



UNIVERSIDADE
E D U A R D O
MONDLANE

Escola de Comunicação e Artes

Curso de Licenciatura em Arquivística

**DESAFIO DAS INSTITUIÇÕES EM ORGANIZAR AS MASSAS
DOCUMENTAIS ACUMULADAS: CASO INSTITUTO DE
SUPERVISÃO DE SEGUROS DE MOÇAMBIQUE**

Candidata: Adélia Xerinda

Supervisor: dr. Alberto Calbe

Maputo, Outubro de 2025

**Escola de Comunicação e Arte
Curso de Licenciatura em Arquivística**

**DESAFIO DAS INSTITUIÇÕES EM ORGANIZAR AS MASSAS DOCUMENTAIS
ACUMULADAS: CASO INSTITUTO DE SUPERVISÃO DE SEGUROS DE
MOÇAMBIQUE**

Monografia apresentada no Curso de Licenciatura em Arquivística da Escola de Comunicação e Arte da Universidade Eduardo Mondlane, como requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciatura em Arquivística.

Candidata: Adélia Xerinda

Supervisor: dr. Alberto Calbe

Maputo, Outubro de 2025

**Escola de Comunicação e Arte
Curso de Licenciatura em Arquivística**

**DESAFIO DAS INSTITUIÇÕES EM ORGANIZAR AS MASSAS DOCUMENTAIS
ACUMULADAS: CASO INSTITUTO DE SEGUROS DE SUPERVISÃO DE
MOÇAMBIQUE**

Monografia apresentada no Curso de Licenciatura em Arquivística da Escola de Comunicação e Arte da Universidade Eduardo Mondlane, como requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciatura em Arquivística.

Candidata: Adélia Xerinda

JÚRI

Presidente:
Escola de Comunicação e Arte

Supervisor: Alberto Calbe
Escola de Comunicação e Arte

Oponente:
Escola de Comunicação e Arte

Maputo, Outubro de 2025

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha Rainha Aída Cassiano Malache e meu Pai Casula Júlio Raimundo Xerinda por terem acreditado em minhas escolhas, me apoiando e se esforçando, juntando se a mim para que eu suprisse todas dificuldades nesse percurso.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus por ter-me dado forças para superar as dificuldades e alcançar o meu objectivo.

Gratidão a minha Rainha Aída Cassiano Malache e meu Pai casula Júlio Xerinda pela presença e o amor incondicional em minha vida. Está monografia é a prova de que vossos esforços pela minha educação valeram a pena.

As famílias Malache e Xerinda, aos amigos e colegas que estiveram ao meu lado durante esta longa jornada académica.

A UEM, especialmente à Escola de Comunicação e Artes (ECA).

A ECA, vai o apreço ao seu corpo docente, direcção e pessoal administrativo que abriram as portas durante essa etapa da minha vida, pela qual contribuiu e clareou de maneira especial para os meus pensamentos, levando me a busca de novos conhecimentos.

Ao meu orientador Alberto Calbe, por me receber como orientada, pelo apoio, suporte e pela paciência neste trabalho. Muito obrigada.

Ao meu sobrinho Ayren e ao meu namorado, muito obrigada pelo apoio durante está caminhada.

Por fim aos professores que me acompanharam nesta formação académica proporcionando tantos conhecimentos, muito obrigada.

EPÍGRAFE

“Quanto mais longe você conseguir olhar para trás, mais longe você verá para frente.”
Winston Churchill

RESUMO

O presente estudo analisa os desafios ligados a organizar os documentos arquivísticos denominados de massas documentais acumuladas em instituições da administração pública moçambicana, através de uma avaliação das práticas desenvolvidas no Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique, onde constatamos que a solução para se ter documentos devidamente organizados exige esforços conjuntos de todos funcionários desde gestores até os técnicos encarregues em desenvolver as práticas de gestão documental. Para alcançar os objectivos gerais e específicos propostos no trabalho, recorreremos a pesquisa do tipo qualitativa e exploratória por meio da pesquisa bibliográfica, documental, entrevistas e observação. Importa destacar que tivemos nesse trabalho como amostra um universo de cinco funcionários da instituição.

Palavras-chave: Arquivo, gestão de documentos, massas documentais acumuladas e organizações.

ABSTRACT

This study analyses the challenges associated with organising archival documents known as accumulated document masses in Mozambican public administration institutions, through an assessment of the practices developed at the Insurance Institute of Mozambique, where we found that the solution to having properly organised documents requires joint efforts from all employees, from managers to technicians responsible for developing document management practices. To achieve the general and specific objectives proposed in the work, we used qualitative and exploratory research through bibliographic and documentary research, interviews and observation. It is important to highlight that in this work we had as a sample a universe of five employees of the institution.

Keywords: archive, document management, accumulated document masses, organizations.

Lista de figuras

Figura 1: Edifício situado na avenida 24 de Julho onde funciona a sede do ISSM.....	20
Figura 2. Vista do depósito de arquivamento depois das MDA organizadas	27

Siglas e abreviaturas

DABCS - Departamento Anti-branqueamento de Capitais de Seguros e Fundos de Pensões

ECA – Escola de Comunicação e Arte

ISSM - Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique

MDA – Massas Documentais Acumuladas

SNAE – Sistema Nacional de Arquivos do Estado

DEDICATÓRIA.....	ii
AGRADECIMENTOS.....	iii
EPÍGRAFE.....	iii
RESUMO.....	v
ABSTRACT.....	vi
Lista de figuras.....	vii
Siglas e abreviaturas.....	viii
1. INTRODUÇÃO.....	1
1. Introdução.....	1
1.1. Problematização.....	2
1.2. Hipóteses.....	3
1.3. Objetivos do estudo.....	3
1.3.1. Objetivo geral.....	3
1.3.2. Objetivos específicos.....	4
1.4. Justificativa.....	4
2. QUADRO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	5
2.1. Arquivo.....	5
2.2. Ciclo documental.....	6
2.3. Gestão documentos.....	7
2.4. Classificação.....	8
2.4.1. Plano de classificação.....	10
2.4.2. Tabela de Temporalidade.....	11
2.5 Massas Documentais Acumuladas.....	12
2.6 Digitalização.....	12
3. METODOLOGIA.....	14

.COMO ORGANIZAR AS MDA.... Siglas e abreviaturas	16
4.ANÁLISE DE DADOS	20
4.1Contextualizando o ISSM	20
4.2Estrutura arquivística.....	23
4.3Como foram organizadas as MDA no ISSM.....	25
5.CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	29
5.1Conclusões	29
5.2Recomendações	30
6.Referências	31
APÊNDICE	35

1. INTRODUÇÃO

A administração pública é um dos pilares que sustentam o funcionamento do Estado e por isso está sujeita a enfrentar uma série de desafios no que tange à gestão de suas actividades diárias, sendo que, um dos problemas mais recorrentes e importantes diz respeito à acumulação e desorganização de documentos que produz ou recebe, levando ao surgimento das chamadas massas documentais acumuladas.

Em Moçambique, um dos desafios que tem impactado directamente a eficiência da gestão pública é o acúmulo de massas documentais nos diversos órgãos governamentais, devido fundamentalmente a falta de pessoal formada e qualificada em matéria de arquivos, limitações no uso dos instrumentos legais existentes na área de gestão de documentos, e até resistência a mudanças. Essa realidade ligada a precariedade em termos das boas práticas da gestão documental na administração pública moçambicana, leva ao surgimento das massas documentais acumuladas (MDA) que acabam provocando não só a sobrecarga dos servidores públicos, mas também prejudica a transparência, a acessibilidade e a tomada de decisões.

Assim, nos últimos anos, a quantidade de documentos gerados pela administração pública moçambicana cresceu consideravelmente, levando a que em 2006 o Estado moçambicano iniciasse uma série de medidas como forma de uniformizar a forma de organizar os documentos nas instituições públicas do país. Entretanto, a infraestrutura e as práticas de gestão documental na administração pública não tem conseguido resolver a questão das MDA. O acúmulo de documentos, muitas vezes de forma desordenada, torna a organização do conhecimento, a recuperação de informações e o atendimento ao público uma tarefa difícil e demorada. Este cenário reflete um dos maiores obstáculos à modernização da administração pública e à promoção da boa governança.

