

# **Perigo ou oportunidade: a modernização administrativa e os arquivistas**

Sandra Patrício

Câmara Municipal de Sines, Portugal, [spatricio@mun-sines.pt](mailto:spatricio@mun-sines.pt)

## **Resumo**

No contexto actual da sociedade de informação as organizações procuram formas de gestão de informação de forma desmaterializada e nado-digital. Em Portugal as exigências da modernização administrativa e o desenvolvimento de planos de classificação conformes à macroestrutura funcional trazem novos desafios aos arquivos da administração pública, nomeadamente na administração local.

Este breve ensaio tem portanto como objectivo discutir as mudanças em curso na administração local portuguesa e os seus efeitos no funcionamento e papel dos arquivos e arquivistas nas organizações, na arquivística como ciência da informação e na conservação da informação necessária para preservar a memória das organizações e da sociedade em que se inserem.

## **Palavras-chave**

Arquivo Municipal; Modernização Administrativa; Ciência da Informação

## **Introdução**

Nos últimos anos várias câmaras municipais têm vindo a desenvolver e a implementar projectos de modernização administrativa que incluem a utilização de aplicações informáticas para a gestão documental e tentativas de desmaterialização de processos com os objectivos de melhorar a eficácia das organizações e de minimizar os custos.

Nesta comunicação caracterizam-se os vários instrumentos disponíveis para a gestão da informação arquivística, nomeadamente a norma ISO 15489, que deu origem às normas portuguesas 4438-1 e 4438-2, o Moreq2010, a MEF, o PCIAAL. Identificam-se também os obstáculos na implementação dos instrumentos, assim como propostas

## **Gestão documental?**

As aplicações informáticas hoje no mercado não permitem implementar cabalmente a gestão de documentos de arquivo pelas entidades produtoras, de acordo com a norma ISO 15489. Tanto as aplicações de negócio como aquelas designadas como de gestão documental não respeitam as normas existentes. No caso das aplicações de gestão documental são, frequentemente, apenas úteis enquanto registo de entradas de documentos. Não permitem associar os documentos a agregações, o que significa que não é possível recuperar todos os documentos produzidos no âmbito de uma função ou actividade. Daí que, num diagnóstico realizado pela Direcção Geral do Livro dos Arquivos e das Bibliotecas aos sistemas de informação da administração pública, se tenha concluído que *frequentemente, mesmo quando utilizam sistemas de gestão documental, a informação não se encontra organizada arquivisticamente* (Penteado, 2016: 6).

Por outro lado, ainda não existem rotinas obrigatórias para a salvaguarda de documentos nado-digitais, mas sim normas nem sempre conhecidas nem adoptadas. Frequentemente, entre os meios decisores, não se reconhece ao arquivo em suporte tradicional o valor de prova, apesar de toda a evolução da ciência da informação, mas apenas o de informação histórica. A distinção entre arquivo histórico e administrativo deve ser ultrapassada, pois tudo o que constitui evidência desde o momento da produção/recepção faz parte da actividade de um arquivo (António, 2012:3).

As aplicações de negócio, destinadas a áreas específicas, como a gestão de recursos humanos ou o licenciamento de obras particulares, nem sempre estão relacionadas entre si e com a aplicação de gestão documental. Desta forma, a identificação de todos os objectos existentes no sistema é colocada em causa, dado que a produção e a preservação dos metadados referentes a cada objecto e a cada acção realizada no sistema não são garantidos, e, portanto, não permitem a rastreabilidade das acções nem garantem o seu valor probatório.

A norma ISO 15489 define um elenco de requisitos que os sistemas de informação devem respeitar de forma a que os documentos, independentemente do seu formato, possam ser produzidos, utilizados e recuperados, sem que o seu valor probatório e informativo seja posto em causa. A normativa coloca a tónica da gestão da informação arquivística na responsabilização das organizações perante as necessidades triplas da organização, do ambiente regulador e da sociedade em relação à informação que produzem. Desta forma, as normas entendem a informação arquivística como prova dos actos das organizações, essenciais para a responsabilidade das mesmas. O termo inglês *accountability* exprime com rigor este conceito da responsabilidade e capacidade de avaliação dos actos de uma organização. É essencial nas sociedades democráticas e num mundo globalizado, em que, por vezes, a responsabilidade pelas decisões que mais afectam os cidadãos e o funcionamento das sociedades nem sempre é transparente e facilmente imputável.

Do ponto de vista dos sistemas de gestão documental, existem já requisitos para a produção de informação em ambiente digital: os Requisitos Modulares para os Sistemas de Gestão Documental, na versão de 2010 (MoReq2010). A sua complexidade tem tornado difícil a sua apropriação por parte dos arquivistas, das organizações e dos fornecedores de aplicações informáticas.

