

Os profissionais de arquivo e a promoção do direito de acesso à informação

Natália Antónia

Divisão de Gestão de Arquivos

Câmara Municipal de Lisboa

Tel: 213807145

E-mail: natalia.antonio@cm-lisboa.pt

RESUMO

A presente comunicação aborda o contributo dos profissionais de arquivo para a promoção do direito do acesso à informação nos serviços da Administração Pública, de uma forma geral, e na Administração Local, de uma forma mais concreta. Faz uma breve abordagem do direito de acesso e do seu enquadramento legal, para se centrar nas questões práticas da promoção do acesso por parte destes profissionais. Frisa, ainda, a urgente necessidade de aprovação de medidas legislativas, como mecanismo de adequação do enquadramento legal existente, nesta área, aos desafios do século XXI: garantir uma transparência real da Administração Pública perante os seus cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à informação, acesso à informação, profissional de arquivo, gestão documental

ABSTRACT

This presentation is about the contribution of archivists for promoting the right of access to information on Government services, in general, and Local Government, in a more concrete form. Makes a brief overview of the right of access and its legal framework, and then focus the attention on practical issues of promoting access by these professionals. Stresses also the urgent need to introduce legislation as a mechanism to adapt the existing legal framework in this area, the challenges of the twenty-first century: to ensure real transparency of public administration towards its citizens.

KEY WORDS: Right of information, access to information, archivist, records and archives management

INTRODUÇÃO

Conforme recomendação da Comissão Organizadora do 10º Congresso de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, decidimos circunscrever a nossa comunicação à análise do papel do profissional de arquivo, como um dos principais promotores do acesso aos documentos, e do seu contributo para uma gestão eficaz da informação nas organizações públicas.

A comunicação está estruturada em cinco partes. Na primeira parte, faremos uma breve introdução ao direito de acesso à informação como um direito fundamental, consagrado na Constituição da República Portuguesa, e a expansão posterior deste direito em Portugal, através

do Código do Procedimento Administrativo e da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, esta última recentemente republicada. Seguidamente, abordaremos o contributo dos profissionais de arquivo no acesso à informação, o que temos de mudar na nossa profissão para enfrentar os novos desafios da administração electrónica e, neste novo contexto, a necessidade de repensar as funções dos profissionais de arquivo. Dada a impossibilidade de abordar detalhadamente todas as funções do arquivista, destacaremos a importância da avaliação de documentos na promoção do acesso à informação. E, finalmente, abordaremos a urgência do incremento das políticas de gestão documental nas autarquias locais, como forma de promover a transparência das decisões tomadas e, como consequência directa, o incremento do direito de acesso à informação.

DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O direito de informação foi, inicialmente, entendido como parte integrante da liberdade de expressão. Foi com base nesse entendimento que o direito de informação viria a ser consagrado no artigo 19.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

“Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.” (DECLARAÇÃO, 1978, 490)

Portugal que, desde a aprovação da Constituição da República, em 1976, se define como um Estado de direito democrático, não poderia deixar de ratificar a Declaração Universal dos Direitos do Homem, acto que levou a cabo em 1978.

No entanto, o direito à informação é, hoje, entendido como um dos direitos fundamentais, situado na mesma linha de importância da liberdade de expressão e do direito à reserva da intimidade da vida privada, tal como consagrado no Artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa – Liberdade de expressão e informação:

“1. Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de

informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações.” (CONSTITUIÇÃO, 2005)

De acordo com o estudo de direito comparado da UNESCO sobre liberdade de informação, publicado em 2008, um regime de direito à informação deve pautar-se pelos seguintes princípios:

- 1) **DIVULGAÇÃO MÁXIMA:** A legislação sobre liberdade de informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação;
- 2) **OBRIGAÇÃO DE PUBLICAR:** Os órgãos públicos devem ter a obrigação de publicar informações essenciais;
- 3) **PROMOÇÃO DE UM GOVERNO ABERTO:** Os órgãos públicos precisam promover activamente a abertura do governo;
- 4) **ABRANGÊNCIA LIMITADA DAS EXCEÇÕES:** As excepções devem ser clara e estritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de “dano” e “interesse público”;
- 5) **PROCEDIMENTOS QUE FACILITEM O ACESSO:** Os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de exame independente caso haja recusa;
- 6) **CUSTOS:** As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão dos altos custos envolvidos;
- 7) **REUNIÕES ABERTAS:** As reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público;
- 8) **A DIVULGAÇÃO TEM PRECEDÊNCIA:** As leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revogadas;
- 9) **PROTEÇÃO PARA OS DENUNCIANTES:** Os indivíduos que trazem a público informações sobre actos ilícitos – os denunciantes – precisam ser protegidos. (FREEDOM, 2008, 32-42)

É de realçar que a Constituição da República Portuguesa consagra e distingue, no artigo 268.º – que estabelece os direitos fundamentais do cidadão enquanto administrado –, o direito de informação sobre o andamento dos processos em que se seja interessado (n.º 1) e o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos (n.º 2);

“1. Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.

2. Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.” (CONSTITUIÇÃO, 2005)

Conforme nos aclaram Gabriel Cordeiro e Sérgio Pratas, “o direito de informação dos cidadãos encerra, assim, uma vertente não procedimental, destinada a tutelar a fiscalização e avaliação (directa) da actuação pública, e uma vertente procedimental, destinada a proteger a participação consciente e oportuna do

interessado no procedimento.” (CORDEIRO, 2005, 4)

Este direito foi posteriormente desenvolvido no Código de Procedimento Administrativo (CPA) que nos seus Artigos 61.º a 64.º estabelece o regime jurídico do acesso procedimental e na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA) – Lei n.º 46/2007 –, de 24 de Agosto, essencialmente, o regime do acesso extra-procedimental, ou seja, o direito aos documentos administrativos à margem de qualquer procedimento administrativo. (SOUSA, 2009, 208)

Conforme destaca Sérgio Pratas, num estudo da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) “com o direito de acesso à informação administrativa abandona-se o campo da boa vontade administrativa, para se entrar no terreno das garantias jurídicas; a informação passa a ser conquistada à Administração, mesmo contra a sua vontade. O direito de acesso constitui, por isso mesmo, um dos pilares centrais da transparência administrativa. ... se não se garantir um direito do público à comunicação da informação em poder da Administração, dificilmente se pode falar de transparência da actividade administrativa.” (PRATAS, 2007, 1)

Quanto ao segundo aspecto do acesso à informação, o acesso aos arquivos e aos documentos históricos, este direito encontra-se estabelecido na Lei 16/93, de 23 de Janeiro, que define o regime geral de arquivos e do património arquivístico e na Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, que estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural. Esta legislação estabelece prazos muito alargados de acesso aos documentos que tenham dados nominativos (dados pessoais de carácter judicial, policial ou clínico): “50 anos sobre a data da morte da pessoa a que respeitam os documentos ou, não sendo esta data conhecida, decorridos 75 anos sobre a data dos documentos”. Alguns países da União Europeia definem “a general closure period, usually 20-30 years.” (REPORT, 2006, 60)

No que diz respeito às restrições ao acesso, é necessário ter em atenção outros diplomas legais, tais como a Lei n.º 67/98, Lei de Protecção de Dados Pessoais (LPDP) e leis que regem determinados procedimentos administrativos na Administração Pública. A título de exemplo, citamos a nova legislação no âmbito da contratação pública, regime urbanístico e procedimento concursal.

Como vimos, o legislador tem vindo a preocupar-se, desde 1976, acima de tudo, com o direito dos cidadãos de se informar e de ser informado, e só ultimamente se preocupou com o dever de informar por parte dos seus trabalhadores. O Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem funções públicas, publicado pela Lei 58/2008, de 9 de Setembro, suprimiu o dever de sigilo, anteriormente consagrado, e adicionou o dever de informação por parte dos profissionais da Administração Pública. Assim, no seu Artigo 3º, o dever de informação é considerado um dever geral do trabalhador:

“O dever de informação consiste em prestar ao cidadão, nos termos legais, a informação que seja solicitada, com ressalva daquela que, naqueles termos, não deva ser

divulgada.” (ESTATUTO, 2008) Como se pode observar temos sempre presente a dualidade entre o direito e as restrições de acesso.

Mas além da dimensão legal do direito de acesso à informação, é igualmente importante considerar uma dimensão ética. Esta dimensão deve estar presente no quotidiano dos profissionais da informação e, com maior destaque, dos profissionais de arquivo, pois estes lidam com documentos que têm carácter probatório e que não podem ser encontrados em mais nenhum lugar, a não ser nos serviços da Administração Pública.

O Código de Ética para os Profissionais da Informação em Portugal, publicado em 2000, define que “Os profissionais de informação em Portugal são defensores intransigentes do acesso à informação e unem esforços para que esta atitude seja corroborada por uma prática, contínua e exigente, de alerta contra todas as formas possíveis de censura.” Mais adiante, o mesmo documento realça a importância que deve ser dada ao direito de acesso, no momento da definição das políticas de informação dos serviços, considerando que “a missão principal deste (serviço) é a disponibilização da informação, de todos os géneros, em todos os suportes, para todos os utilizadores.” (CÓDIGO, 2000, 4).

Como se depreende do acima exposto, o enquadramento legal do regime de acesso aos documentos e arquivos encontra-se disperso por vários diplomas legais, publicados ao longo de mais de três décadas. A legislação separa, por um lado, o acesso aos documentos administrativos e, por outro, o acesso aos documentos históricos existentes nos arquivos. Esta separação tem como base a visão tradicional do arquivo como guardião dos tesouros da história, até há bem pouco tempo, predominante na sociedade portuguesa. Não obstante toda a legislação nesta área, as dificuldades no cumprimento do acesso à informação têm sido consideráveis. Basta consultar o sítio da CADA para nos darmos rapidamente conta desta realidade, ao vermos que o número de pedidos de parecer a esta organização tem aumentado, consecutivamente, de ano para ano.

Conscientes destas dificuldades, os países europeus, quer em sede dos órgãos da União Europeia, quer do Conselho da Europa, têm vindo a aprovar desde 2000, até hoje, importantes recomendações que contribuem para a promoção do acesso à informação, mas que, infelizmente, também separaram o acesso aos documentos administrativos do acesso aos arquivos históricos.