Este trabalho se propõe a analisar os desafios para organizar as MDA na administração pública moçambicana, explorando suas causas, os desafios associados à sua gestão e propondo soluções que possam ser implementadas para melhorar a organização e o arquivamento dos documentos públicos. Ao abordar esse tema, busca-se contribuir para uma discussão em torno das práticas que tem sido desenvolvidas em torno desta problemática na administração pública, e sobre a necessidade urgente de uma reforma na gestão documental, com ênfase na digitalização e na utilização de tecnologias que possam facilitar o acesso, a organização e a preservação dos

documentos, pois, a implementação de boas práticas de gestão documental não só beneficia os órgãos públicos, mas também tem um impacto directo na qualidade dos serviços prestados à sociedade, permitindo um atendimento mais rápido e eficaz, além de garantir a integridade e o acesso adequado às informações.

Com esse panorama, este trabalho se estrutura de forma a apresentar, de maneira detalhada, as questões envolvidas na gestão de massas documentais na administração pública de moçambicana, apontando os principais desafios enfrentados e sugerindo caminhos para a melhoria desse processo essencial para o funcionamento do sector público. Dessa forma o capítulo II faz a revisão da literatura, apresentando conceitos chaves para esse estudo; o capítulo III descreve a metodologia desenvolvida no trabalho; o IV capítulo faz um enquadramento empírico do tema em estudo; o capítulo V a análise e discussão dos dados recolhidos; e por fim, temos as conclusões e recomendações a que chegamos.

1.1. Problematização

O Estado é na prática o maior produtor de documentos, daí que, em um contexto onde a quantidade de documentos e dados cresce exponencialmente, a gestão eficaz desses recursos torna-se um requisito básico para o bom funcionamento das instituições públicas, pois, a falta de uma estrutura eficiente de organização documental pode acarretar uma série de problemas, não só para os gestores públicos, mas também para a população que depende dos serviços oferecidos pelo Estado, já que, uma gestão bem estruturada pode trazer inúmeros benefícios, contribuindo para um serviço público mais eficiente e acessível.

Entretanto, a acumulação de documentos na administração pública não é um fenómeno recente, trata-se de um problema histórico que se agrava devido ao crescimento do volume de informações geradas, especialmente com a expansão da administração pública, o aumento da população, e as necessidades informacionais cada vez mais crescentes dos cidadãos.

Por outro lado, segundo Rangel e Avagliano (2021, p. 35) a “ausência da gestão de documentos gera o acúmulo desordenado e descontrolado, comprometendo o tratamento da informação registrada e o acesso a ela”. Esta afirmação sustenta o pensamento antes apresentado pois, não se pode ter uma plena gestão de documentos sem profissionais qualificados e muito menos acções claras para a sua materialização.

No caso do nosso país, infelizmente, a situação torna-se ainda mais complexa devido a fragilidade da administração pública no que diz respeito a infraestrutura arquivística, e ao

problema com quantidade e qualidade do pessoal afecto aos arquivos, o que origina o surgimento de grandes quantidades de MDA nas instituições.

Além de graves problemas provenientes da não institucionalização dos arquivos ou de sectores de gestão de documentos nas instituições públicas, constatou-se a falta de programas de gestão de documentos e de um exercício reflexivo orientado pela análise crítica. Resulta daí que os arquivos da administração pública moçambicana sejam caracterizados, entre outros, por documentos sem classificação arquivística ou mal classificados (Macie et al., 2020, p. 14)

Esse cenário tem acarretado em situações de processos burocráticos lentos, falhas no acesso a informações importantes e até mesmo em gastos desnecessários com o armazenamento físico de documentos.

Para sair dessa situação, o Estado moçambicano, no caso, o Ministério da Administração Estatal e Função Pública através do CEDIMO, tem desenvolvimento desde 2013 uma série de acções como seja a campanha de avaliação de documentos na administração pública visando resolver a situação das MDA, entretanto, parece que a situação prevalece nas instituições públicas. Dessa forma, a presente pesquisa tem como questão central de estudo:

- *Que procedimentos técnicos arquivísticos se deveria ter em conta para organizar as MDA?*

1.2 Hipóteses

A falta de boas práticas no conjunto de procedimentos e técnicas arquivísticas da gestão de documentos no ISSM reflecte-se no surgimento das MDA;

A existência das MDA é o reflexo das limitações sobre o entendimento do que é de facto a gestão de documentos, assim como a falta de institucionalização da infraestrutura arquivística no ISSM, aliado a falta de profissionais qualificados.

1.3 Objectivos do estudo

1.3.1.Objectivo geral

Analisar os desafios enfrentados pela administração pública no processo de organização e gestão das massas documentais acumuladas.

1.3.2. Objectivos específicos

- Identificar os principais factores que contribuem para a desorganização ou acúmulo documental na instituição;
- Discutir em torno das práticas necessárias para o desenvolvimento das actividades de organização das MDA;
- Propor recomendações para a implementação de boas práticas e políticas públicas eficazes na gestão de documentos.

1.4. Justificativa

Antes de ser um interesse pessoal, resultante do estágio curricular executado na instituição que constitui o nosso campo empírico, a presente pesquisa nasce da combinação de um conjunto de factores pessoais, académicos e profissionais.

Portanto, para além de serem poucas as pesquisas académicas subordinadas a gestão de documentos em contextos ligados as MDA, o nosso tema é motivado pelo facto de significativas instituições públicas moçambicanas debaterem-se com a fraca gestão de documentos, o que resulta em massas documentais acumuladas, dificultando o acesso célere aos documentos. Outro motivo está ligado ao facto de termos notado nas nossas pesquisas em algumas instituições públicas o problema de limitações técnicas arquivísticas e até a falta de interesse em organizar as MDA.

Ainda assim, justificamos esta pesquisa pela possibilidade da mesma contribuir para o aperfeiçoamento das técnicas e métodos gestão de documentos, como forma de evitar o surgimento das MDA.

Ademais, a importância do mesmo prende-se pela possibilidade do trabalho propor com base na literatura arquivística as possíveis soluções face aos eventuais problemas a serem identificados na organização dos documentos administrativos nas instituições públicas.

Outro aspecto não menos relevante relativo a este trabalho reside no facto deste poder dar alguma reflexão modesta no desenvolvimento da arquivística em Moçambique, bem como estimular o surgimento de futuras pesquisas subordinadas a mesma temática.

2. QUADRO TEÓRICO CONCEPTUAL

A nossa abordagem teórica e conceptual será sustentada pelos seguintes conceitos: arquivo, ciclo documental, gestão de documentos, classificação, MDA e digitalização, procurando evidenciar que a gestão de documentos é um processo que envolve um conjunto de procedimentos e técnicas que vão para além da classificação. Estes conceitos sustentam-se em diversos teóricos assim como pesquisadores da área arquivística, assim como em manuais técnicos de instituições reputadas em pesquisas voltadas a temática.

2.1 Arquivo

O arquivo surgiu da necessidade que o homem tinha de registrar e difundir informações relacionadas ao seu tempo com vista a lhe servir a si e a gerações futuras, organizando - as de acordo com as técnicas possíveis ou existentes em cada época, sendo que por isso, desde as suas origens que os arquivos foram encarados como bases para preservar a memória, Rodrigues (2006).

Abordando o conceito de arquivo, fica claro que esse conceito é polissêmico, e por isso, ele deve ser compreendido dentro do enquadramento teórico que se pretende em cada contexto de estudo. Nesta perspectiva alguns autores como Paes (2004, p. 19), definem o arquivo como um “conjuntos de documentos; móvel para guarda de documentos; local onde o acervo documental deverá ser conservado; órgão governamental ou institucional cujo objectivo seja o de guarda e conserva a documentação”. Desta forma, nos parágrafos seguintes procuramos abordar como os diversos autores discutem os conceitos sobre o arquivo como conjunto de documentos e órgão ou instituição de guarda e conservação de documentos que são os conceitos objectos de nosso estudo.

