

Esta fase é muitas vezes denominada de gestão da correspondência, se bem que um pouco mais abrangente, pois pode englobar para além do controlo de entradas e saídas e da obtenção detalhada da informação sobre a correspondência (nomeadamente, correspondência enviada para uma determinada entidade, data de envio, entre datas, assunto, tipo de documento...), o con-

trola dos documentos internos (informações, memorandos...), a gestão de *templates* (modelos) de tipologias documentais, a emissão em série de ofícios circulares com selecção das entidades a enviar, a gestão processual e a sua articulação com as entidades emissoras/receptoras de correspondência (base de dados para gestão de entidades), assim como o controlo da circulação documental através de métodos de avaliação de desempenho nos circuitos documentais.

A gestão de correspondência não deve ser confundida com um mero registo de documentos simples. Em arquivo o documento não vive isolado, contrapõe-se aos demais, formando uma nova associação documental: o processo. Isto é, o conjunto de documentos relativos a um caso e que pode envolver vários documentos recebidos e expedidos, assim como documentos internos, com identificação própria, passível de ser recuperada.

Mesmo um sistema simples como este pressupõe a existência de um instrumento para a classificação.

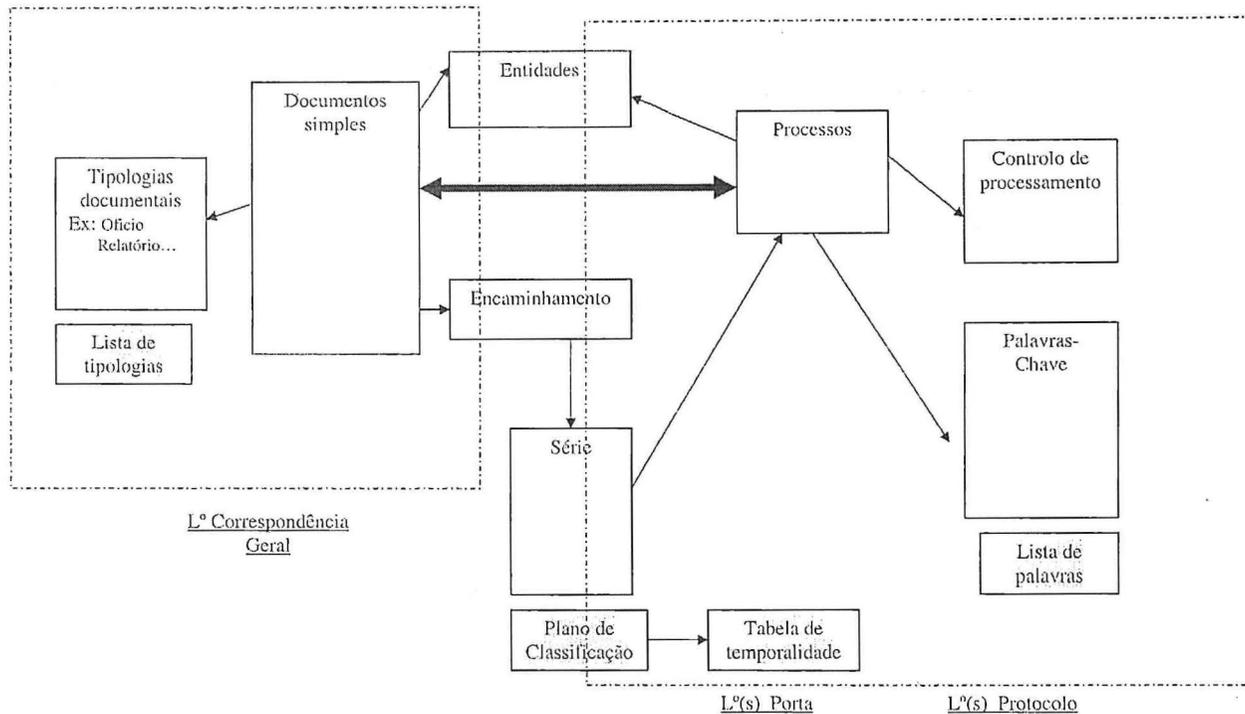
Se pretendermos registar todos os documentos que dão entrada/saída da instituição e associá-los a um processo, não nos podemos limitar ao conhecimento de uma parcela do universo documental. Exemplificando uma instituição conhece os seus produtos documentais principais, no Tribunal Administrativo, são os processos de visto, contas, contencioso, e ainda, relativamente à sua gestão interna, os processos individuais de funcionários, os processos de concurso e os processos de aquisição, entre outros. Contudo, representam estes processos a totalidade das funções desenvolvidas pelo Tribunal e conseqüentemente a totalidade dos documentos produzidos? Naturalmente a resposta é não. Portanto, é preciso um levantamento que detecte todos os conjuntos documentais passíveis de serem criados (séries) e que estas séries estejam todas enunciadas (plano de classificação) para que quando um documento tenha de ser registado (independentemente de pertencer ou não a uma das funções para a qual existia anteriormente um instrumento de controlo, (por exemplo o livro da porta) possa vir a ser integrado num processo/colecção.