A Recomendação do Conselho da Europa Nº. R (2000) 13, aprovada em Julho, sobre a política europeia de acesso aos arquivos, numa linha de associação dos arquivos à sua vertente cultural e historicista. (REC, 2000) E a Recomendação (2002) 2, adoptada pelo Conselho da Europa, em 21 de Fevereiro de 2002, que estabelece os princípios e medidas para promover o acesso aos documentos administrativos. Determina como princípio geral que “os Estados-Membros devem garantir a todos o direito de aceder, a seu pedido, aos documentos administrativos detidos pelas autoridades públicas. Este princípio deve aplicar-se sem qualquer discriminação, mesmo que fundada na nacionalidade.” Quanto às restrições, reconhece que “Os Estados-

Membros podem limitar o direito de acesso aos documentos administrativos. As limitações devem ser por lei especificadas com a maior precisão possível, apresentar-se como necessárias numa sociedade democrática e ser proporcionais ao objectivo de proteger...” (REC, 2002)

O PROFISSIONAL DE ARQUIVO E O ACESSO AOS DOCUMENTOS

A importância da promoção do acesso à informação, num sentido mais lato, e excluindo, como é óbvio, a questão do acesso aos arquivos históricos, não tem sido associada aos serviços de arquivo e, conseqüentemente, aos profissionais de arquivo.

A UNESCO tem envidado esforços neste sentido, promovendo programas de apoio e chamando a atenção para o papel dos arquivos na promoção do acesso à informação: “Archives are essential components of any strategy aimed at improving information access, both for the public at large and for specialized groups. (...) The development of information technologies, and in particular the Internet, has created a completely new environment in which the role of traditional information services must be thoroughly revised. The potential of networking, cooperation and digitization modify substantially the functions of acquiring, storing and disseminating information and knowledge.” (UNESCO, 2009)

Na chamada sociedade da informação, a questão do acesso à informação tem sido, sobretudo, associada aos profissionais das tecnologias da informação, ou seja, aos profissionais da informática. Não obstante todos os esforços neste sentido, os arquivos e os seus profissionais não têm sido tidos em conta na legislação recentemente aprovada. Referimo-nos, principalmente, à legislação aprovada no âmbito da modernização administrativa, como por exemplo, a que regulamenta a assinatura electrónica e a contratação electrónica. Alguns destes diplomas estabelecem os requisitos tecnológicos, utilizam conceitos directamente relacionados com a gestão dos documentos, mas nunca referem os serviços de arquivo ou os arquivistas.

Esta lacuna prende-se, conforme acima mencionado, com a tradicional visão do arquivista, ainda predominante na sociedade portuguesa, que associa a função do arquivista a uma função terminal, colocando-o no fim da cadeia documental. Mas no contexto da sociedade da informação, tal como afirma Cruz Mundet “la función archivística ha pasado de ser terminal a ser una función anticipada, de modo que la gestión de los documentos se sitúa en la fase inicial de su ciclo de vida.” (CRUZ MUNDET, 2009, 105)

Os profissionais de arquivo têm sentido alguma dificuldade em ser vistos como parceiros no que diz respeito às questões concretas de implementação de sistemas de informação. No entanto, alguns destes profissionais em Portugal têm conseguido, com o seu trabalho prático e à revelia da legislação, integrar equipas multidisciplinares. Citando, mais uma vez, Cruz Mundet, “frente a la tradicional visión solitaria, erudita, del trabajo archivístico, la tarea del archivero se ha convertido en cooperativa.” (CRUZ MUNDET, 2009, 106)

Como vimos, se queremos assumir o nosso papel como parceiros e, até, como responsáveis pelas questões da gestão dos documentos nas organizações onde trabalhamos, teremos de antecipar as nossas funções e situar-nos no início do ciclo de vida dos documentos. Defendemos que, hoje, a principal função do profissional de arquivo já não é a de guardião dos tesouros da nossa história. A sua principal função consiste na promoção do acesso aos documentos e da informação neles veiculada, a todos os interessados, começando pela sua própria organização, passando pelos cidadãos em geral, como prova de direitos, e acabando, em última análise, nos investigadores. Com isto queremos afirmar que todas as outras funções/tarefas do arquivista – tais como a classificação, a descrição e a avaliação – contribuem de uma maneira directa para promover o acesso aos documentos. A classificação e a avaliação devem ser vistas como factores de maior importância quando se trata do acesso à informação, pois ao reflectirem, de uma forma directa, as funções e as actividades da organização, determinam a agilidade e a integridade no momento da sua recuperação.

Apesar desta verdade, na nossa opinião indiscutível, quando falamos de direito à informação, de democracia, de transparência e modernização administrativa, no caso da Administração Pública, entendida como forma de agilizar os processos de resposta às solicitações dos cidadãos, nunca se pensa nos profissionais de arquivo. No entanto, todos estaremos de acordo com a afirmação de que se os documentos forem adequadamente classificados, descritos e avaliados, independentemente do seu suporte, papel ou electrónico, estarão, de certeza, mais acessíveis, contribuindo para assegurar o acesso à informação em todos os momentos e a todas as partes interessadas. No caso da administração pública, aos administradores (no apoio à decisão) e aos administrados, ou seja, os dirigentes e os cidadãos (demonstrando direitos).