De acordo com o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005, p. 27), arquivo é o “conjunto de documentos produzidos e acumulados por uma entidade colectiva, pública ou privada, pessoa ou família no desempenho de suas actividades, independente da natureza do suporte”.

Por sua vez, Rodrigues (2006, p. 105) define arquivo como um conjunto de documentos produzidos e recebidos no decurso das acções necessárias para o cumprimento da missão predefinida de uma determinada entidade colectiva, pessoa ou família.

Essas duas abordagens se complementam quanto ao carácter orgânico dos documentos de arquivo e o motivo do seu surgimento que é em razão do funcionamento administrativo de uma entidade quer pública ou privada, mas, no entanto, importa ter em conta a formulação do Dicionário de Terminologia Arquivística do Brasil que salienta o aspecto ligado ao suporte.

Indo ao encontro do outro conceito sobre arquivo, o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005, p. 27) entende como “instituição ou serviço que tem por finalidade a custódia, o processamento técnico, a conservação e o acesso a documentos”. Por sua vez Jardim (1995) reforça esse argumento dizendo que existe duas categorias de arquivo: a instituição arquivística e o serviço arquivístico, sendo que as instituições arquivísticas configuram-se como lugares de memória.

Quanto ao serviço arquivístico, que é um dos conceitos operacionalizados no nosso trabalho, Carvalho (2015, p. 16) citando Jardim (1999) entende como “unidades ou órgãos administrativos responsáveis pelas funções arquivísticas nos diversos órgãos da administração pública, configurando-se como atividades-meio”.

2.2 Ciclo documental

Para Medeiros e Amaral (2010), o ciclo de vida dos documentos é tido, como uma sucessão de fases pelas quais passam os documentos de arquivo, nomeadamente: a corrente, intermediária e permanente, que inicia desde o momento da sua produção até a sua destinação final que pode ser a eliminação ou guarda permanente.

Entretanto, é preciso realçar que devido ao valor que um documento de arquivo pode ter dentro do contexto de sua produção, nem todos os documentos cumprem os três estágios do ciclo documental. De acordo com Lage de Medeiros e Amaral (2010) citando Delgadillo (2006) nem todos documentos que nascem com valor primário ganham o valor secundário, daí que podem ser eliminados antes de percorrer todo ciclo documental.

Ainda Lage de Medeiros e Amaral (2010) citando Rhoads (1989), tem o entendimento sobre o ciclo de vida dos documentos sustentando que é representado por quatro fases que são: elaboração/produção do documento; a segunda sobre o armazenamento ou conservação do

documento; a terceira que é a utilização do documento; e por fim a destinação do documento. Por sua vez Indolfo (2007), entende que o ciclo documental compreende a produção, a utilização, e destinação do documento, sendo que essa abordagem também é defendida por Paes (2014), quando entende que a gestão de documentos comporta as seguintes fases: 1ª Produção/elaboração, momento em que os documentos são produzidos pela instituição; 2ª Uso/utilização, momento em que os documentos produzidos são usados cumprindo com as razões da sua criação nos arquivos correntes e intermediários, e 3ª e última a Destinação, momento em que os documentos são eliminados ou conservados permanentemente em razão do seu valor.

Portanto, o ciclo documental se torna importante no processo da gestão documental porque estabelece prazos de validade que um documento deixa de ser útil ou disponível em cada ciclo de sua existência, ajudando assim na diminuição das massas documentais e na gestão de espaços físicos na instituição.

2.3 Gestão de Documentos

De acordo com a Universidade de Brasília (2015, p. 9) “gestão de documentos consiste em um conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes a sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente”. Esse posicionamento é sustentado por Jardim (s.d.) quando afirma que a gestão de documentos pressupõe um conjunto de procedimentos e operações técnicas ligadas a produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento dos documentos. Paes (2004, p.53) por sua vez, tem um outro entendimento sobre a gestão de documentos, ela sustenta que é, “um conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes a sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente”.

Enquanto Jardim (1987), defende que a gestão de documentos visa a redução selectiva de massas documentais à proporções manipuláveis por forma a conservar permanentemente os que têm um valor cultural sem menosprezar a integridade substantiva das mesmas massas para efeitos de pesquisa.

Em relação aos objectivos da gestão documental, Lopes (1996) destaca os seguintes: assegurar a produção, administração, manutenção e destino dos documentos; garantir a acessibilidade da informação quando e onde seja necessária e avaliar a documentação de acordo com seus valores estabelecendo o destino da mesma em tabelas de temporalidade.

A gestão de documentos é uma atividade essencial para o bom funcionamento de qualquer organização, pois: agiliza a busca por informações; qualifica a tomada de decisões; reduz custos com produção e armazenamento de documentos; aumenta a segurança por meio de controle sobre acesso às informações; assegura conformidade legal, evitando multas e sanções; facilita a comunicação dentro das organizações; além de contribuir para a preservação da memória institucional (Silva, 2011, p. 151).

Olhando nessas perspectivas acima citadas, podemos perceber que a gestão de documentos envolve uma série de procedimentos e técnicas arquivísticas que devem ser desenvolvidas de forma sequencial e articulada com vista a racionalizar os documentos produzidos pelas instituições públicas e privadas nas fases corrente e intermediária, e assim facilitar o funcionamento eficaz das mesmas e evitar o surgimento das MDA.

Concluindo, podemos dizer que uma boa gestão documental permite que as instituições mantenham seus arquivos organizados, acessíveis e protegidos, evitando o acúmulo desnecessário de papéis que levam as MDA e contribuindo para a transparência e eficiência administrativa.

2.4 Classificação

Segundo Gonçalves (1998, p. 11) a “classificação corresponde às operações técnicas destinadas a organizar a documentação de carácter corrente, a partir da análise das funções e atividades do organismo produtor de arquivos”.

Se os documentos são adequadamente classificados, atenderão bem às necessidades das operações correntes. E, para tanto, devem ser arranjados em função do uso que têm em determinadas unidades administrativas de um órgão. Em todos os casos, desde os relativos a importantes assuntos de política até os de operações de rotina, deverão ser agrupados em relação ao seu uso (Schellenberg, 2005, p.83)

Schafer e Lima (2012) sublinham que a classificação e avaliação são essenciais para a gestão dos documentos, pois permitem que as informações sejam organizadas racionalmente facilitando a sua recuperação e acessibilidade.

Para Rousseau e Couture (1998), a classificação é a primeira etapa de organização dos documentos visando a acessibilidade do acervo documental. Por sua vez Sousa (2008), acrescenta que a classificação aparece como primeira actividade técnica arquivística com vista a garantir a qualidade e fundamentos necessários para outras acções no âmbito da gestão documental ocorram de forma satisfatória.

Nas actividades de classificação, merece destaque a abordagem de Schellenberg (1974), quando afirma que o problema básico da administração de documentos de uso corrente é a sua conservação de maneira ordenada e acessível e para atingir esse objectivo é necessário que eles sejam bem classificados e bem arquivados, tendo em conta três elementos principais a saber: a acção a que os documentos se referem; a estrutura do órgão produtor; e o assunto dos documentos.

Já Faria (2006, p. 34) citando Couture et al (1999), diz que a classificação deve ser entendida como:

“Um processo intelectual de identificação e de reagrupamento sistemático de temas semelhantes, segundo suas características comuns, podendo, em seguida, serem diferenciados, desde que a quantidade assim o exija. Essa função consiste em um conjunto de convenções, de métodos e regras de procedimentos logicamente estruturados que permite a classificação dos documentos em grupos ou em categorias, quaisquer que sejam os suportes e a idade desses documentos” (Faria 2006, p. 34 citando Couture et al., 1999).

Esse posicionamento é reforçado por Gonçalves (1998), quando diz que a classificação visa visibilizar às funções e actividades do organismo produtor dos documentos e que geralmente é traduzida em esquemas de hierarquia entre as classes e subclasses.

Assim, de acordo com o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005, p. 49), a classificação é “a análise e identificação do conteúdo de documentos, seleção da categoria de assunto sob a qual sejam recuperados, podendo-se-lhes atribuir códigos”.

