

1. Introdução

A gestão documental e a protecção especial de documentos e arquivos são da responsabilidade do Governo, enquanto instrumento chave de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Ao longo das últimas décadas, a gestão de documentos e arquivos nas instituições do Estado não acompanhou a rápida evolução e introdução das novas tecnologias que, actualmente, são usadas em muitos países do Mundo.

Com a aprovação da Estratégia Global da Reforma do Sector Público pelo Governo e, de acordo com a necessidade de reorganização e normação da Área de Documentação, Registo e Arquivo do Estado, tendo em consideração os mais variados problemas que ainda enfermam esta área ao nível da Administração Pública, torna-se inadiável a introdução de um modelo uniforme que permita uma melhor organização e funcionamento das unidades documentais e arquivísticas das instituições do Estado, mas também que garanta o rápido desenvolvimento desta área face aos desafios que hoje se impõem.

Neste contexto, o Governo estabelece a presente Estratégia Nacional para a Gestão de Documentos e Arquivos do Estado, convicto de que esta permitirá a criação de condições chaves para uma melhor organização e desenvolvimento desta área, através da criação de normas de funcionamento das unidades documentais, formação de recursos humanos, informatização e modernização dos sistemas documentais e de arquivos bem como a promoção de investimentos que possam assegurar a implementação de projectos ou programas orientados para o desenvolvimento da área de gestão de documentos e arquivos do Estado.

2. Situação Actual da Área de Documentação e Arquivo

Os programas e projectos de desenvolvimento e investimento aprovados para os vários sectores de actividade no nosso país, raramente incluem a componente documentação e arquivo na Administração Pública. Se existem valores orçamentados para esta área, em geral são sub dimensionados em relação às actividades a realizar.

Na maioria dos casos, o fraco conhecimento dos princípios básicos de organização dos sistemas de documentação e arquivos, por parte dos decisores e quadros técnicos, faz com que se subestimem as qualificações técnicas necessárias para fazer este tipo de trabalho e os custos de criação e manutenção destes sistemas.

Ao longo dos últimos anos, o funcionamento de arquivos, centros de documentação e bibliotecas tem sido assegurado, por um lado, de forma deficiente e por pessoas sem formação, por outro, de forma insustentável, com consultores externos e por vezes internos que criam sistemas que só duram o tempo de vigência do projecto que os criou.

Até ao presente momento, a área de documentação e arquivos continua a enfrentar muitas dificuldades resultantes da ausência de uma estratégia específica para este domínio e de normas reguladoras, da exiguidade de recursos financeiros, da falta de técnicos qualificados e com formação profissional ou superior necessários para o desenvolvimento desta área.

Em conformidade com o levantamento feito junto das instituições da Administração Pública a nível central, provincial e distrital constatou-se o seguinte:

2.1. Em relação ao enquadramento institucional

Alguns arquivos e centros de documentação não fazem parte dos organigramas das instituições a que pertencem. Ademais, não têm objectivos nem tarefas claramente definidos e quase sempre não dispõem de verbas regulares para assegurar o seu apetrechamento e funcionamento.

2.2. Em relação ao desenvolvimento de recursos humanos

A área de documentação e arquivos é assegurada por poucos profissionais qualificados e sem formação técnica específica desta área, o que é agravado pela sua subvalorização, afectando consequentemente os funcionários da área devido a ausência de carreiras específicas no quadro do Sistema de Carreiras e Remunerações.

Os currícula dos Institutos de Formação em Administração Pública e Autárquica abordam os aspectos ligados a área de gestão documental de uma maneira superficial e não direccionados aos gestores da área, mas sim como uma cadeira de complementaridade.

2.3. Em relação a capacidade institucional

A área de gestão documental é caracterizada por uma carência quase absoluta em termos de meios, principalmente a nível das províncias e distritos, onde quase tudo falta para ter uma modernizada e eficiente organização de arquivos. De um modo geral, as instituições da Administração Pública a este nível têm dificuldades de meios financeiros para a aquisição de estantes, pastas, armários, ficheiros, arquivadores, separadores, livros de registo e, de espaço físico.

Os meios físicos e organizacionais de recolha, produção, difusão, uso e preservação da documentação e informação constituem um dos problemas que se levantam na área de gestão documental, por um lado e, por outro, o desenvolvimento acelerado das tecnologias de informação e do seu uso em muitos sectores, requer documentalistas e arquivistas capacitados, para além de técnicos informáticos e profissionais de outras áreas afins.