Analisemos, pois, qual o motivo da nova legislação sobre administração electrónica não fazer referência ao papel dos arquivos ou dos arquivistas. De quem será a culpa? Dos legisladores que nos desconhecem ou dos arquivistas que não se deixam conhecer? E, assim, voltamos ao título provisória da nossa comunicação – nós, os arquivistas, devemos ser observadores ou intervenientes activos? Claro que não temos dúvidas sobre esta questão. Devemos ser intervenientes activos, pois está em causa a nossa sobrevivência enquanto profissionais e o reforço do nosso papel na sociedade.

Como afirma António Pina Falcão, presidente da APBAD, no prefácio da obra à qual foi atribuído, em 2009, o prémio Raul Proença: “aos profissionais da informação incumbe a responsabilidade social de ser baterem pela disponibilização da informação a todos os indivíduos da comunidade, contribuindo, assim, em última instância, para a coesão social e para a democracia. Tal responsabilidade deve posicioná-los na primeira linha do debate de todas as matérias que condicionam a construção dessa infra-estrutura (de redes de arquivos, bibliotecas, ou outros serviços de informação) e que permitem torná-la eficaz e eficiente.” (ANTÓNIO, 2009, XV)

Mas em Portugal, e no que toca aos profissionais de

arquivo, não temos conseguido estar na primeira linha do debate. Para tal precisamos de ser mais activos e intervenientes, o que significa, de um ponto de vista mais teórico, estar presente nas discussões destas matérias e emitir a nossa opinião. E de um ponto de vista mais prático, contribuir com o seu trabalho prático, quotidiano, para o acesso aos documentos. Ou seja, exercendo as nossas funções de arquivistas, mas também identificando lacunas na legislação existente e propondo alterações àquela que, directa ou indirectamente, se relaciona com a nossa profissão. A falta de legislação apropriada tem constituído um entrave ao pleno exercício da nossa profissão.

Em Portugal, organismos com grandes responsabilidades na definição das políticas de modernização administrativa, tais como a Agência para a Modernização Administrativa (AMA) ou a Agência para a Sociedade do Conhecimento (UMIC), quando se referem os projectos de simplificação administrativa, de desmaterialização de processos ou de esquemas de interoperabilidade nunca os relacionam com a nossa profissão.

Aqui ao lado, na vizinha Espanha, foram recentemente publicados documentos normativos que focam o papel dos arquivos e dos arquivistas nos processos de modernização administrativa. Por exemplo, o “Guía práctica de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos” destaca a posição dos serviços de arquivo nos novos processos de gestão: “las herramientas de gestión documental, al basar la gestión de todos los documentos en la creación de un repositorio único, independientemente del ciclo de vida en que se encuentren los documentos tratados, permiten extender a toda la organización los procedimientos de gestión que hasta ahora estaban limitados a la parte del ciclo de vida correspondiente al archivo definitivo. Como destinatario final de todos los documentos, el responsable del archivo debe ser un elemento clave en la implantación de este tipo de herramientas. Además, en la mayor parte de los ayuntamientos, sólo los responsables del Archivo poseen los conocimientos técnicos y experiencia profesional suficientes para implantar, y en su caso administrar, un sistema de gestión documental integrado.” (GUIA, 2009, 66-67)

Nesta senda, foi publicado, a 8 de Janeiro de 2010, um importante diploma legislativo, o “Real Decreto 4/2010”, que regulamenta o Esquema Nacional de Interoperabilidade no âmbito da administração electrónica em toda a Administração Pública Central, Regional e Local. Este diploma, no seu capítulo X, totalmente dedicado à questão da recuperação e conservação dos documentos electrónicos, estabelece que “Las Administraciones públicas adoptarán las medidas organizativas y técnicas necesarias con el fin de garantizar la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida. Tales medidas incluirán:

a) La definición de una política de gestión de documentos en cuanto al tratamiento, de acuerdo con las normas y procedimientos específicos que se hayan de utilizar en la formación y gestión de los documentos y expedientes.” (REAL DECRETO 4/2010)

REPENSANDO AS FUNÇÕES DO PROFISSIONAL DE ARQUIVO

Tendo em conta o acima mencionado e indo ao encontro das necessidades das nossas organizações, que têm como um dos seus principais objectivos o de proporcionar, aos políticos e aos cidadãos, informação actualizada, consistente e de forma rápida, urge repensar as nossas funções – nomeadamente, a classificação, a descrição e a avaliação –, tanto mais, que contamos hoje com o apoio de potentes ferramentas tecnológicas. E, frisamos, contamos com o apoio, pois estas ferramentas tecnológicas são muito vezes apontadas como decisivas para os processos de modernização administrativa em curso no nosso país, descurando os aspectos organizacionais.