A par do plano de classificação e para uma pertinente descrição de conteúdo que permita uma recuperação exaustiva, selectiva e específica é necessário, em paralelo, indexar o documento.

Com esta aplicação encadeiam-se operações e eliminam-se livros, dado que passa a existir um único instrumento de gestão em todas as fases e em

todos os serviços. Regista-se o documento entrado, procede-se ao seu encaminhamento, coloca-se o documento no processo respectivo (o que pressupõe a determinação da série), acompanha-se a resolução do caso.

Tal permitirá a redução da indeterminação da classificação (um processo de visto seria registado uma única vez, independentemente de entrar e sair mais do que uma vez na instituição), agilização do circuito, maior facilidade na pesquisa e um controlo de resposta mais eficiente (permite em qualquer momento, conhecer a origem, localização e percurso efectuado por cada documento na organização).



Esquema base de desenvolvimento da articulação / substituição dos vários livros em suporte papel pela aplicação informática que integra registo, classificação, indexação e avaliação, conjugando diversos instrumentos arquivísticos: lista de tipologias, plano de classificação, tabela de temporalidade, lista de palavras-chave.

Permite o acompanhamento do ciclo de vida do documento. Subsidiariamente permite o controlo de processamento (fases do processo) e controlo de entidades com quem o Tribunal se relaciona.

Outra forma de informatização é a abordagem sectorial: escolhe-se uma determinada área e intervêm-se parcialmente. Não se visa primariamente o controlo documental mas o controlo da actividade. Registam-se procedimentos, registam-se dados relativos à actividade, controlam-se fases, tempos de permanência e de circulação. Os sistemas utilizados são denominados de **workflow** e numa fase de maior sofisticação podem contemplar tecnologias de **groupware**.

É exemplo desta vertente o projecto de informatização do Visto levado a cabo pelo Tribunal Administrativo, uma das funções mais características da instituição e que maior e mais amiúde implica com os vários órgãos da Administração Pública. Mexer nesta função, dinamizá-la, reflecte-se numa mais valia global e num benefício para o cidadão. Constitui, pois uma abordagem pertinente e um meritório esforço institucional.

Internamente permite uma articulação entre os vários serviços, eliminando etapas.

Estas aplicações, inicialmente criadas em meio electrónico e que nele permanecerão durante toda a sua vida, são documentos de arquivo - apesar de não constituírem a materialização primeira das funções da instituição, constituem os instrumentos de controlo/gestão dessa materialização (os documentos) - se estivessem em suporte papel ninguém teria dúvidas sobre esta afirmação. Em suporte electrónico a situação é exactamente a mesma.

Tal como necessitamos de conservar os livros de registo, enquanto veículos de acesso aos documentos/funções, também necessitamos de preservar estas bases de dados e de garantir o seu acesso continuado ao longo do tempo. As mudanças tecnológicas, de alteração de hardware ou mesmo de desenvolvimento tecnológico, não podem tornar os ficheiros inacessíveis.