2.4. Em relação ao acesso à Informação

A ausência de directrizes, normas e orientações metodológicas para criar e manter os sistemas de arquivos correntes, intermediários e permanentes nas instituições públicas leva a que a atitude dos funcionários em relação a disponibilização de documentos e informação bem como a acessibilidade dos arquivos seja tendenciosa e predominantemente coberta de algum secretismo.

O acesso a informação e a documentação depende muito mais da vontade e iniciativa individual do funcionário do que de orientações institucionais. Não parece haver consciência sobre as implicações negativas da falta de informação na qualidade do trabalho e, muito menos clareza ao nível dos investimentos necessários para montar um sistema de documentação e arquivos.

2.5. Em relação a Legislação

A área de Documentação, Registo e Arquivo do Estado ainda não conheceu a institucionalização de normas e regras que pudessem assegurar um funcionamento regrado e que impulsionassem o seu desenvolvimento.

Os instrumentos legais visando facilitar a organização e funcionamento da área, mostram-se desajustados aos desafios que hoje se impõem, no que concerne a gestão rigorosa e eficiente de documentos e arquivos, como são os casos, nomeadamente dos decretos 33/92 de 26 de Outubro e

30/2001 de 15 de Outubro, ambos do Conselho de Ministros, sendo por isso urgente a sua revisão.

3. Visão

- Uma Administração Pública com os Sistemas de Documentação, Registo e Arquivo do Estado implantados, organizados, modernizados, eficientes e com um nível de profissionalização de recursos humanos capaz de orientar o desenvolvimento integrado desta área.

4. Missão

- Implantar e desenvolver os sistemas de gestão de documentos e arquivos na Administração Pública e criar condições para a sua modernização através da introdução de forma planificada e coordenada das novas tecnologias de gestão de documentos e arquivos.

5. Objectivos da Estratégia

5.1. Objectivo Geral

Estabelecer e desenvolver os Sistemas de Documentação e Arquivos do Estado através da criação de uma ampla rede de Centros de Documentação e arquivos correntes nas instituições da Administração Pública, assegurando assim a guarda e o acesso à documentação mantida em arquivos intermediários e permanentes.

5.2. Objectivos Específicos

- a) Criar normas que garantam a implantação e eficiente funcionamento dos Sistemas de Documentação, Registo e Arquivo do Estado;
- b) Prover condições básicas para a introdução de reformas na administração e gestão de documentos e arquivos das instituições do Estado;
- c) Desenvolver um quadro de formação profissional de técnicos da área e sua integração no Sistema de Carreiras e Remunerações, tendo em conta as necessidades do sector;
- d) Institucionalizar as unidades de gestão de documentos (arquivos centrais) e garantir o seu enquadramento institucional;
- e) Modernizar a área através da introdução de novas tecnologias de gestão de documentos, registo e arquivo de informação nas instituições públicas.

6. Os Grandes Desafios da Estratégia

Os rápidos avanços tecnológicos alcançados nos últimos anos a nível mundial constituem uma condição imperativa para a introdução de reformas administrativas e normativas na gestão documental como forma de potenciar as instituições responsáveis pela organização dos Sistemas de Documentação, Registo e Arquivo da Administração Pública, em relação às exigências e desafios do presente e do futuro.

Em face disso, define-se como principais desafios da Estratégia Nacional para a Gestão de Documentos e Arquivos do Estado os seguintes:

- a) Consolidação da capacidade das instituições na gestão de documentos, arquivos e informação, racionalizando os poucos recursos disponíveis;
- b) Uniformização dos critérios e regras de produção, organização e preservação de documentos e informação nas instituições públicas;
- c) Informatização dos sistemas de arquivos e informação do Estado, na medida em que as novas tecnologias de comunicação e informação oferecem condições que garantem rapidez e eficiência na comunicação intra e inter institucional;
- d) Modernização da área de documentação e arquivos do Estado, acompanhada de um programa de profissionalização da área, isto é, capacitação dos técnicos ligados à esta área através de cursos de formação profissional de curta e média duração;
- e) Institucionalização dos Sistemas de Documentação, Registo e Arquivo de informação na Administração Pública capazes de assegurar a gestão sustentável e eficiente desta área e permitir uma cuidadosa planificação das prioridades e actividades a desenvolver no contexto da Reforma do Sector Público em curso no país.