No caso da realidade moçambicana, o Decreto 84/2018 de 26 de Dezembro define a classificação como uma das actividades do processo de gestão de documentos arquivísticos, destacando que as operações e rotinas para essa actividade arquivística são as seguintes actividades:

- O estudo do documento que consiste na leitura do mesmo a fim de verificar as referências que lhe correspondem;

- A codificação que consiste na atribuição do código correspondente ao assunto de que trata o documento;
- A inspecção do documento que consiste no exame do documento para verificar se o mesmo se destina realmente ao arquivamento, se possui anexo e se a classificação atribuída será mantida ou alterada;
- A ordenação que consiste na reunião dos documentos classificados sob um mesmo assunto e a observação tem como objectivo agilizar o arquivamento, minimizando a possibilidade de erros.

Entendemos portanto, que a classificação apesar de ser uma actividade fundamental no processo da gestão documental não deve ser encarado como a única, pois a não efectivação das demais actividades e procedimentos pode condicionar as boas práticas ligadas ao processo. Por outro lado, o instrumento de operacionalização do processo da classificação deve refletir fielmente as funções, actividades e assuntos da instituição produtora dos documentos sujeitos a classificação.

2.4.1 Plano de classificação

De acordo com Bernardes e Delatorre (2008, p.11), a elaboração dos instrumentos de operacionalização da gestão de documentos (plano de classificação e tabela de temporalidade) “garantem a simplificação e a racionalização dos instrumentos de gestão, imprimindo maior agilidade e precisão na recuperação dos documentos e das informações autorizando a eliminação criteriosa de documentos desprovidos de valor que justifique a sua guarda e a preservação dos documentos de guarda permanente”.

Oliveira (2013) vai mais longe quando refere que a elaboração e implantação dos instrumentos da gestão de documentos proporcionam a eficácia administrativa na medida em que para além de racionalizar a produção, tramitação, uso e arquivamento de documentos, garante a economia com a redução de custos de produção e armazenamento de documentos, possibilitando maior agilidade na recuperação da informação e no acesso à informação.

Por conseguinte, entende-se como plano de classificação o instrumento que viabiliza a classificação dos documentos, de forma que no entender do Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005, p.132), o “plano de classificação é um esquema de distribuição de documentos em classes, de acordo com métodos de arquivamento específicos, elaborado a partir do estudo das estruturas e funções de uma instituição e da análise do arquivo por ela produzido”. Essa visão é complementada por Gonçalves (1998), quando afirma que a

classificação de documentos é geralmente traduzida em um esquema no qual a hierarquia entre as classes e subclasses aparece representada especialmente, a esse esquema dá-se o nome de plano de classificação. Ainda a este respeito, Sousa (2008) diz que no momento da elaboração do plano de classificação deve-se ter em mente a sua aplicação, sendo conveniente fazer com que este tenha três qualidades fundamentais: simplicidade, flexibilidade e expansividade.

No nosso entender, essa hierarquização reflete a natureza dos documentos de arquivo que devem ter para além da organicidade também os seus níveis de desdobramento, respeitando-se assim o princípio da proveniência que é a base da ciência arquivística.

No que diz respeito ao nosso país, de acordo com Decreto 84/2018 de 26 de Dezembro (2018, p.6), “o plano de classificação de documentos de arquivo é um instrumento de trabalho utilizado para classificar todo e qualquer documento produzido ou recebido por um órgão no exercício de suas funções e actividades (meio e fim)”.

Quanto a funcionalidade do plano de classificação, ele deve refletir a estrutura e funções do órgão que o produziu, ser de fácil manuseio e uso por todos, sob pena do instrumento não refletir a produção documental, e com isso originar o arquivamento indevido dos documentos com consequências negativas na sua recuperação e por conseguinte na criação de MDA.

2.4.2 Tabela de temporalidade

Segundo o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005, p.159), “tabela de temporalidade é instrumento de destinação, aprovado por autoridade competente, que determina prazos e condições de guarda tendo em vista a transferência, recolhimento, descarte ou eliminação de documentos”.

Em Moçambique, o Decreto 36/2007 de 27 de Agosto define a tabela de temporalidade como sendo um instrumento arquivístico resultante de avaliação, que tem por objectivos definir prazos de guarda e destinação dos documentos, com vista a garantir o acesso a informação, sendo que esta determina o futuro dos documentos que serão objecto de eliminação ou conservados permanentemente.

A tabela de temporalidade, visa estabelecer balizas temporais que possam guiar em determinar o destino final dos documentos, servindo por isso como instrumento fundamental para operacionalizar a actividade de avaliação, pois, define prazos de guarda para os documentos em razão de seus valores administrativo, fiscal, jurídico-legal, técnico, histórico, e estabelece o que

pode ser eliminado ou colocado para a guarda permanente. Desse modo, a tabela de temporalidade constitui no último instrumento de operacionalização da gestão de documentos, daí que, a sua elaboração deve ser feita com muito cuidado e por equipas multidisciplinares para que seja funcional e não coloque em risco os documentos que possam ter valor secundário para a instituição.

2.5 Massa Documental Acumulada (MDA)

Segundo Rangel e Avagliano (2021, p. 35) massa documental acumulada é o conjunto de documentos que ao longo do tempo não receberam o devido tratamento técnico e a aplicação dos instrumentos oficiais de gestão documental. Por sua vez, Almeida, e Vitoriano (2018) citando Lopes (1997) realçam que a massa documental é constituído por conjuntos de documentos semiactivos e inativos depositados sem critérios técnico-científicos que se formam nas organizações que não possuem políticas arquivísticas.

Assim, pode se considerar massa documental acumulada como a presença de documentos diversos e que, em sua grande maioria, poderiam ter sido eliminados por já terem cumprido a sua função como prova das actividades desempenhadas pelo órgão, Coitinho (2023).

A expressão massa documental refere-se ao conjunto de documentos acumulados por uma organização ao longo do tempo, geralmente sem tratamento arquivístico adequado. Esses documentos podem estar armazenados de forma desorganizada, sem classificação, avaliação ou critérios de conservação, o que dificulta sua recuperação e uso.

Essa MDA é formada, principalmente, devido à ausência de uma política eficiente de gestão documental, somada à crença equivocada de que todo documento deve ser mantido indefinidamente. Com o tempo, o acúmulo compromete não apenas o espaço físico, mas também a funcionalidade dos arquivos e o acesso à informação de forma ágil e segura.

2.6 Digitalização

De acordo com Rocha (2019), o advento da digitalização foi impulsionado nas décadas 80 e 90 do século XX devido a necessidade de melhorar a eficiência e reduzir a carga de trabalho associada ao gerenciamento de documentos físicos.

Em termos conceptual, o Manual de Procedimentos da Digitalização na Advocacia – Geral da União (2013, p. 11) define a digitalização como o “processo de conversão de um documento para o formato digital, por meio de dispositivo apropriado, chamado digitalizador; o produto dessa conversão não será igual ao original e não substitui o original que deve ser preservado”.

Por isso, Barros (2013, p. 21), afirma que a “digitalização de documentos é uma das ferramentas essenciais ao acesso e ao compartilhamento dos acervos de documentos das instituições e contribui para a conservação dos mesmos”. Oliveira (2001) citado por Barros (2013, p. 22) acrescenta que a digitalização garante a inviolabilidade, integridade e autenticidade dos documentos, uma vez que pode limitar e restringir o acesso de usuários impedindo o acesso de pessoas não autorizadas, permitindo, inclusive, o registro da identidade de quem fez uso dos documentos.

O processo da digitalização de acordo com Rocha (2019) deve considerar as seguintes questões: avaliação dos documentos a serem digitalizados se estão higienizados, organizados e identificados; ter em conta o equipamento de captura digital a utilizar em função da natureza do documento; e preferencialmente desenvolver esse processo na instituição detentora dos documentos.

Entende-se portanto, que o processo de digitalização só deve ocorrer em documentos devidamente classificados e organizados para facilitar o seu arquivamento e uso, sem contudo significar que os documentos em formato papel devam ser eliminados.