Paralelamente e quer se inicie o processo de informatização por uma vertente ou por outra, a produção documental começa progressivamente a efectuar-se em meio electrónico.

Uma vez mais a componente informática e a documental devem avançar paralelamente sem os riscos e os custos inerentes a uma ausência de planeamento. Entre outros destaque-se o agravamento e por vezes irresolubilidade de alguns problemas comuns à vertente papel:

- ◇ O tempo perdido no acesso a uma versão desactualizada do documento;
- ◇ O tempo perdido na procura de documentos electrónicos armazenados sem um planeamento adequado para um fácil acesso futuro;
- ◇ A impossibilidade de encontrar um documento que foi apagado por falta de uma adequada política de preservação;
- ◇ Os custos de armazenamento por duplicação desnecessária do mesmo documento;
- ◇ Os problemas por impossibilidade de acesso a documentos guardados em sistemas obsoletos.

Geralmente, uma das primeiras fases de implementação, tendo em vista a eliminação de documentos e pastas em papel, é a **substituição dos denominados copiadores/numeradores** na sua versão tradicional por uma versão electrónica. Uma das funções principais destes instrumentos é o controlo de atribuição do número do documento (número sequencial anual por tipologia), outra como o próprio nome também indica é a de registo integral do documento (cópia).

Contudo, a produção simultânea em vários computadores, sem qualquer armazenamento centralizado e sem quaisquer mecanismos de controlo, inviabiliza a substituição deste instrumento. Mesmo num sistema descentralizado em que cada serviço detém uma numeração específica por tipologia, essa numeração para ser disponibilizada automaticamente nos diversos computadores passíveis de produzir o documento necessita de ser controlada centralmente ao nível do serviço. Quanto à função cópia, como assegurar que o documento enviado é precisamente o guardado? Inevitavelmente têm de existir mecanismos bloqueadores de edição ou a autenticidade do documento poderá ser questionável.

3.2 A GESTÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO ELECTRÓNICOS

Tal como referimos a ausência de mecanismos de controlo apenas pode ser entendida num sistema que tenha por objectivo a impressão do documento, ou seja passar o documento electrónico para suporte papel, não sendo o computador mais do que uma sofisticada máquina de escrever e sendo

passível a existência de várias versões de um documento e de por “lapso” se poderem eliminar documentos vitais.

Por isso, para além de informatizar instrumentos de registo e circuitos, transpor para o meio electrónico o meio papel, agilizando-o e permitindo um acesso mais rápido, importa evoluir para um sistema integrado, em que sejam salvaguardados também os documentos, a sua autenticidade e o seu acesso continuado ao longo do tempo.

Para tal é necessário que o controlo documental se processe no momento em que o documento é produzido ou melhor dizendo antes do documento ser produzido e permaneça ao longo do seu ciclo de vida.

Tal, implica transformar a concepção de produção, consciencializar os produtores dos documentos para a importância da contextualização da produção, bem como os seus destinatários.

Se um documento em suporte papel for emitido com as referências correctas (identificação do documento / identificação do processo) e se solicitar ao destinatário desse documento que na resposta replique essa informação, naturalmente estaremos a contribuir para a agilização do processamento.

Com o documento electrónico a alteração consistirá na forma como esta informação é adicionada ao documento. Ao invés de inscrevê-la no documento aquando da sua redacção pretende-se que a mesma seja adicionada ao documento sob a forma de meta-informação.

Este controlo do documento deve contemplar os documentos oficiais mas também os informais e as várias versões de um documento. Não é o e-mail já uma forma de comunicação entre serviços ou entre particulares e o Estado? São documentos oficiais? São guardados? Que tipo de tratamento lhes é conferido?

A conservação de documentos electrónicos implica um acesso e um controlo documental.