No entanto é urgente que este documento seja amplamente conhecido por todos os responsáveis pela gestão documental, sob pena de se colocar em risco os esforços da modernização administrativa. Entenda-se por responsáveis pela gestão documental não apenas os arquivistas, mas também a gestão de topo, os gestores de unidades funcionais, os colaboradores produtores ou documentos (NP 4438-2: 2.3.2).

O Moreq2010 prevê uma arquitectura dos sistemas de informação de forma integrada, através da implementação de várias funcionalidades, os serviços, que correspondem a cada uma das tarefas necessárias ao pleno funcionamento dos sistemas de informação, nomeadamente a criação e captura, o registo, a classificação, as decisões de avaliação, o armazenamento da informação, o acesso à informação (António, 2012:40-43).

Neste contexto, a Direcção Geral do Livro dos Arquivos e das Bibliotecas tem vindo a desenvolver, desde 2005, um conjunto de ferramentas com vista à interoperabilidade num contexto de administração electrónica, através do Programa Administração Electrónica e Interoperabilidade Semântica (PAEIS) e do desenvolvimento da Macroestrutura Funcional (Direcção Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas, 2013: 4).

A MEF é uma *representação conceptual de funções desempenhadas por organizações do sector público, apresentada sob a forma de uma estrutura hierárquica desenvolvida a dois níveis* (Lourenço, 2013: 7). Baseia-se na definição das funções do estado: apoio à governação; suporte à gestão de recursos; funções produtivas e prestadoras de serviços; funções normativa, reguladora e fiscalizadora. Daqui decorre o abandono do modelo tradicional de organização da informação alicerçado na distinção entre as funções-meio e as funções-fim (Lourenço e Penteadó, 2015: 12).

Vários municípios, entre os quais Lisboa, Torres Vedras, Oeiras, Alenquer, Beja, Amadora, Cascais, Lourinhã, Santarém e Sintra, desenvolveram, com a Direcção Geral de Arquivos e Bibliotecas, o terceiro nível de classificação conforme à MEF, enquanto membros efectivos. Outros municípios participaram como observadores, como é o caso do município de Sines.

Neste momento o terceiro nível, que representa os processos de negócio, já foi desenvolvido, dando origem a um plano de classificação para as autarquias locais conforme à MEF: o Plano de Classificação da Informação Arquivística para a Administração Local (PCIAAL). Este novo instrumento tem como características:

- Procura garantir uma maior eficácia e eficiência na conservação e recuperação de documentação administrativa – pela classificação comum e definição de donos e participantes do processo;
- Plano por funções e não por serviço/unidade orgânica;
- Classificação de processos e não de documentos.

No que respeita à avaliação da informação, o projecto de Avaliação Suprainstitucional de Informação Arquivística (ASIA) já foi apresentado e encontra-se em discussão pública (Penteado, 2016: 11-15). Este projecto implica uma visão transversal da informação produzida pela Administração Pública, ao contrário do paradigma em que ainda se estrutura a avaliação hoje, baseada na produção de tabelas de selecção para cada um dos organismos da administração pública, sem que haja instrumentos que cubram toda a realidade arquivística, como sucede no caso da informação electrónica (Direcção Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas, 2012: 106).

O projecto ASIA baseia-se em vários pressupostos: perspectiva suprainstitucional, transversal e funcional da informação da Administração Pública; independência da avaliação da forma ou suporte da informação; o processo de avaliação é independente dos processos de aquisição; a avaliação é aplicada a priori, antes da produção (Lourenço, 2015: 5-6).

A implementação de planos de classificação conformes à macroestrutura funcional implica a gestão da informação por processos de negócio e prevê a desmaterialização de procedimentos através de sistemas de informação electrónicos. A classificação é funcional e pressupõe o fim da circulação de documentos sem que estejam associados a uma agregação, sem o que não existe registo contínuo de uma actividade (NP 4438-1: 9.5.1).

Essa agregação corresponde a cada ocorrência do processo de negócio na linguagem funcional, corresponde, na linguagem documental, ao processo documental (Direcção Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas, 2013: 15). Apenas esta unidade arquivística permite que a informação produzida na administração pública por diversas unidades orgânicas de uma ou várias instituições possa ser controlada através de uma linguagem comum. A utilização do conceito de processo de negócio *permite o controlo da sequência de actividades interrelacionadas transversais* (Melo, 2016: 2).