Não sabemos, ainda, quando chegará a tão propagada administração sem papel, tendo sido um sonho (ou um pesadelo...), constantemente adiado, mas é uma realidade. De acordo com a estratégia de Lisboa, pretendia-se que em 2010, o relacionamento da administração com os cidadãos se efectuasse, predominantemente, de forma electrónica. No entanto, no caso de Portugal, e particularmente na Administração Local, sabemos que tal prazo não é exequível. Até lá, quando ainda não sabemos, iremos trabalhar com processos híbridos, compostos por documentos electrónicos e em papel, disseminados por várias aplicações informáticas e bases de dados.

No que diz respeito às nossas funções arquivísticas, continuaremos a classificar, a descrever e a avaliar os documentos da mesma forma que o temos feito até agora? Todos sabemos que não. Ainda que o nosso trabalho continue a incidir sobre os documentos, que são produzidos no decorrer das actividades das instituições, independentemente do seu suporte, todos sabemos que há que repensar a forma de o fazermos.

Como classificar, descrever e avaliar os documentos em ambiente electrónico? No caso da classificação dos documentos, todas as normas e modelos internacionais – tais como a ISO 15489/NP 4438, Moreq 2 e os Requisitos funcionais do Conselho Internacional de Arquivos (ICA) –, sobejamente conhecidos de todos nós, nos apontam para um quadro de classificação funcional. Quanto à descrição, deve ser realizada de acordo com um modelo relacional preconizado também pelo ICA – as normas internacionais de descrição arquivística: ISAD (G), a ISAAR (CPF) e a ISAF. No que concerne à avaliação de documentos (prazos de retenção e destino final), este processo deve ser realizado no momento da produção dos documentos (criação ou recepção). No entanto, onde estão em Portugal, os quadros de classificação verdadeiramente funcionais? E os modelos relacionais de descrição? Não queremos, com tal, afirmar que eles não existam, simplesmente não os conhecemos!

No âmbito do governo electrónico e da interoperabilidade semântica continua por conhecer os resultados do trabalho do tão necessário projecto da Macroestrutura Funcional (MEF) para a Administração Pública (apresentado pela Direcção Geral de Arquivos), em Setembro de 2007), que deverá servir de base aos quadros de classificação funcionais e tabelas de selecção. Este projecto está dirigido exclusivamente à Administração Central ou também pode ser aplicado na

Administração Local?

A avaliação de documentos deve ser entendida, em primeiro lugar, como uma medida de racionalização de custos e de espaço e, em segundo lugar, como forma de promover o acesso aos documentos. Se numa organização, pública ou privada, nos dermos ao luxo de conservarmos todos os documentos produzidos, iremos conseguir mantê-los acessíveis a médio e a longo prazo? Todos sabemos que não. E todos conhecemos, de certeza, casos de documentos por avaliar e seleccionar, que por estarem acumulados, não estão acessíveis a quem deles necessitam, quer sejam as próprias organizações, quer seja o cidadão comum. Também todos conhecemos casos de processos judiciais perdidos, que significam dinheiros públicos gastos por não se encontrarem os documentos necessários em tempo útil. Infelizmente, a Administração Pública não contabiliza os gastos com horas perdidas e os recursos absorvidos na procura de um determinado documento, num determinado momento.

A AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS COMO CONDIÇÃO DE UM ACESSO EFICAZ

Como não é possível nesta comunicação analisar toda a legislação que nos diz respeito, depois de termos abordado a questão do acesso, dedicaremos uma maior atenção à questão da avaliação dos documentos.

De todas as funções do arquivista, a da avaliação dos documentos tem-nos tocado profundamente, dado que na Administração Local, e mais concretamente na minha instituição, o Município de Lisboa, nos temos deparado com as dificuldades da aplicação da portaria de gestão de documentos das autarquias locais.

A Portaria n.º 412/2001, de 17 de Abril, deveria ter sido revista cinco anos após a sua publicação, mas tal facto não aconteceu. Sofreu apenas uma pequena alteração, sendo republicada em 2009 - Portaria n.º 1253/2009, de 14 de Outubro -, tendo em conta a legislação publicada no âmbito da contratação pública, encurtando os prazos de conservação administrativa de 25 para 10 anos, no caso dos processos de aquisição. Os procedimentos administrativos tendo em vista a administração electrónica têm sido, no entanto, alterados em outras áreas funcionais, nomeadamente nas áreas dos recursos humanos e urbanismo. A alteração efectuada à Portaria 412/2001 não terá um impacto significativo, pois persiste a questão de fundo. Como podemos aplicar as portarias aos documentos no momento da sua produção, quando elas foram elaboradas e aplicadas, ao longo de todos estes anos, à posteriori, ou seja, depois de encerrados os processos e enviados aos depósitos?

Ou seja, a avaliação tem sido realizada no fim do ciclo de vida dos documentos, não obstante, os documentos electrónicos, dadas as suas características, devem ser avaliados no início do ciclo de vida.

Devemos começar por admitir que a lei que enquadra a elaboração e publicação das portarias de gestão de documentos é de 1988 – Decreto-Lei n.º 447/88, de 10 de Dezembro. Tem mais de 20 anos. Devemos questionar-nos se as portarias de gestão de documentos, que representaram um momento muito importante da nossa arquivística nacional – o despertar para a gestão

integrada de documentos –, servem as políticas modernas de gestão documental.