As funcionalidades que uma simples aplicação de registo de correspondência basicamente permite são:

- ◇ registar a entrada de um documento externo, classificar (para o que se apresenta uma tabela com os códigos assunto disponíveis e sua designação) e identificar a proveniência;

- ◇ registar um documento oficial produzido, classificá-lo e introduzir a entidade destinatária.
- ◇ registar um documento de trabalho;
- ◇ encaminhar o documento, identificação da unidade orgânica destinatária, com o envio automático para a caixa de correio respectiva;
- ◇ gerir o estado de um documento, o que permite, com a ajuda de relação de pendentes, controlar o prazo de resposta, caso o documento o requeira;
- ◇ pesquisar os documentos, utilizando vários critérios de pesquisa sobre um ou mais campos;
- ◇ visualizar / imprimir o documento, incluindo os encaminhamentos associados.

Mas um sistema de gestão integrada de documentos de arquivo deve permitir contemplar outras vertentes:⁶

- ◇ Ser compatível com os procedimentos de arquivo existentes ou impostos por legislação vigente,
- ◇ Fornecer informação sobre o contexto dos documentos,
- ◇ Fornecer elementos que permitam provar a autenticidade dos documentos quando requerida a sua evidência,
- ◇ Ser robusto face às mudanças tecnológicas ou organizacionais,
- ◇ Permitir a ligação entre documentos electrónicos e em papel,
- ◇ Conseguir gerir documentos em diferentes estágios, mantendo os níveis de acessibilidade exigidos pela política de segurança interna de cada organização.

⁶ Gestão Electrónica de Documentos in Semanário Económico, nº 819, 20 de Setembro de 2002

Este caminho, que parece longo, é percorrido de uma forma mais rápida do que muitas vezes se pensa. Quando se inicia um processo de informatização, as soluções sucedem-se quase que naturalmente. Rapidamente se avança para uma Intranet e/ou Internet.

Mas, nestas circunstâncias não se podem confundir os conceitos de produção/conservação de documentos de arquivo e os de publicitação de documentos através da Intranet ou da Internet. Embora algumas tipologias documentais possam ser conservadas de forma centralizada e possa existir um sistema de referenciação, por si só um sistema desta natureza não é um sistema de gestão de documentos de arquivo. É um sistema onde podem ser disponibilizados, os documentos que existem noutro(s) sistema(s), bem como informação ou documentos de outro tipo.

Assim é necessário que a implementação de soluções seja acompanhada, progredindo-se de uma forma cimentada.

Tanto mais que os custos são elevados: a aquisição de soluções é cara. O preço não se limita à aquisição inicial do sistema, pois, para este funcionar precisa de grande assistência e manutenção, as quais também se reflectem em encargos financeiros.

Portanto a evolução tem de ser gradual, não caminhar mais depressa do que aquilo que o contexto permite, ter um crescimento sustentado, traçar o denominado Plano Estratégico das Tecnologias da Informação.

Mas porque não se trata exclusivamente de planear os recursos tecnológicos, é necessário que os sistemas a implementar contemplem determinados requisitos informacionais para que grandes investimentos não sejam afectados pela qualidade dos dados mas que contribuam para uma efectiva, observável e tangível melhoria do desempenho das instituições.

Será necessário atender às especificidades dos documentos electrónicos, quer para garantir o seu valor probatório e/ou informativo, quer o seu acesso continuado.

Esta preocupação encontra-se presente na comunidade internacional que tem vindo a desenvolver alguns projectos com vista à definição de requisitos funcionais para a obtenção dessas garantias, nomeadamente:

- ◇ Projecto da Universidade de Pittisburgh – Estados Unidos;

- ◇ Projecto da Universidade de British Columbia – Canadá;
- ◇ Manual australiano “Designing and Implementing Recordkeeping System” (DIRKS);
- ◇ Modelo de Requisitos para a Gestão de Arquivos Electrónicos (MOREQ) – Comissão Europeia;
- ◇ Programa “Sistema de Informação de Arquivos e Documentos Electrónicos” (SIADE) - Portugal

Todas essas iniciativas partem do princípio de que o documento arquivístico, isto é, o documento produzido ou recebido no decorrer das actividades da instituição, em qualquer suporte, constitui prova, é testemunho de uma acção. E, como fonte de prova não pode ser criado, alterado, transmitido ou eliminado de maneira aleatória, como tão facilmente permite o uso não criterioso das tecnologias da informação e comunicação.