**Estabelecimento de base terminológica comum para o desenvolvimento de planos de classificação conformes à MEF**

| Discurso Funcional                            | Discurso documental | Classificação           |
|---|---------------------|-------------------------|
| Função  | Secção (subfundo)   | Classe de 1º / 2º nível |
| Processo de negócio                           | Série               | Classe de 3º nível      |
| <i>Cada ocorrência do processo de negócio</i> | Processo documental |                         |
| Atividade                                     | [Subsérie]          | [Classe de 4º nível]    |
| <i>Cada ocorrência da atividade</i>           | [Subprocesso]       |                         |
| Ato   | Documento simples   |                         |

Quadro 1. In Direcção Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas, 2013: 15.

A exigência da desmaterialização implica que todos os requisitos para a criação e conservação de documentos electrónicos sejam previstos no desenho do sistema. Exige-se portanto às organizações um esforço para a adopção de novas regras administrativas, por um lado, e, por outro, a implementação **de facto** de sistemas de informação arquivística que integrem os documentos nado digitais mas que permitam a sua necessária relação com os documentos de arquivo em papel, que não deixarão de existir. A existência de arquivos híbridos decorre do convívio entre documentos nado-digitais e documentos em formato papel. Esta circunstância obriga os arquivos municipais a mudanças que podem determinar a valorização dos arquivistas nas organizações e o seu papel social.

O sucesso quer dos planos de classificação conformes à MEF quer da avaliação Suprainstitucional da Informação Arquivística, pela sua natureza transversal, exige que os organismos deles tenham deles conhecimento e recursos para os executar. No entanto, a aplicação destas ferramentas é colocada em causa pela falta de reconhecimento da importância dos arquivos e dos arquivistas na administração pública. Se nos ativermos somente ao universo das autarquias locais, 21% dos respondentes ao inquérito aos arquivos municipais de 2014 informaram que os arquivos não são reconhecidos na estrutura orgânica dos municípios, e que, naqueles em que existe arquivo municipal, apenas 38% dos funcionários afectos possui formação específica na área (Freitas e Marinho, 2014: 2), podemos temer pelo sucesso desta aplicação.

Num ambiente digital os arquivistas correm o risco de serem suplantados por outros especialistas, nomeadamente os informáticos e os gestores. De facto, a sua participação não deve

esgotar-se no desenho inicial dos sistemas, mas, como prevêem as normativas, cabe-lhes estabelecer *as políticas globais de gestão de documentos de arquivo, os procedimentos e as regras para a organização* e devem implementar a gestão de documentos de arquivo (NP 4438-2: 2.3.2). Por vezes os arquivistas nem são considerados no momento do desenho dos sistemas, habitualmente feito pelas empresas de consultoria e os fornecedores de aplicações informáticas. No entanto, é o seu conhecimento das características dos sistemas de arquivo e dos seus requisitos que pode determinar o sucesso ou o insucesso dos projectos de modernização administrativa.

Cabe aos arquivistas alertar para várias das armadilhas dos projectos de modernização administrativa e procurar, no seio da organização em que se encontram, atalhar os vários problemas ainda presentes:

- a) A desmaterialização, só por si, não resolve os problemas decorrentes da acumulação de massas documentais;
- b) A produção de informação digital não estruturada põe em causa o seu valor probatório e a sua recuperação futura;
- c) Os serviços de retenção dos sistemas de gestão documental não se encontram desenvolvidos, o que pode por em risco a futura recuperação da informação, pois não estão previstos os riscos de perdas de informação, quer por captura deficiente, ausência de interoperabilidade ou obsolescência tecnológica.
- d) Os planos de preservação digital, que devem ser parte integrante dos desenhos dos sistemas, ainda não são uma realidade. A sua inexistência inviabiliza a preservação da informação produzida.

O trabalho em equipa dos arquivistas com outros serviços fundamentais na organização para a gestão da informação, como a informática, os serviços administrativos, os serviços jurídicos, é fundamental. Todas estas áreas da organização serão necessárias para o sucesso do projecto, tanto como o arquivo municipal. Assim, em vez de se isolar no arquivo histórico, o arquivista é obrigado a ser pró-activo, no sentido de procurar apresentar soluções para a eficiência e a eficácia da organização através da gestão da informação. É obrigado a tornar-se *gestor da informação*, para que a informação arquivística seja mantida no contexto da sua produção e possa ser comunicada e preservada, independentemente do suporte.

## Conclusões

Para que os arquivistas não sejam novamente relegados para o pó dos arquivos históricos, mas sim assumir o seu papel fundamental como gestores de informação, é necessário encarar a implementação dos planos de classificação conformes à macroestrutura funcional e o projecto ASIA como oportunidades. Devem portanto ser parte integrante e ter voz activa dos processos de modernização administrativa em curso.