7. Princípios

A presente estratégia define como princípios fundamentais os seguintes:

- a) **Uniformização de métodos:** respeitando as especificidades de cada sector, a gestão documental nas instituições públicas deve obedecer a normas e métodos de trabalho comuns e prossecução de fins comuns;
- b) **Profissionalização do sector:** promover acções de formação profissional e recrutamento de pessoal qualificado em matérias de gestão de documentos, registo e arquivos de informação como forma de elevar as capacidades técnicas nesta área;
- c) **Modernização:** através da promoção do uso das novas tecnologias de comunicação e informação no processo de produção, registo, arquivo, circulação e troca de informação;
- d) **Preservação e salvaguarda definitiva de documentos:** com base na organização e gestão eficiente de documentos dever-se-á garantir a sua conservação em arquivos permanentes, assegurando a sua acessibilidade e inteligibilidade;
- e) **Acessibilidade aos documentos e informação,** pelos utilizadores.

8. Domínio da Estratégia

Considerando a diversidade e natureza das instituições do Estado, a presente estratégia define como sectores-alvo no domínio de gestão documental as instituições da Administração Pública.

As instituições autónomas e independentes do poder executivo poderão desenvolver os seus sub-sistemas de gestão de documentos e arquivos, em função da sua natureza e especificidade, desde que observem os princípios plasmados na presente estratégia.

9. Acções estratégicas

Tendo em consideração os aspectos essenciais acima descritos, no que concerne à situação actual da área de gestão de documentos e arquivos do Estado, torna-se importante a definição das linhas gerais e estratégicas que irão garantir e orientar a implementação de acções chave para a busca de

soluções para cada um destes constrangimentos.

Para a concretização deste propósito, o Governo propõe-se a desencadear as seguintes acções estratégicas:

9.1. Enquadramento institucional

Por forma a garantir a sua integração na estrutura das instituições do Estado, a presente estratégia define como uma das suas prioridades a institucionalização das unidades de gestão de documentos dentro das instituições públicas.

Estas unidades deverão necessariamente estar dentro do organigrama das instituições por forma a não ficarem a margem das prioridades no quadro da planificação institucional.

9.2. Desenvolvimento de recursos humanos

Um dos principais desafios do Governo para a área de gestão documental é o desenvolvimento dos recursos humanos. É, em face disso que a presente estratégia adopta como um dos princípios fundamentais a profissionalização dos técnicos afectos nas unidades documentais e arquivísticas.

Para a materialização deste propósito, o Governo em colaboração com os parceiros, irá promover as seguintes acções:

- a) Criar carreiras específicas para os profissionais da área de gestão de documentos e arquivos;
- b) Normar a introdução da área de gestão documental nos curricula dos IFAPAs, garantindo a sua expansão para o nível provincial;
- c) Promover a formação em matérias de gestão documental através de cursos modulares e à distância dentro dos programas do SIFAP e cursos de curta duração para os dirigentes/gestores e o pessoal que trabalha nas unidades documentais do Estado;
- d) Estabelecer formas de reconhecimento e valorização de profissionais e gestores de documentos na Administração Pública, tendo em conta a natureza de risco de que se reveste a área, tanto para a saúde destes profissionais como para garantia da protecção da integridade dos documentos.

9.3. Reforço da capacidade institucional

De modo a responder positivamente aos desafios que se afiguram chave para o desenvolvimento da área de gestão de documentos e arquivos, o Governo criará condições para reforçar a capacidade das instituições públicas, através da mobilização e alocação racional de recursos necessários para apetrechamento das unidades de gestão de documentos de nível central, provincial e distrital.

Para o efeito, o Governo coloca no seu quadro de prioridades, através desta estratégia, a provisão das unidades de gestão de documentos de infra-estruturas, recursos materiais e humanos à altura de satisfazer as necessidades e os desafios actuais.

9.4. Acesso à informação

A Estratégia Nacional para a Gestão de Documentos e Arquivos do Estado assenta na necessidade de acesso à informação e respeito pelos direitos humanos do cidadão conforme está consagrado na Constituição da República, sendo assim necessário:

- a) Criar a regulamentação que permita o acesso à informação, através da criação de instrumentos técnicos que garantam, por um lado, a segurança da informação e, por outro, o seu acesso no quadro de uma sociedade de informação democrática;
- b) Salvaguardar o interesse público nos processos de alienação dos documentos decorrentes da privatização ou falência das instituições públicas, com base numa regulamentação específica;
- c) Assegurar o direito do acesso pleno aos documentos de interesse e domínio públicos;
- d) Constituir comissões permanentes para análise periódica dos documentos sigilosos sob custódia das instituições do Estado, para garantir o cumprimento das normas de acesso à informação;
- e) Estabelecer canais de comunicação entre os profissionais da área de gestão documental como estratégia para melhorar a troca e circulação da informação.

9.5. Legislação

Dadas as lacunas que se verificam na área de gestão de documentos, registo e arquivo motivadas pela ausência de normas reguladoras, torna-se imperiosa a definição de regras e procedimentos legais para a regulamentação da área.