Se “documento” e “documento de arquivo” não é a mesma coisa, então também é necessário diferenciar claramente a gestão de documentos electrónicos (GED) da gestão arquivística de documentos electrónicos (GADE). Dado que esta última trata os documentos de acordo com a sua organicidade, ou seja, os documentos possuem uma inter-relação que reflecte as actividades da instituição que os criou. Portanto um sistema a desenvolver/adquirir terá sempre que ter presente esta dicotomia.

Quanto à garantia de documentos fidedignos e autênticos estes projectos sublinham que a mesma pode ser obtida através do estabelecimento de regras claras sobre a criação, tramitação, avaliação, eliminação e armazenamento dos documentos arquivísticos. Estas regras aplicam-se à instituição, ao documento arquivístico e ao próprio sistema electrónico.

4. A CLASSIFICAÇÃO EM ARQUIVO

Como referimos, quer para a recuperação dos documentos, quer para a gestão electrónica, quer para garantir o valor dos documentos é necessário associá-los a um determinado contexto e preservar essa ligação.

O que significa associar o documento a um contexto? Significa perceber o que originou o documento. Uma vez mais reiteramos que um documento é a materialização de um acto/acção.

Para contextualizar é, pois, necessário conhecer todas as funções, isto é, os possíveis agrupamentos.

É portanto, preciso um levantamento que detecte todos os conjuntos documentais passíveis de serem criados (séries) pelos diversos serviços.

Como apresentar este levantamento documental para que não seja uma mera lista alfabética mas de forma a ser compreensível por quem vai utilizá-lo e de forma a cumprir uma verdadeira função arquivística – a preservação do valor probatório e informativo dos documentos?

Se estivéssemos a organizar documentos de natureza biblioteconómica uma solução seria certamente uma classificação temática que poderíamos inclusive ir buscar a uma outra Biblioteca (por, exemplo a *Classificação Decimal Universal* como o próprio nome indica foi elaborada para ter uma aplicação universal independentemente do local onde fosse utilizada), não é determinante a ordem por que os documentos foram produzidos nem o reflexo das funções que consubstanciam.

Ao nível do arquivo, como temos vindo a referir ao longo deste texto, lidamos com documentos que materializam actos / funções, ninguém escreve um ofício porque lhe apetece mas no decurso de uma competência, em resposta a uma solicitação ou para despoletamento de um caso.

Assim, como especificado, os documentos relativos a um caso reúnem-se e constituem um processo.

Sendo um processo produzido no âmbito de uma determinada função naturalmente existem processos específicos⁷ do Tribunal Administrativo que

⁷ Na Lei nº 16/97, de 10 de Julho, relativa à organização, funcionamento e processo atinente à 3ª Secção do TA, estabelecem-se no art. 24º as espécies de processos para efeitos de distribuição:

- a) Conta Geral do Estado
- b) Julgamento de contas
- c) Visto
- d) Multa
- e) Recursos
- f) Outros processos.

Relativamente a outros processos o art. 56º especifica:

- a) averiguações, inquéritos e auditorias
- b) declaração de impossibilidade de julgamento.
- c) fixação de débito dos responsáveis que não hajam apresentado contas

correspondem a competências específicas e, existem também, processos comuns aos demais serviços da Administração Pública que correspondem a competências de gestão interna.

A produção dos documentos que constituem um processo realiza-se de uma forma ordenada (“pergunta/resposta”), no sucessivo cumprimento de procedimentos regulamentados ou tipificados; expressa a relação dos documentos entre si, como elementos de uma cadeia inerente à resolução administrativa / judicial. Tal demonstra a necessidade que por vezes existe de enunciar / tipificar as fases de um procedimento administrativo / jurisdicional⁸.

Os processos, por sua vez, organizam-se segundo a função ou actividade que os originou, constituindo as séries documentais.

Esta função por sua vez decorre de uma competência institucional. Então, naturalmente, devemos enquadrar as séries nas respectivas áreas de actuação da instituição.