3. METODOLOGIA

Minayo (2002), define a metodologia como o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade, na qual estão incluídas as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade. No que diz respeito as técnicas Marconi e Lakatos (2003) entendem que a sua abrangência prática e rigor metodológico são fundamentais para que um estudo científico seja consistente.

Contudo, podemos considerar a metodologia da pesquisa científica como a ciência que busca compreender qual a relação entre objecto de pesquisa e o sujeito (indivíduo), analisando e entendendo os problemas visualizados e quais suas aplicações em meio às alterações do ambiente.

Sob o ponto de vista da abordagem do problema, a pesquisa pode ser quantitativa ou qualitativa. Segundo Silva & Menezes (2000, p. 20), “a pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números.

Assim, a presente pesquisa é de natureza exploratória, constituindo-se de uma abordagem qualitativa, tendo como procedimentos técnicos o levantamento bibliográfico, documental e a observação directa. Segundo Gil (2008), a pesquisa exploratória tem como objectivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses.

A colecta de dados foi feita com base na revisão bibliográfica e documental, e entrevistas. A revisão bibliográfica que foi o nosso primeiro passo da pesquisa e envolveu o levantamento de livros, teses, dissertações, periódicos, revistas e jornais, tendo como objectivo levantar dados para embasar tópicos referentes ao tema, ao problema e aos objectivos estudados. Assim, nessa fase consistiu na busca de fontes de informação acessíveis via internet, leitura de livros, artigos científicos, sustentados por autores subentendidos na temática em questão. No que diz respeito aos procedimentos adoptados para a pesquisa documental, recorreremos as fontes primárias como os dispositivos legais, relatórios, estudos e entrevistas sobre a instituição objecto de estudo para compreender as dinâmicas institucionais. Quanto ao tipo de entrevistas operacionalizadas no trabalho optamos pelas semiestruturadas porque segundo Gil (2008) essas

permitem o aprofundamento e flexibilidade de interação com o entrevistado, facilitando assim melhor a busca de dados pretendidos no estudo. O universo da nossa amostra foi de cinco funcionários escolhidos de forma aleatória, mas tendo em conta a sua ligação com os aspectos de gestão documental na instituição.

Sob o ponto de vista procedimental da colecta de dados foi descritiva e qualitativa. O processo obedeceu aos seguintes procedimentos: tabulação dos dados, escolha dos dados relevantes para a análise, comparação e análise dos dados teóricos com relação aos dados empíricos da pesquisa e a interpretação dos dados, procurando responder a pergunta de partida, assim como evidenciar os objectivos específicos traçados. Portanto, a colecta de dados foi realizada junto ao ISSM enquanto instituição que constitui o nosso referencial empírico. A análise de dados foi realizada a partir das abordagens evidenciadas no referencial teórico, procurando compulsá-los com os dados colectados no referencial empírico.

4. COMO ORGANIZAR AS MDA

De acordo com Silva (2020), a ausência de políticas de gestão documental bem definidas é uma das causas mais frequentes do acúmulo desorganizado de documentos em muitas instituições, pois as mesmas não dispõem de directrizes claras que regulamentem como os documentos devem ser tratados desde sua produção até sua destinação final. Isso significa que cada sector pode acabar adotando procedimentos diferentes, sem uniformidade, o que resulta em inconsistências no arquivamento e no descarte de documentos. Na nossa administração pública, temos a percepção que entendem a gestão de documentos apenas nas actividades de classificação, arquivamento e avaliação, ignorando outro conjunto de procedimentos e actividades arquivísticas ligadas a produção, utilização e destinação dos documentos.

Sem instrumentos fundamentais como um Plano de Classificação Documental ou uma Tabela de Temporalidade, os documentos permanecem armazenados indefinidamente, mesmo que não tenham mais valor legal, fiscal ou administrativo. Essa prática não só consome espaço físico e digital, mas também aumenta os custos operacionais e o tempo gasto para localizar informações importantes.

Na maioria dos casos, muitas organizações não vem como prioridade a organização dos seus documentos e arquivos, sendo que, essa área é colocada em lugar secundário nas prioridades e estrutura da instituição, levando por isso ao acúmulo desordenado dos documentos.

Assim, com o passar do tempo, as instituições acumulam grandes volumes de documentos em papel, gerados pelas suas actividades administrativas, operacionais, jurídicas e financeiras. Esse acúmulo, conhecido como massas documentais acumuladas, representa um dos maiores desafios para a gestão da informação, pois, a falta de critérios técnicos para o tratamento desses documentos resulta em arquivos desorganizados, com dificuldades de acesso, aumento os custos operacionais e riscos à integridade e à preservação documental, e por isso, afectando o bom funcionamento da instituição.

O tratamento das massas documentais acumuladas é um passo fundamental para a implantação de uma gestão documental eficiente, e para que tal aconteça passa por ter pessoal qualificado em arquivística e conhecimentos teóricos e técnicos em organizar esse volume de documentos.

Como defendem Almeida (2018) e Gonçalves (2017), as MDA correspondem a grandes volumes de documentos acumulados e geralmente armazenados de maneira desorganizada, sem classificação, sem avaliação, e muito menos sem plano de destinação, sendo que resultam das seguintes causas:

- Ausência de gestão arquivística;
- Falta de profissionais qualificados;
- Subvalorização dos arquivos pelos gestores administrativos;
- Rotatividade de pessoal sem capacitação técnicas nos arquivos;
- Falta de infraestrutura e espaço físico adequado;
- A crença equivocada de que “todo documento deve ser guardado”.

A consequência dessa situação nas instituições públicas ou privadas de maneira directa, afecta no bom desempenho administrativo das mesmas, pois, o arquivo é onde podemos/devemos encontrar a informação e a memória institucional escrita. Como resultado das MDA resulta em:

- Perda de documentos importantes;
- Dificuldade de localização de informações;
- Ineficiência nos processos institucionais;
- Risco jurídico por descarte incorreto;
- Sobrecarga de espaços físicos;
- Prejuízo à transparência e prestação de contas.

Tendo em conta essa realidade, o desafio das instituições passa por organizar as MDA que produzem, e isso significa de acordo com o nosso levantamento bibliográfico é necessário que se tenha em conta um conjunto de actividades técnicas arquivística que devem ser desenvolvidas para esse efeito.

O primeiro passo nesse sentido segundo Almeida e Vitoriano (2018), passa por levar a cabo um diagnóstico do arquivo, que é uma etapa fundamental no processo de organização das massas documentais acumuladas. Esse exercício consiste em conhecer, de forma sistemática e criteriosa, a situação real do acervo documental de uma instituição, identificando suas fragilidades, potencialidades e necessidades.

Trata-se de um processo técnico que antecede qualquer intervenção prática, e que subsidia a elaboração de um plano de acção coerente e eficiente, pois de acordo com Sousa et.al. (2024) o diagnóstico deve concorrer para reduzir incertezas e aumentar o conhecimento dos documentos a serem organizados. Essa fase exige observação directa, aplicação de

instrumentos de colecta de dados, análise crítica dos processos internos e envolvimento das equipas gestoras e operacionais. Um diagnóstico bem feito evita soluções improvisadas e possibilita a tomada de decisões assertivas no âmbito da gestão documental de organizar as MDA.

Aspectos a serem observados nesse levantamento

- Quantidade aproximada de documentos armazenados;
- Formas de organização física e lógica (se existentes);
- Suportes documentais predominantes (papel, digital, audiovisual, etc.);
- Grau de conservação dos documentos;
- Existência ou não de sistema de classificação;
- Localização dos arquivos (em sectores descentralizados ou em arquivo central);
- Presença de documentos misturados, duplicados ou sem valor;
- Situação das massas documentais acumuladas (caixas empilhadas, pastas soltas, ausência de etiquetas, etc.).

O diagnóstico a ser desenvolvido vai permitir compreender o conteúdo dos documentos do arquivo, levando a que os dados e informações recolhidos sejam aplicados para:

- Definir de forma clara os objetivos a serem alcançados;
- Comandar e coordenar as acções gerenciais;
- Desenvolver um planeamento a fim de atingir os objetivos preestabelecidos;
- Organizar de acordo com os planos;
- Agir de conformidade com os planos. Sousa et al. (2024, p. 60).