As autarquias locais, que estão dotadas de autonomia própria, poderão aproveitar o projecto da MEF, ou seja, a definição de funções ao segundo nível, para determinar os prazos de conservação e o destino final dos seus processos específicos, de acordo com legislação que regula o procedimento administrativo. Para tal podem aprovar a constituição de Comissões de Avaliação. Desta forma, agilizar-se-iam os procedimentos de avaliação, selecção e eliminação nas autarquias, podendo assim fazer frente aos desafios da administração pública electrónica, que se quer eficiente e moderna.

A GESTÃO DOCUMENTAL COMO POLÍTICA TRANSVERSAL E O PAPEL DO PROFISSIONAL DO ARQUIVO

A gestão de documentos e arquivos deve ser considerada como um instrumento indispensável e válido para uma prestação eficaz de serviços de acesso à informação na Administração Pública.

A já citada Recomendação (2002) 2, do Conselho da Europa, define como medida complementar para a promoção do acesso aos documentos do sector público que “as autoridades públicas devem, em especial: gerir eficazmente os seus documentos de forma a torná-los facilmente acessíveis; adoptar regras claras e previamente definidas para a conservação e a destruição dos seus documentos; Divulgar, na medida do possível, as matérias ou actividades que cabem na sua competência, por exemplo elaborando listas ou registos dos documentos que detêm.” (REC, 2002)

Também a Recomendação do Conselho União Europeia, de 14 de Novembro de 2005, relativa a acções prioritárias tendo em vista uma cooperação reforçada no domínio dos arquivos na Europa, aponta para a necessidade de criação de sistemas de gestão de documentos e arquivos electrónicos, tendo por base os requisitos funcionais do MoReq, com o objectivo de promover uma melhor gestão do sector público. Esta recomendação prevê, ainda, a “promoção das melhores práticas no que diz respeito à legislação nacional e comunitária relativa à gestão dos documentos e dos arquivos, bem como ao respectivo acesso” e que “os serviços de arquivos nacionais dos Estados-Membros e os serviços de arquivos das instituições da União devem acompanhar os novos projectos legislativos neste domínio a adoptar pelos diferentes Estados-Membros, com o objectivo de identificar as melhores práticas, em especial no que diz respeito aos requisitos a observar em matéria de gestão e de acesso aos documentos e aos arquivos.” (REC, 2005)

Nesta linha de orientações é aprovada, em 18 de Novembro de 2009, em Malmo, na Suécia, a Declaração dos Ministros da União Europeia sobre governo electrónico, que sublinha a necessidade de uma maior transparência dos processos administrativos: “12. **Strengthen transparency of administrative processes.** We will explore how we can make our administrative processes more transparent. Transparency promotes accountability and trust in government.”

19. Consider how organisational processes could be

improved. We will analyse on a routine basis how organisational processes can be developed when we apply information and communication technologies in order to increase efficiency and effectiveness. We will foster innovation and relevant skills of our civil servants in order to increase the capabilities of our public administrations.” (DECLARATION, 2009, 3-4)

Para rentabilizar o contributo dos arquivos e dos arquivistas, os sistemas de arquivo devem ser considerados, acima de tudo, uma componente essencial da infra-estrutura informacional e organizativa, mais do que uma componente de gestão cultural e educacional. No entanto, se conseguirmos assegurar a primeira componente, a segunda, ficará automaticamente assegurada.

Tal como afirma Rafael António: “Não podendo descurar o seu papel fundamental para a investigação das fontes históricas os arquivos são, antes de mais, uma instituição política de previsão, de aconselhamento e de racionalização de decisões sendo patente que têm implicações na condução dos interesses dos cidadãos, pela resolução de questões em tempo útil. (ANTONIO, 2009, 9)

Quanto ao papel que devem desempenhar os profissionais de arquivo na promoção do acesso à informação e da transparência administrativa, a legislação não nos ajuda nem nos apoia, pois o perfil das nossas funções não está definido de acordo com os novos imperativos da sociedade da informação. A legislação existente teima a colocar-nos no fim do ciclo de vida dos documentos, colocando no início os profissionais da informática, quando devemos (e assim o frisam as normas internacionais, nomeadamente a NP 4438) trabalhar em equipas multidisciplinares. Para resolver esta questão é necessário um maior esforço das organizações em ajustar as suas normas às novas necessidades e clarificar o papel dos profissionais de arquivo. Passa também pelo reposicionamento dos arquivos na estrutura da organização. Já todos percebemos o quanto é difícil, aos outros parceiros, entender a nossa participação na implementação de sistemas de gestão documental, pois nós, em Portugal, dependemos hierarquicamente de entidades da área da cultura. A gestão de documentos, entendida como uma política transversal e estratégica, não deve estar integrada na cultura.