Para que esta participação seja uma realidade, os arquivistas, através da Associação de Bibliotecários, Arquivistas e Documentais, devem informar os decisores e os responsáveis pela informação dos riscos da produção de informação digital sem acautelar os requisitos obrigatórios. Por outro lado, também a sensibilização da opinião pública e dos clientes dos arquivos devem ser envolvidos nesta tomada de consciência. Este dever profissional é um imperativo. Esses riscos podem por em causa a capacidade da organização fazer prova das suas actividades e, no limite a preservação da sua memória institucional. Mas os arquivos são tão antigos como a escrita. Saberemos reinventar um saber e uma profissão sempre em mudança.

## Referências bibliográficas

Alberch Fugueras, Ramón & Cruz Mundet, José Ramon (2008). *Archívese!: los documentos del poder: el poder de los documentos*. Madrid: Alianza Editorial.

António, Rafael (2012). *A Gestão Documental na perspectiva do MoReq2010*. Com colaboração de Andreia Silva. Lisboa: edição do autor.

Direcção Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (2012). *Situação arquivística do Estado - ACE. Questionário 2012. Relatório final* [documento electrónico]. Lisboa: Direcção Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas. Disponível em < [http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2013/03/PPenteados-sessoes-apresentacao\\_2013.pdf](http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2013/03/PPenteados-sessoes-apresentacao_2013.pdf)>. Acedido em Novembro de 2015.

Direcção Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (2013). *Orientações básicas para o desenvolvimento dos 3ºs níveis de planos de classificação conformes à Macroestrutura funcional* [documento electrónico]. Lisboa: Direcção Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas.

Disponível em < [http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2014/02/2013\\_Orient-3-niveis\\_PC-MF.pdf](http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2014/02/2013_Orient-3-niveis_PC-MF.pdf) >. Acedido em 2014/08/14.

Freitas, Cristiana; Marinho, Vítor (2014). Arquivos Municipais: nótulas ao 4º inquérito nacional. In *11º Encontro Nacional de Arquivos Municipais, "Arquivística e competitividade na Administração local: ferramentas inovadoras para a gestão da informação", 14 e 15 de Novembro de 2014, Esposende*. Lisboa: Associação de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas. Disponível em < <http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/arquivosmunicipais/article/view/1064/1153> >. Acedido em Agosto de 2016.

ISO 15489: 2001 – Information and documentation - Records management, parts 1 and 2. Geneve: International Standards Organization.

Lourenço, Alexandra; Henriques, Cecília & Penteadó, Pedro (2012). O desafio da interoperabilidade na gestão dos arquivos da Administração: propostas do órgão de coordenação nacional de arquivos. In Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, 11, Lisboa - *Integração, Acesso e Valor Social: actas*. Lisboa: Associação de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas. Acedido em 14 de Junho de 2013 em < <http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/congressosbad/article/viewFile/452/pdf> >.

Lourenço, Alexandra (2012). É necessário alterar o processo de avaliação arquivística? In Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, 11, Lisboa - *Integração, Acesso e Valor Social: actas*. Lisboa: Associação de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas. Acedido em 14 de Junho de 2013 em < <http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/congressosbad/article/viewFile/341/pdf> .

Lourenço, Alexandra; Penteadó, Pedro (2015). A caminho da ASIA- Avaliação Suprainstitucional da Informação Arquivística. In Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, 12, Évora – *Ligar, transformar, criar valor: actas*. Lisboa: Associação de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas. Acedido em Janeiro de 2016 em < [http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/congressosbad/article/view/1458/pdf\\_90](http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/congressosbad/article/view/1458/pdf_90) >.



Melo, Daniel (2016). Projecto MEF/Autarquias: construção de um plano de classificação (e de avaliação) para a administração local. In Jornadas Ibero-Americanas de Arquivos Municipais: Reinventando os Arquivos no Século XXI, Lisboa. Acedido em Agosto de 2016 em < [http://arquivomunicipal.cm-lisboa.pt/fotos/editor2/Eventos/jornadas%20iberoamericanas/aml\\_daniel\\_de\\_melo.pdf](http://arquivomunicipal.cm-lisboa.pt/fotos/editor2/Eventos/jornadas%20iberoamericanas/aml_daniel_de_melo.pdf)>.

Norma Portuguesa 4438-1:2005

Informação e documentação. Gestão de documentos de arquivo. Parte 1: Princípios directores. Caparica: Instituto Português da Qualidade.

Norma Portuguesa 4438-2:2005

Informação e documentação. Gestão de documentos de arquivo. Parte 2: Recomendações de aplicação. Caparica: Instituto Português da Qualidade.

Penteado, Pedro (ed.) (2016). *Avaliação Suprainstitucional da Informação Arquivística (ASIA): documento metodológico*. Lisboa: Direcção Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas. Disponível em < [http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2016/03/ASIA\\_Doc-metodologico2016-03-10.pdf](http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2016/03/ASIA_Doc-metodologico2016-03-10.pdf)>. Acedido em 2016/03/17.