O planeamento da organização das massas documentais acumuladas é uma etapa estratégica e decisiva, onde se constrói o caminho que guiará a transformação de um ambiente desorganizado em um arquivo funcional, acessível e preservado. Essa fase exige o equilíbrio entre conhecimento técnico, análise do diagnóstico realizado e adequação às realidades institucionais. Esse processo vai permitir os técnicos decidir sobre como organizar (classificar) as MDA, tornando os documentos antes desorganizados com certa lógica e sistemática de forma a facilitar sua identificação, recuperação e destinação. Desse modo, os critérios de classificação mais utilizados são:

- Classificação funcional: agrupa os documentos de acordo com as funções e actividades da instituição (ex.: recursos humanos, finanças, administração geral, jurídico);

- Classificação por séries documentais: cada tipo documental recebe uma identificação própria (ex.: correspondências, contratos, processos);
- Classificação alfabética, numérica ou cronológica: critérios complementares para organização interna de caixas ou pastas;
- Classificação temática: agrupa por temas centrais (ex.: educação, saúde, obras, segurança).

5. ANÁLISE DE DADOS

5.1 Contextualizando o ISSM

De acordo com o Decreto-Lei n.º 1/2010 de 31 de Dezembro, a instituição objecto do nosso estudo resulta da extinção da Inspecção-Geral de Seguros onde os direitos, obrigações, recursos humanos, financeiros e patrimoniais transitaram para a ISSM, órgão criado pelo mesmo dispositivo legal. Ainda de acordo com o mesmo Decreto-Lei, o ISSM é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira, ver figura 1 o edifício onde funciona a instituição.

Figura 1: Nesse edifício situado na avenida 24 de Julho funciona a sede do ISSM



Fonte: website do ISSM

Em termos de funções e competências, o Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique (ISSM) é uma entidade responsável pela supervisão e fiscalização das actividades seguradoras, de mediação de seguros e resseguros ¹, bem como da gestão de fundos de pensões complementares na República de Moçambique, e funciona sob tutela do ministro que superintende a área das finanças.

Em 2012 através do Decreto n.º 29/2012 de 26 de Julho, foi definida a primeira estrutura orgânica do ISSM composta da seguinte maneira:

- Conselho de Administração;
- Conselho Consultivo;
- Conselho Fiscal.

Em 2018 através da Resolução n.º 9/2018 de 22 de Maio, foi aprovado o Estatuto Orgânico do ISSM que no seu artigo 19 estabelecia a seguinte estrutura:

- Direcção de Supervisão;
- Direcção de Estudos, Estatísticas e Cooperação;
- Direcção dos Assuntos Jurídicos, Comunicação e Relações com os Consumidores;
- Departamento de Recursos Humanos;
- Departamento de Tecnologias de Informação e Comunicação;
- Departamento de Aquisições.

A estrutura orgânica aprovada em 2018 foi alterada em 2021 com a aprovação da Resolução n.º 36/2021 de 15 de Dezembro, passando a compor-se da seguinte maneira:

- Divisão de Supervisão de Seguros Vida e Fundos de Pensões;
- Divisão de Supervisão de Seguros Não Vida e Mediação;
- Divisão de Estudos, Estatística e Cooperação;
- Divisão dos Assuntos Jurídicos e Relações com os Consumidores;
- Gabinete de Comunicação e Imagem;
- Gabinete de Auditoria Interna;

¹ De acordo com os nossos entrevistados, resseguros são seguros que as seguradoras fazem para se proteger de grandes perdas financeiras em sinistros, são chamados de seguros de seguros.

- Departamento de Administração e Finanças;
- Departamento de Recursos Humanos;
- Departamento de Tecnologias de Informação, Comunicação e Gestão Documental;
- Departamento de Aquisições.

Para fazer face as dinâmicas do país em constante desenvolvimento económico e social, o ISSM alterou a sua estrutura orgânica introduzindo mais um órgão administrativo na instituição e alterando algumas denominações dos órgãos com a aprovação do Diploma Ministerial n.º 69/2024 de 13 de Agosto. Desse modo, a actual estrutura orgânica do ISSM está assim composta:

- Divisão de Supervisão de Seguros do Ramo Vida e Fundos de Pensões (DSVFP);
- Divisão de Supervisão de Seguros dos Ramos Não Vida e Mediação (DSNVM);
- Divisão de Estudos, Estatística e Cooperação (DEEC);
- Divisão dos Assuntos Jurídicos e Relações com os Consumidores (DAJRC);
- Gabinete de Comunicação e Imagem (GCI);
- Gabinete de Auditoria Interna (GAI);
- Departamento de Administração e Finanças (DAF);
- Departamento de Recursos Humanos (DRH);
- Departamento de Tecnologias de Informação e Comunicação e Gestão Documental (DTICGD);
- Departamento de Aquisições (DA);
- Departamento Anti-branqueamento de Capitais de Seguros e Fundos de Pensões (DABCS).

Fazendo uma reflexão em torno da evolução histórica e estrutural do ISSM notamos que a sua história está directamente ligada à evolução política e económica de Moçambique, primeiro o seu surgimento no contexto da liberalização do sector de seguros; depois as mudanças constantes da estrutura administrativa da instituição que visa fazer face as dinâmicas ligadas ao sector do seguro no país que ainda está de consolidação.

Com isso, entendemos, que o ISSM surgiu no contexto das reformas económicas dos anos 90 que levaram a liberalização do mercado de seguros, e por conseguinte a mudanças radicais como o surgimento de instituições privadas na área, daí que, a supervisão tornou-se fundamental para garantir a transparência, a concorrência leal e a protecção dos consumidores.

No que diz respeito a estrutura orgânica da instituição, apesar deste órgão ter ainda poucos anos de existência, tem tido constantes mudanças na sua estrutura funcional. Isso no nosso entender está ligado as dinâmicas e complexidades do sector de seguro e que obrigam a que o órgão regulador, no caso o ISSM, tenha que se adaptar constantemente. A título ilustrativo, podemos destacar a criação do DABCS em 2024.

Quanto a estrutura arquivística no ISSM, notamos que em 2021 foi institucionalizado um órgão administrativo para lidar com a componente de gestão de documento, sendo esse órgão administrativo ligado ao sector das tecnologias de informação e comunicação. Isso demonstra alguma vontade institucional e o compromisso com a melhoria contínua da área dos arquivos para fazer face aos desafios cada vez mais crescentes do sector de seguros em Moçambique.

5.2 Estrutura arquivística

... em todas as instituições observadas é a inexistência de arquivos enquanto unidades orgânicas instituídas. Dos trabalhos de arquivo em curso nestas instituições nenhum deles se enquadra perfeitamente dentro do conceito de gestão de documentos. Todas as atividades relacionadas a organização de documentos de arquivo nestas instituições refletem uma intervenção sobre massas documentais acumuladas. Faltam rotinas sistematizadas que traduzam atividades de protocolo e de arquivamento de documentos enquadradas num programa de gestão de documentos (Macie et al., 2020, p. 13).

Essa reflexão de Macie et al. (2020) acaba indo ao encontro dos dados recolhidos no ISSM, onde constatamos que num primeiro momento de existência da instituição em estudo, a mesma não possuía uma estrutura administrativa de arquivo instituída pelo menos até 2021.

Além de não possuir uma infraestrutura arquivística no ISSM nesse período, também não havia recursos humanos capacitados para a área dos arquivos, sendo que quem respondia por essa área apenas tinha/tem um curso de curta duração nessa área, o que achamos exíguo em termos de quantidade e qualidade para as necessidades arquivísticas da instituição.

Por outro lado, de acordo com os nossos entrevistados, até esse período acima, no ISSM apenas fazia-se uso do Plano de Classificação de Documentos das Actividades Meio² para gerir seus documentos, o que significa que não se classificavam os documentos das actividades principais da instituição³, e que na verdade correspondem ao maior volume dos documentos produzidos pela instituição, isso acabou levando ao surgimento de grandes volumes de massas documentais acumuladas.