O processo de organização dos sistemas de gestão documental passa necessariamente pela revisão da legislação existente de forma a adequá-la a nova realidade.

9.6. Cooperação Internacional

A cooperação internacional no domínio da estratégia de gestão de documentos e arquivos do Estado enquadra-se dentro dos objectivos da política externa de Moçambique.

Esta estratégia estabelece as bases que orientam a cooperação internacional ao nível do Estado e no campo técnico, sobre matérias de gestão de documentos e arquivo de informação, visando a actualização constante e compatibilização de normas.

No domínio técnico far-se-á a filiação no Conselho Internacional de Arquivos, órgão que através da sua ligação com a UNESCO estabelece as normas internacionais e a padronização dos métodos de gestão de documentos e arquivos. Enquanto isso, ao nível regional, como representante do conselho, a ESABRICA tem a responsabilidade de garantir a planificação e realização de acções de formação entre países membros.

A nível de Commonwealth, trabalhar-se-á no sentido de aproveitar as oportunidades que a ACRAM (Association of Archives and Record Managers) oferece na vertente técnica e da capacitação institucional.

Igualmente, esforços serão envidados para a maximização das oportunidades que outras organizações internacionais, espalhadas pelo mundo, oferecem neste domínio.

9.7. Agências de Cooperação para o Desenvolvimento

As Agências de Cooperação para o desenvolvimento não são apenas fontes de financiamento, mas também fontes de disseminação de informação, havendo assim uma necessidade de estabelecimento de parecerias para o desenvolvimento de iniciativas na Administração Pública em relação a gestão de documentos e arquivos, a fim de:

- a) Criar oportunidades que facilitem o estabelecimento de relações entre peritos de instituições nacionais com instituições e peritos de outros países e da diáspora;
- b) Apoiar a participação do país em fóruns internacionais de debate sobre questões ligadas à gestão de documentos e arquivos bem como o seu enquadramento na utilização das novas tecnologias de informação e comunicação.

10. Sobre o Plano de Acção da Estratégia

10.1. Definição

O plano de acção é um instrumento que definirá um conjunto de acções específicas que irão assegurar a materialização dos propósitos definidos na presente estratégia, por conseguinte, o seu meio de operacionalização.

10.2. Metodologia de Implementação da Estratégia

Como forma de garantir a melhor articulação e desenvolvimento integrado da área, a presente estratégia define como método para a sua implementação a uniformização das acções a realizar em cada sector, incluindo a introdução das reformas que a área de documentação e arquivos poderá vir a conhecer em cada instituição pública.

As acções prescritas no quadro da implementação desta estratégia deverão ser realizadas de forma gradual, progressiva e a escala nacional, isto é, desde o nível central ao local, observando-se o princípio da racionalidade e sustentabilidade.

11. Etapas de Implementação

Considerando o contexto situacional em que se encontra a área de documentação e arquivos no país, mas também reconhecendo a complexidade dos desafios que o processo de implementação desta estratégia encerra, as acções e projectos a desenvolver terão que obedecer a um programa com três etapas a saber:

1ª Etapa: Programas de Curto Prazo (2006)

- Divulgação da Estratégia ao nível central, provincial e distrital;
- Criação de normas reguladoras para a gestão de documentos, registo e arquivos do Estado;
- Revisão da legislação vigente (exemplo do Decreto 33/92, de 26 de Outubro);
- Definição de sistemas de documentação, registo e arquivo;
- Aprovação do Plano de Classificação de Documentos e da Tabela de Temporalidade;
- provincial e distrital;
- Levantamento das necessidades de formação dos funcionários afectos à área de gestão de documentos e arquivos, ao nível provincial e distrital.

2ª Etapa: Acções e Programas de Médio Prazo (2007-2008)

- implantação gradual dos Sistemas de Documentação, Registo e Arquivo;
- Formação e capacitação técnico-profissional dos funcionários afectos à área de gestão de documentos e arquivos;
- Institucionalização das Unidades de Gestão de Documentos ao nível dos sectores (ministérios);
- Capacitação institucional das unidades de gestão de documentos e arquivos;
- Introdução de novas tecnologias, com maior substância na institucionalização do sistema de gestão electrónica de documentos, registo e arquivos.