Constitui-se assim um sucessivo agrupamento, numa realidade hierarquizada multinível.

d) condenação em reposição

e) reforma de processo

f) embargos à execução de decisão

g) extinção de fianças, cauções e mais garantias exigíveis aos responsáveis por dinheiros públicos.

Decorrente das decisões condenatórias da 3ª Secção do Tribunal Administrativo (que apurem responsabilidade, determinem o dever de repor dinheiros e outros valores públicos ou o pagamento de multa, recusem o visto ou fixem os emolumentos) podem constituir-se processos de recurso.

No âmbito da 1ª Secção, Contencioso Administrativo e da 2ª Secção, Contencioso Fiscal e Aduaneiro, constituem-se também processos de recurso.

⁸ Por exemplo, na Lei nº 15/97, de 10 de Julho, no art. 7º, explicita-se que as contas são susceptíveis de apreciação de natureza, metodologias e complexidade crescentes:

a) Verificação interna de 1º grau;

b) Verificação interna de 2º grau;

c) Auditoria;

d) Julgamento.

NÍVEIS	DOCUMENTOS	GESTÃO ADMINISTRATIVA	GESTÃO ARQUIVÍSTICA
1º Nível	Ex.: contratos ou minutas de contratos ou despachos	Acto	Documento
2º Nível	Ex: Processo de visto (organizados individualmente por cada provimento, acto ou contrato)	Procedimento	Processo (Caso)
3º Nível	Ex: Processos de visto	Função	Série
4º Nível	Ex: Fiscalização prévia das despesas públicas	Competência	Secção (Área/Classe)

Daí, que cada arquivo tenha de criar a sua própria classificação, à medida das suas características orgânico-funcionais.

Esta representação aparentemente simples pode ser complexificada de acordo com o perfil da própria instituição. Em termos de níveis arquivísticos podem existir sub-processos, sub-séries, sub-secções, e estes ainda podem dividir-se sucessivamente.

5. A AVALIAÇÃO DOCUMENTAL

Os documentos são registados e classificados para poderem ser geridos. Depois o que lhes sucede? Guardamo-los para sempre junto aos serviços que os produziram? Tal não seria viável.

O que fizeram os serviços durante muito tempo? Quando um processo estava findo e já não era consultado frequentemente guardavam-no num local distinto e, por vicissitudes várias, poderia ter por destino o lixo, uma intempérie ou o Arquivo Histórico.

Mais do que planeamento o destino dos documentos era fruto do acaso. Introduziu-se, posteriormente, uma atitude de julgamento. Analisavam-se os documentos e decidia-se o que se eliminava e conservava. Como qualquer atitude de julgamento deve basear-se em critérios. Mas que critérios? Questionamo-nos muito frequentemente? Olhando os resultados, (taxas de

eliminação superiores a 80% na América do Norte e taxas inferiores a 50% na Europa) verifica-se, que mais que a aplicabilidade de critérios reflectem práticas histórico-culturais distintas.

A questão mantém-se: será viável conservar tudo? O debate está longe de estar concluído.

Contudo, perante a atitude expectante de nada fazer e a de tomar alguma providência muitos Estados têm adoptado a teoria das três idades e determinado a aplicação de instrumentos para a sua gestão.

Esta teoria baseia-se no princípio de que os documentos de arquivo, produzidos pelas instituições no exercício das suas funções e actividades, cumprem um ciclo de vida estabelecido em função da sua utilidade e valor.

Numa primeira fase, como referimos anteriormente, enquanto os procedimentos que deram origem aos documentos não estejam concluídos, são de consulta frequente e servem de garantia ou de prova para a entidade que os produziu ou recebeu. Impera o valor administrativo, legal e/ou fiscal, também designado por valor primário. Esta etapa do ciclo de vida é denominada de fase corrente ou activa.

Estando concluídos os procedimentos que originaram os documentos, mas sendo, ainda, susceptíveis de reabertura, estes são conservados para estudo ou referência de antecedentes ou por exigências legais, pois o seu valor primário mantém-se. No entanto, a frequência de utilização já é reduzida. A esta etapa denomina-se de intermédia ou semi-activa.