Dessa forma, podemos dizer que o ano de 2021, em termos legais, constitui o ponto de viragem institucional visando imprimir uma nova dinâmica na gestão documental, porque foi criado um departamento, o Departamento de Tecnologias de Informação, Comunicação e Gestão Documental. Aachamos que a institucionalização de um órgão de arquivo no ISSM apesar de constituir um grande ganho para a área dos arquivos, no entanto, podemos lamentar que esse enquadramento na prática ainda não dá primazia a área como o desejado, porque na essencial o departamento da ênfase a informática, cabendo ao arquivo o papel secundário no departamento, isso se reflete por exemplo, por ausência de arquivistas no departamento, o que achamos limita o desenvolvimento eficaz das práticas de gestão documental.

Entendemos também que apesar de existir na administração pública moçambicana instrumentos legais arquivísticos aprovados no âmbito do Sistema Nacional de Arquivos do Estado, cada instituição pública deveria criar sua Política de Gestão Documental, pois, trata-se de um conjunto de directrizes e procedimentos formais que irão orientar todas as etapas do ciclo de vida dos documentos. Portanto, entendemos que esse deve ser um dos desafios do ISSM.

Também, achamos que apesar de a digitalização de documentos ser uma solução viável para reduzir os custos e melhorar o acesso às informações, muitos órgãos públicos incluindo o ISSM ainda não possuem a tecnologia necessária, sistemas tecnológicos, adaptados as necessidades inerentes a gestão documental. Além disso, os sistemas existentes para a gestão de documentos, muitas vezes, são obsoletos, não atendendo às necessidades modernas de organização e segurança da informação, e isso no nosso entender acontece na instituição em estudo.

Daí que julgamos, que apesar de ter sido institucionalizado o arquivo na instituição, achamos que muito ainda deve ser feito, como o reforço dos recursos humanos capacitados em matéria

² Isso quer dizer que à instituição não tinha o Plano de Classificação de Documentos de Actividades Fim.

³ Que são consideradas actividades fim da instituição.

de arquivos, produção de instrumentos de gestão documental ajustados a produção documental do ISSM, e o respeito no uso de todos os procedimentos e técnicas ligadas a gestão documental, situações que muito bem podiam ser conseguidas nessa fase onde a arquivística tem usado as tecnologias para impulsionar as suas práticas e actividades em arquivos, através da parceria entre arquivistas e informáticos que deveriam constituir a base dos recursos humanos desse departamento.

5.3 Como foram organizadas as MDA no ISSM

A realidade arquivística no ISSM no nosso entender pode ser dividida em dois momentos importantes que são: o primeiro momento seria desde a criação da instituição até ao surgimento Departamento de Tecnologias de Informação e Comunicação e Gestão Documental em 2021; e o segundo momento a partir de 2021 em diante.

Dessa forma, o nosso estudo incidiu em grande medida sobre o primeiro momento onde a instituição acumulou grandes volumes de MDA e achando que não disponha de capacidade técnica arquivística e recursos humanos a medida para organizar esse volume de documentos, recorreu ao apoio técnico do Arquivo Histórico de Moçambique (AHM).

Dum modo geral, de acordo com os nossos entrevistados e alguns relatórios consultados ao logo da pesquisa, na altura em que foram organizadas as MDA por parte do AHM em 2017, existia no ISSM cerca de 16,87 metros lineares de documentos correspondentes ao período entre 1953⁴ à 2016 sem nenhuma organização.

Do trabalho desenvolvido pelo AHM para dar início a organização das MDA, segundo o relatório de diagnóstico levado a cabo na altura, concluiu-se que boa parte dos documentos estavam em diversos compartimentos dos gabinetes de trabalho do edifício sede do ISSM, e num depósito situado no rés-do-chão do edifício, sendo que esse espaço tinha deficientes condições para preservar documentos como seja as dimensões muito reduzidas e a falta de ventilação. Os documentos estavam acondicionados em caixas grandes de cartão, pastas de

⁴ Segundo os nossos entrevistados, aquando do surgimento do ISSM, essa instituição herdou do Ministério das Finanças documentos ligados ao seguro, daí que, apesar da mesma ter sido criada em 2010, tinha em sua posse documentos do período muito anterior a sua criação.

arquivo e amarrados e em muitas situações sem classificação e sem critérios claros de arquivamento.

Como vimos na nossa abordagem empírica, o diagnóstico da situação arquivística constitui o primeiro passo para organizar as MDA. De acordo com Paes (2014) através do diagnóstico será possível depois formular e propor medidas no plano arquivístico que tenham em conta tanto os dispositivos legais, quanto a realidade documental e da instituição para melhor indicar as medidas a serem adoptadas para organizar os documentos, tendo em conta que muitas vezes os documentos não estão classificados quer por ausência de planos de classificação, como também por negligência dos funcionários.

Assim sendo, no caso do ISSM, o AHM organizou as MDA tendo em com a sua proveniência, isso implicou ordenar os documentos primeiro pela sua estrutura administrativa de proveniência; e depois em cada estrutura administrativa de proveniência ordenar os documentos em ordem alfabética de acordo com o seu assunto; e em cada assunto ordenado foi tido em conta a ordem cronológica de produção dos documentos.

Desse modo, foram identificados os seguintes órgãos e conjuntos documentais como divisões de ordenação dos documentos, ver também figura 2:

Estrutura administrativa de produção dos documentos	Datas limites dos documentos	Nº de caixas de documentos
Inspecção Geral de Seguros	1953-2011	571
Serviços de Estudos e Estatísticas	2010-2015	33
Serviços Jurídicos	2010-2014	12
Departamento de Administração e Finanças	2010-2015	132
Departamento de Recursos Humanos	2010-2015	39
Serviços de Supervisão	2010-2015	126

Figua 2. Vista do depósito de arquivamento depois das MDA organizadas



Fonte: foto cedida gentilmente pelo ISSM

Essa organização dos documentos permitiu primeiro ter em conta o princípio básico da arquivística, o princípio da proveniência que estabelece a necessidade dos documentos da mesma proveniência constituírem um conjunto documental, respeitando-se assim a organicidade⁵ dos documentos de arquivo. No segundo momento, a solução permitiu repor conjuntos documentos da mesma proveniência que estavam dispersos pelos diversos compartimentos da instituição. Num terceiro momento, essa solução técnica contornou o facto de boa parte dos documentos não dispor de um código de classificação, porque primeiro o mesmo não existia na instituição, depois porque alguns documentos tinham sido resultado de produção de uma outra instituição de onde surgiu o ISSM.

⁵ De acordo com o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005, p.127) “organicidade é a relação natural entre documentos de um arquivo em decorrência das actividades da entidade produtora”.

Portanto, a organização das MDA envolveu a necessidade de ter conhecimentos arquivísticos sólidos, também um conhecimento profundo da instituição produtora dos documentos, sua evolução histórica, funções e actividades da mesma, para além das rotinas administrativas e arquivísticas da instituição e sua produção documental. Isso pressupõe que um arquivista deve ser capacitado não apenas em conhecimentos arquivísticos, mas também de história, administração, e hoje em dia até de informática.

Ligado a informática, achamos que o ISSM deveria investir muito na componente tecnológica de gestão documental tendo em conta a natureza das actividades da instituição que estão concentradas boa parte na sua interação com os usuários dos serviços que usam como meio de contacto ou de interação com o ISSM os documentos em formato eletrónico.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1. Conclusões

Devido a falta de rotinas constantes e ajustadas as boas práticas arquivísticas ligadas a gestão documental, com o passar dos anos as instituições públicas acabam acumulando grandes volumes de documentos em seus arquivos e sectores de trabalho, resultando em massas documentais acumuladas.

Essa realidade, muitas vezes é ignorada por parte dos gestores administrativos e acaba resultando em conjuntos desorganizados de documentos que prejudicam a eficácia do serviço público e a confiança da população nas instituições governamentais porque leva aos seguintes problemas:

- Ineficácia nos serviços públicos;
- Perda e extravio de documentos importantes;
- Aumento da burocracia e da ineficiência;
- Falta de transparência e controle social.

Assim, a falta de planejamento, políticas de gestão documental bem definidas e recursos técnicos adequados contribui significativamente para o aumento das MDA.