3ª Etapa: Programas e Projectos de Desenvolvimento do Sector (2009)

- Definição e implementação de projectos para o desenvolvimento integrado da área de documentação e arquivo visando a sua modernização face aos desafios que a globalização impõe;

12. Prioridades

As grandes prioridades da implementação da estratégia são:

- a) Divulgação da estratégia;
- b) Implantação dos Sistemas de Documentação, Registo e Arquivo do Estado a nível central, provincial e distrital;
- c) Revisão da legislação existente e criação de instrumentos reguladores específicos para cada uma das componentes em relação as normas de gestão de documentos, registo e arquivo;
- d) Definição de programas e pacotes para a formação dos funcionários no quadro da estratégia de desenvolvimento e profissionalização dos recursos humanos;
- e) Informatização e Gestão Electrónica de Documentos e Arquivos, prosseguindo os esforços inseridos no contexto do E-government;
- f) Modernização e desenvolvimento de infra-estruturas das unidades documentais e arquivos, criando condições para que funcionem em espaços apropriados e com ambiente que não permita a degradação de documentos.

13. Legislação

Para além da legislação a ser revista, serão criados os seguintes instrumentos normativos fundamentais:

- a) Normas de registo, tramitação de expediente e arquivo de documentos;
- b) Plano de Classificação de Documentos e Tabela de Temporalidade;
- c) Normas de recolha, destinação, transferência e conservação ou eliminação de documentos.

Embora não se trate de um instrumento normativo, será igualmente elaborado um Manual de Procedimentos para a Gestão de Documentos e de Arquivos nas instituições públicas, com vista a uniformização e modernização da área.

14. Mecanismos de Participação

Em todos os processos de implementação da estratégia dar-se-á maior importância e garantias a métodos inclusivos, que possam garantir maior envolvimento e participação de todos sectores ou intervenientes chaves.

A promoção de consultas colectivas e permanentes bem como a utilização de métodos participativos constituirão o garante para uma significativa participação das instituições públicas e outros interessados.

A presente estratégia coloca abertura para a participação de todos os sectores, desde os que a ela estão vinculados como aqueles que por vontade própria manifestem interesse em participar na sua implementação.

15. Monitoria e Avaliação

Para efeitos de acompanhamento e avaliação periódica da implementação da Estratégia Nacional para a Gestão de Documentos e Arquivos do Estado, serão criados mecanismos de institucionalização de órgãos de consulta e avaliação do desempenho das instituições assim como os respectivos instrumentos.

16. Definição de Conceitos Básicos

Documento:

Unidade de registo de informações quaisquer que seja o suporte utilizado.

Documentação:

Conjunto de documentos ou serviço de colecta, processamento técnico e disseminação de informação e documentos.

Registo e controlo

Conjunto de tarefas que correspondem ao recebimento e à movimentação de processos e expediente de qualquer origem e sua expedição.

Classificação:

Organização de documentos de um arquivo ou colecção de acordo com um plano de classificação ou quadro de arranjo.

Plano de classificação de Documentos:

Esquema elaborado a partir do estudo das estruturas e funções da instituição e análise do arquivo por ela produzido pelo qual se distribuem os documentos em classes, de acordo com métodos de arquivamento específicos. Expressão geralmente adoptada em arquivos correntes.

Tabela de Temporalidade:

Instrumento de destinação, aprovado pela autoridade competente, que determina prazos e condições de guarda, tendo em vista a transferência, recolhimento ou eliminação de documentos.

Código:

Conjunto de símbolos, normalmente letras ou números, que mediante uma convenção representam dados.

Avaliação:

Processo de análise de documentos de arquivo, que estabelece sua destinação de acordo com os valores que lhes são atribuídos.

Comissão de Avaliação:

Grupo multidisciplinar encarregado da avaliação de documentos de um arquivo.

Destinação:

Decisão, a partir da avaliação, quanto ao encaminhamento dos documentos para guarda permanente.

Gestão de Documentos

Conjunto de operações e procedimentos técnicos referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos, em fase de arquivo corrente e intermediário, visando a sua eliminação ou o seu recolhimento para guarda permanente.

Preservação:

Prevenção da deterioração e danos em documentos, por meio de adequado controlo ambiental e ou tratamento.

Arquivo

Conjunto de documentos independente da sua natureza dos suportes, acumulados por uma pessoa física ou jurídica, pública ou privada, no desempenho das suas actividades.

Arquivo Público:

Arquivo produzido por entidades públicas no exercício das suas funções, independentemente do seu âmbito de acção e do sistema de governação no país.

Arquivo Corrente:

Conjunto de documentos em tramitação ou não, que pelo seu valor primário é objecto de consultas frequentes pela entidade que o produziu, a quem compete a sua administração,

Arquivo Intermediário:

Conjunto de documentos originários de arquivos correntes, que aguarda destinação e com uso pouco frequente.

Arquivo Permanente:

Conjunto de documentos preservados em carácter definitivo em função de seu uso.