Após a prescrição de direitos e obrigações garantidas pelos documentos, estes podem, se o seu valor informativo sobre as actividades desenvolvidas pela instituição for relevante, ser conservados como fonte histórica. Os documentos adquirem um novo valor, o valor secundário, intimamente relacionado com a investigação de natureza científica. A esta etapa denominamos de definitiva ou inactiva.

Cedo esta teoria foi questionada dado que muitos documentos nunca perdem o seu valor primário e são conservados também em função desse valor. Conjugando os denominados valores primário e secundário surge o valor arquivístico, o documento pode ser preservado quer pelo seu valor probatório quer pelo ser valor informativo ou até pelos dois em simultâneo.

Mais recentemente outros autores têm-se insurgido contra esta teorização realçando que ao invés de três fases, os documentos passam por duas fases: a genésica ou de criação da informação (“enquanto percorre os trâmites legais e normais da sua formação e conclusão”) e a fase pós-genésica ou estável (“contexto de memória/uso”)⁹.

Todavia, se considerarmos que os documentos detêm valores distintos para entidades distintas é evidente que não podemos conservar a documentação sempre no mesmo local. Daí que seja imprescindível a implementação de diferentes tipos de arquivos, em estreita articulação com o ciclo vital dos documentos: arquivo corrente, intermédio e histórico.

Um sistema integrado de arquivos pressupõe uma estreita articulação entre as administrações produtoras e as instituições arquivísticas, o que implica uma actuação integrada ao longo do ciclo de vida dos documentos, no sentido da racionalização e planificação de recursos, infra-estruturas e políticas de tratamento documental, como espelha o Decreto nº 33/92, de 26 de Outubro.

O instrumento gestor do ciclo de vida dos documentos é a tabela de temporalidade. Este instrumento estabelece e identifica os documentos de arquivo de conservação permanente, agrupados por séries documentais e define os prazos e condições de eliminação dos restantes, sintetizando as disposições relativas à avaliação.

A definição dos prazos de conservação dos documentos em fase activa e semi-activa de arquivo compete à instituição produtora.

A determinação do destino final (conservação permanente ou eliminação prescritos os prazos de conservação) deve ser formalizada por uma comissão técnica nos termos do Decreto nº 33/92, de 26 de Outubro, art. 16, nº 2, constituída por representantes do serviço, pelo Director do Arquivo Histórico de Moçambique ou seu delegado, por profissionais da área jurídica e outros especialistas.

O Arquivo Histórico de Moçambique, enquanto órgão central do Sistema Nacional de Arquivos, coordena e supervisiona a política de avaliação

⁹ SILVA, Armando Malheiro da; RIBEIRO, Fernanda - A avaliação em arquivística : reformulação teórico-prática de uma operação metodológica in *Páginas a & b : arquivos & bibliotecas*. - Lisboa: Colibri. - Nº 5 (2000) ; p. 57-113

nacional, detêm pois uma visão concertada para poder empreender uma avaliação transversal e suprainstitucional.

A produção documental num contexto suprainstitucional deve reflectir o Estado nas suas múltiplas vertentes.

Uma instituição num Estado de direito é apenas uma das peças, uma engrenagem numa máquina.

A avaliação deve naturalmente enquadrar-se nessa perspectiva abrangente. Não ver a parte isolada do todo.

Todavia, esta perspectivização da avaliação só é passível de concretização se o todo estiver a ser analisado globalmente. Caso contrário, isto é, se a avaliação estiver a ser feita parcelarmente, instituição a instituição, a visão lata restringe-se a uma (s) função (ões) específica e, embora, nunca se possa perder o enquadramento, não se podem tomar decisões relativas à preservação ou conservação da documentação tomando em consideração outros produtores relacionados mas que ainda não avançaram para o processo de avaliação.

É nesta perspectiva transversal que se compreende a actuação de um órgão coordenador central que tem por missão abarcar toda o contexto institucional e aferir as inter-relações/complementaridades entre órgãos para se poder manifestar sobre a produção documental conjugada.