Mais uma vez, citando algo com o qual concordamos totalmente “As obrigações do Estado, quanto ao direito de informação para com os cidadãos, tem vindo a ser cada vez mais exigentes e por esse motivo uma boa gestão documental permite demonstrar as decisões que são tomadas, fornecendo um conhecimento do passado recente, elemento essencial para a prossecução de políticas estruturais. Uma boa gestão dos arquivos ajuda a proteger aspectos legais, financeiros e outros, de interesse para qualquer governo central ou local e de qualquer matriz política.” (ANTONIO, 2009, 15)

As funções do arquivista devem ser, cada vez mais, associadas às ciências da administração ou da gestão das organizações, ao contrário do que tem sido defendido nestes últimos anos, em que o arquivista tem sido visto como um profissional das ciências da informação. Assim, fazemos nossas as afirmações de Cruz Mundet quando afirma: “que la evolución de

nuestra profesión recomienda ubicarla en el ámbito de las ciencias de la administración, más que en las de la información, y, sobre todo, que de la historia y sus ciencias auxiliares. Creo que la eclosión de leyes relativas a la libertad de la información, el acceso a los documentos, la protección de los datos personales..., están configurando un escenario en el que el archivero deberá tener más capacidad para actuar, para tomar decisiones en la materia con conocimiento y autotomía. Es más, la experiencia nos demuestra que la legislación archivística, por perfecta que sea, si no va acompañada del desarrollo normativo del acceso, la libertad de información y la protección de datos, se queda en papel mojado. Más que nunca, la función del archivero está íntimamente unida a la función de gobierno, de administración.” (Cruz Mundet, 2009, 107)

CONCLUSÃO

Não existem dúvidas que, hoje, o direito de acesso à informação é por todos entendido como um direito fundamental. Mas todos estamos conscientes de que, independentemente, de a legislação promover o direito formal de acesso, estamos longe de garantir o direito real, que só é possível através do aprofundamento do princípio de administração aberta e da transparência da administração pública. Tal aspecto só é possível com a tomada de medidas concretas da Administração Pública para promover uma verdadeira participação dos cidadãos como característica da sociedade democrática.

O profissional de arquivo pode dar um incontestável contributo para garantir o direito do acesso à informação, assumindo como a sua principal missão e dos serviços de arquivo a promoção do acesso aos documentos em todas as fases do seu ciclo de vida, independentemente do seu suporte.

Para desempenhar de forma adequada o seu papel, o profissional de arquivo deve repensar as suas funções e exigir que elas sejam clarificadas e reconhecidas em documentos normativos.

Tal como sublinhou Kelvin Smith, arquivista do Reino Unido, que trabalhou mais de 40 anos no *Public Records Office*, três aspectos fundamentais devem ser tidos em conta na formulação de legislação que enquadre as novas políticas de gestão da informação:

- 1) A cada vez maior importância dada à gestão de documentos como factor estratégico e transversal aos sistemas de informação das organizações.
- 2) A crescente utilização da Internet como forma de divulgação e acesso à informação;
- 3) Um maior crescimento do acesso à informação para a promoção da transparência democrática e da confiança dos cidadãos nos poderes públicos. (SMITH, 2005, 1)

Também o relatório dos arquivos na União Europeia chama a atenção para a necessidade da articulação da legislação europeia em matéria de arquivos. “To ensure that adequate, reliable and authentic documents are created, maintained, inventoried and preserved and to avoid duplication in management efforts, the archival services should participate at the front end (proactive) in planning and developing the infrastructure of electronic document and information system and also in implementing appropriate document-keeping rules and practices. Here, the role of the archival services should

be clearly established in legislation to have jurisdiction over the whole life-cycle period.” (REPORT, 2006, 62) No âmbito da Administração Pública, Central e Local, têm surgido novos diplomas que apontam para a obrigatoriedade da utilização dos suportes electrónicos, nomeadamente a legislação nas áreas da Contratação Pública e do Urbanismo. Esta e outra legislação apontam para novas metodologias de trabalho, onde, mais do que nunca, se torna imprescindível uma grande articulação entre os vários profissionais operantes na área dos sistemas de informação: informáticos, arquivistas, documentalistas e bibliotecários.

No que concerne aos profissionais de arquivo, devemos aproveitar o momento e envidar todos os nossos esforços para nos assumirmos como “the archivist as provider of authentic information and his relations with the public: promoting more democracy, accountability and good governance.” (REPORT, 2006, 131) Para alcançarmos este objectivo devemos ser intervenientes activos e não meros observadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTÓNIO, Rafael – Desafios Profissionais da Gestão Documental. Lisboa: Colibri/Santa Casa da Misericórdia, 2009. ISBN 978-972-772-941-8
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. 7ª Revisão constitucional. [Em linha]. Lisboa: 2005. [Consult. 21 de Setembro de 2009]. Disponível em [www:](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx)
<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>
- CÓDIGO DE ÉTICA para os Profissionais da Informação em Portugal. Lisboa: BAD/INCITE/APDIS, 2000.
- CORDEIRO, Gabriel; PRATAS, Sérgio – O acesso à informação nas autarquias locais: as prerrogativas dos eleitos. [Em linha]. Lisboa: CADA, 2005. [Consult. 8 de Fevereiro de 2010]. Disponível em [www:](http://www.cada.pt/uploads/autarquias_locais.pdf)
http://www.cada.pt/uploads/autarquias_locais.pdf
- CRUZ MUNDET, José Ramón – Qué es un archivero. Gijón: Trea, 2009. ISBN 978-84-9704-456-1
- DÉCLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM de 10 de Dezembro de 1948. Diário da República, I Série, nº 57, de 9 de Março de 1978. [Em linha]. [Consult. 9 de Fevereiro de 2010]. Disponível em [www:](http://dre.pt/util/pdfs/files/dudh.pdf)
<http://dre.pt/util/pdfs/files/dudh.pdf>
- DIRECÇÃO GERAL DE ARQUIVOS – Governo Electrónico e Interoperabilidade: documento metodológico para a elaboração de um esquema de metainformação para a interoperabilidade e de uma macroestrutura funcional. [Em linha]. Lisboa: DGARQ, 2008. [Consult. 21 de Setembro de 2009]. Disponível em [www:](http://www.dgarq.gov.pt/files/2008/10/egov_interoperabilidade.pdf)
http://www.dgarq.gov.pt/files/2008/10/egov_interoperabilidade.pdf
- EUROPEAN UNION - Ministerial Declaration on eGovernment. Sweden, Malmö, 18 November 2009. [Em linha]. [Consult. 9 de Fevereiro de 2010]. Disponível em [www:](http://www.i-gov.org/images/articles/11968/MinisterialDeclarationonEGovernment.pdf)
<http://www.i-gov.org/images/articles/11968/MinisterialDeclarationonEGovernment.pdf>
- FREEDOM OF INFORMATION: a comparative legal survey. Paris: UNESCO, 2008.
- CI-2007/WS/15. /Liberdade de informação: um estudo

de direito comparado / Tody Mendel. – 2.ed. – Brasília: UNESCO, 2009. [Em linha]. [Consult. 9 de Fevereiro de 2010]. Disponível em www:

http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803f/reedom_information_en.pdf/freedom_information_en.pdf

GUÍA PRÁCTICA de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP). [Em linha]. Madrid: FEMP, 2009. [Consult. 9 de Fevereiro de 2010]. Disponível em www:

<http://www.csae.map.es/csi/pdf/guia-femp.pdf>

PORTUGAL – Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de Janeiro. Diário da República. I Série A, n.º 19. [Em linha]. [Consult. 9 de Fevereiro de 2010]. Disponível em www:

http://www.dgarq.gov.pt/files/2008/09/16_93.pdf

PORTUGAL – Lei 58/2008, de 9 de Setembro, Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas. [Em linha]. [Consult. 9 de Fevereiro de 2010]. Disponível em www:

http://www.dgaep.gov.pt/upload/Legis/2008_1_58_09_09.pdf

PRATAS, Sérgio – O Acesso à Informação Administrativa no século XXI. Lisboa: CADA, 2007. [Em linha]. Lisboa: CADA, 2007. [Consult. 9 de Fevereiro de 2010]. Disponível em www:

http://www.cada.pt/uploads/estudos/O_Acesso_Informacao_Administrativa_no_seculo_XXI.pdf

REAL DECRETO 4/2010, de 8 de enero. BOE, N° 25, Sec. I, 29 de enero de 2010. [Em linha]. [Consult. 9 de Fevereiro de 2010]. Disponível em www:

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/01/29/pdfs/BOE-A-2010-1331.pdf>

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO DA EUROPA N.º R (2000) 13 sobre a política europeia de acesso aos arquivos

[Em linha]. [Consult. 21 de Setembro de 2009]. Disponível em www:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=366245>

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO DA EUROPA (2002) 2, sobre o acesso aos documentos administrativos. [Em linha]. [Consult. 9 de Fevereiro de 2010]. Disponível em www:

<http://www.cada.pt/modules/news/article.php?storyid=19>

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA de 14 de Novembro de 2005, relativa a acções prioritárias tendo em vista uma cooperação reforçada no domínio dos arquivos na Europa (2005/835/CE), 29.11.2005, Jornal Oficial da União Europeia. [Em linha]. Luxemburgo, 2005. [Consult. 9 de Fevereiro de 2010]. Disponível em www: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:312:0055:0056:PT:PDF>

REPORT ON ARCHIVES IN THE ENLARGED EUROPEAN UNION Increased archival cooperation in Europe: action plan. [Em linha]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006. [Consult. 21 de Setembro de 2009]. Disponível em www:

http://ec.europa.eu/transparency/archival_policy/docs/arch/reportarchives_en.pdf

SMITH, Kelvin - The Continuing Legislation Project: Workshop held in St Kitts on 17th October 2005. [Em linha]. [Consult. 21 de Setembro de 2009]. Disponível em www:

<http://www.acarm.org/documents/issue37/37.18%20The%20Continuing%20Legislation%20Project%20-%20Workshop%20in%20St%20Kitts%202005.pdf>

SOUSA, António Francisco – Código do Procedimento Administrativo: anotado e comentado. Lisboa: Quid Júris, 2009. ISBN: 978-972-724-476-8

UNESCO – Portal da UNESCO. [Em linha]. [Consult. 26 de Agosto de 2009]. Disponível em www:

http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=1505&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html