Dando exemplos concretos:

1. Parecer sobre a Conta Geral do Estado

Nos termos da lei o Tribunal Administrativo deve pronunciar-se sobre a Conta Geral do Estado. Esta função específica do TA e reconhecida constitucionalmente, implica a existência prévia da Conta Geral do Estado mas vai além dela, é uma complementaridade.

Conservar apenas a Conta, seria conservar uma das funções do Estado, a contabilística. A função fiscalizadora seria omitida caso não fosse conservado o Parecer sobre a Conta.

Daí que a avaliação tenha que ser complementar, não estar posicionada ao nível de cada instituição mas abarcar uma perspectiva suprainstitucional.

2. Processos de visto

Outra das funções fim do Tribunal Administrativo consiste na verificação prévia das despesas públicas, verificando a conformidade com a lei de um extenso número de actos, designadamente, contratos, minutas de contrato, diplomas e despachos relativos à admissão de pessoal, à promoção, progressão e reclassificação, transferências e ainda os diplomas e despachos de reformas e aposentações.

Esta competência da instituição é um passo intermédio num processo transversal mais vasto: a efectivação de uma despesa pública, seja ela um contrato de empreitada ou a admissão de um novo funcionário público.

Portanto, embora se trate de uma função fim, não repetível por outra instituição e da maior importância para o cidadão e para o Estado, os documentos produzidos pelo TA neste âmbito, encontram-se no processo da instituição que tem competência para a realização da despesa, fazendo sentido nesse contexto, pois estes documentos são uma parte necessária para o cumprimento de um todo (a realização da despesa).

Analisando comparativamente estas duas grandes funções do Tribunal (o Parecer sobre a CGE e o Visto) verificamos que a sua complementaridade informativa com outras instituições é distinta: no caso do Parecer complementa informação, no caso do Visto essa informação encontra-se duplicada.

Um processo de avaliação global deve reflectir estas complementaridades.

3. Pagamento dos ordenados

Num Estado de cariz centralizador existem determinados órgãos (Ministérios) que assumem as funções meio desse mesmo Estado, existindo uma matriz procedimental para as diversas instituições.

Qualquer acção de avaliação não pode ser tomada isoladamente no âmbito de uma instituição, porque tratando-se de um mesmo procedimento com idêntica produção documental e com idênticas complementaridades informativas, as decisões também devem ser concertadas.

6. CONCLUSÕES

Não podemos deixar de terminar esta comunicação sem realçar alguns aspectos, nomeadamente:

- A sensibilidade do Tribunal Administrativo de Moçambique para a pertinência da componente arquivística para a boa governação.
- A receptividade do projecto PRO-AUDIT e do RRV (Instituição Superior de Controlo Sueca) para contemplar a vertente arquivística no âmbito do planeamento estratégico para a capacitação institucional do TA, tão descurada por outros investimentos.
- A colaboração prestada pelo Tribunal de Contas de Portugal.
- O cruzamento de esforços entre a arquivística e a informática na Sociedade da Informação e do Conhecimento, que não pode continuar a viver agarrada a práticas tradicionais ou a novos instrumentos adaptados numa base “ad-hoc”, para se reestruturar globalmente e poder aumentar a eficácia do aparelho administrativo.
- A necessidade do arquivista intervir no seio das instituições desde o momento em que o documento é produzido e assegurar o seu acesso ao longo do tempo, actuação reforçada com a substituição do suporte papel pelo suporte electrónico.
- A adopção da teoria do ciclo de vida do documento pelo Governo moçambicano e a sua aplicabilidade através da institucionalização do Sistema Nacional de Arquivos.
- A importância do Arquivo Histórico de Moçambique como órgão central do Sistema Nacional de Arquivos.
- A necessidade de serem proporcionados meios ao Arquivo Histórico para poder implementar uma política nacional de arquivos e formular directrizes gerais para os demais arquivos.
- A responsabilidade que recai sobre todas as instituições quanto à preservação dos documentos que comprovam direitos dos cidadãos e para a salvaguarda da memória nacional.