Portanto, as soluções para a organização documental na administração pública é uma tarefa que exige esforços conjuntos, desde as altas esferas da administração das instituições até os servidores responsáveis pelo dia a dia da gestão documental, pois, organizar as massas documentais não se trata apenas de uma questão técnica, mas sim de um compromisso com a eficiência administrativa, a transparência, a preservação da memória institucional e o direito de acesso à informação.

O sucesso dessa missão depende de decisões conscientes, investimentos estratégicos e, sobretudo, da mudança de cultura organizacional. Organizar as massas documentais não se trata apenas de uma questão técnica, mas sim de um compromisso com a eficiência administrativa, a transparência, a preservação da memória institucional e o direito de acesso à informação. O sucesso dessa missão depende de decisões conscientes, investimentos estratégicos e, sobretudo, da mudança de cultura organizacional.

Este trabalho se propôs a analisar os desafios ligados a organização das massas documentais acumuladas na administração pública moçambicana, particularmente no ISSM, explorando como essa instituição procurou solucionar esse problema. Ao abordar esse tema, buscou-se contribuir para uma discussão sobre a necessidade urgente de uma reforma na questão da abordagem que se tem na nossa administração pública sobre como organizar essa documentação.

Do estudo desenvolvido concluímos que existe a percepção por parte dos gestores administrativos do ISSM que a eficiência dessa instituição passa por capacitar a estrutura arquivística da instituição por modo a gerir devidamente os seus documentos por forma a evitar o surgimento ou pelo menos o aumento das MDA.

6.2. Recomendações

- Ao organizar as MDA respeitar os procedimentos técnicos arquivísticos recomendados na organização desse conjunto documental;
- Consolidar a estrutura arquivística já criada;
- Desenvolver uma política de gestão documental institucional;
- Reforçar os recursos humanos em quantidade e qualidade no sector dos arquivos;
- Ajustar os instrumentos de gestão documental constantemente de acordo com as dinâmicas administrativas da instituição;
- Estabelecer programas contínuos de capacitação técnica arquivística institucional;
- Investir em sistemas de gestão electrónica de documentos que permitam a organização e recuperação fácil dos documentos;
- Promover mudanças na cultural organizacional em relação a importância dos arquivos.

7. Referências

- ALMEIDA, D. C. de. *Gestão Documental: teoria e prática no contexto organizacional*. Editora Senac São Paulo. 2018.
- ALMEIDA, Maria Fabiana Izídio de; VITORIANO, Marcia Cristina de Carvalho Pazin. *Diagnóstico de arquivos e mapeamento da informação: interlocução da gestão documental com a gestão da informação*. Em *Questão*, v. 24, n.3. Rio Grande do Sul. 2018.
- Arquivo Nacional (Brasil), 2005.
- BARROS, Flávia Cristina de Albuquerque. *Implantação de digitalização de documentos e processos na unidade de secretaria escolar da Escola de Saúde Pública de Pernambuco-ESPPE*. João Pessoa, Paraíba, 2013.
- BERNARDES, Ieda Pimenta; DELATORRE, H. *Gestão documental aplicada*. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2008.
- CARVALHO, Leandro Pinheiro de. *Diagnóstico dos serviços arquivísticos do poder executivo do Município de Duque de Caxias*. Rio de Janeiro. 2015.
- COITINHO, Angélica do Carmo. *Manual para tratamento arquivístico de massas documentais acumulada na UFPR*. 2023.
- DICIONÁRIO BRASILEIRO DE TERMINOLOGIA ARQUIVISTICA, Rio de Janeiro: FARIA, Wadson Silva. *A normalização dos instrumentos de gestão arquivística no Brasil : um estudo da influência das resoluções do Conarq na organização dos arquivos da Justiça Eleitoral Brasileira*. Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_arquivos/1/TDE-2007-04-27T152201Z-872/Publico/Dissert.pdf>.
- GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. (6ª ed.). São Paulo: Atlas. 2008.
- GONÇALVES, Janice. *Como classificar e ordenar documentos de arquivo*. São Paulo: Arquivo do Estado, 1998.
- GONÇALVES, L. F. *Gestão de Arquivos: Práticas e Técnicas para Organizar e Preservar Documentos*. Editora Atlas. 2017.
- INDOLFO, Ana Celeste. *Gestão de documentos: uma renovação epistemológico no universo da arquivologia*. Arquivistica.net, Rio de Janeiro, v. 3, n.2, p.28-60, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad08/Fundap08>>.

- JARDIM, José Maria. *A invenção da memória nos arquivos públicos*. Ciência da Informação, Brasília, v. 25, n. 2, p. 1-13, 1995.
- _____. *O conceito e a prática de gestão de documentos*. Revista do Arquivo
- LOPES, Luís Carlos. *A informação e os arquivos: teorias e práticas*. Niterói/São Carlos: EdUFF et EDUFSCar, 1996.
- MACIE, Gildo Carlos; CABSELA, Cecília Preciosa; NHARRELUGA, Rafael Simone. *A classificação e o acesso à informação em Moçambique*. In: InCID: Ci. Inf. e Doc., Ribeirão Preto, v. 12, n. 2, p. 4- 22, set. 2020.
- MANUAL DE PROCEDIMENTOS DA DIGITALIZAÇÃO NA ADVOCACIA – GERAL DA
- MARCONI, Mariana de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia Científica*. 5ed. Revista e Ampliada. São Paulo. 2003.
- MEDEIROS, Nicelia Lage de, AMARAL, Cleia Marcia Gomes do. *A Representação do ciclo vital dos documentos: uma discussão sob a óptica da gestão de documentos*. Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 297 - 310, jul./Dez. 2010
- MEDEIROS, Nilcélia Lage de; AMARAL, Cleia Marcia Gomes de. *A representação do ciclo documental: uma discussão sob a ótica da gestão de documentos*. Em Questão, v. 16, n. 2, Rio Grande do Sul. 2010.
- OLIVEIRA, Maria, Mariza de. *Instrumentos Técnicos de Gestão de Documentos: O código de Classificação e a tabela de Temporalidade e Destinação de documentos de Arquivo*. Arquivo Nacional. Junho. 2013.
- PAES, Marilena Leite. *Arquivo: teoria e prática*. 3ed Revista e Ampliada Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2004.
- PAES, Marilena Leite. *Arquivo: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2014.
- RANGEL, S. O; AVAGLIANO, E.M. *Reflexões sobre a importância da avaliação documental acumulada na experiência metodológica do Arquivo Público do Estado de São Paulo*. São Paulo, 2021.
- ROCHA, Patrícia Gonçalves Dias. *Digitalização de documentos: recuperação e preservação da informação*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2019.
- RODRIGUES, Ana Maria Lutterbach. *A teoria dos arquivos e a gestão de documentos*. Vol. 11, n.1, p.102-117, jan/abril. 2006.
- RONCAGLIO, Cynthia. *Manual de gestão de documentos de arquivo da Universidade Federal de Brasília*. Brasília: Cebraspe, 2015.

ROSSEAU, Jean-Yves, COUTURE, Carol. *Os fundamentos da disciplina arquivística*. Lisboa: Publicações Dom Quixotes, 1998.

SCHÄFER, Murilo Billig; LIMA, Eliseu dos Santos. *A classificação e a avaliação de documentos: análise de sua aplicação em um sistema de gestão de documentos arquivísticos digitais*. Perspectivas em Ciência da Informação, v.17, n.3, p.137-154, jul./set. 2012.

SCHELLENBERG, Theodore R. *Arquivos modernos: Princípios e técnicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

_____. *Arquivos Modernos: princípios e técnicas*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SILVA, E. P. *A trajetória da Arquivologia: três visões sobre os arquivos*. Revista Eletrônica Documentos Monumento, v.5, p. 146-166, 2011.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 3ª ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. 2000.

SILVA, Valéria Cristina da. *A importância da organização documental nas instituições públicas*. Cadernos de Arquivologia, v. 7, n. 2, p. 88-103, 2020.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. *Os Arquivos montados nos sectores de trabalho e as massas documentais acumuladas na administração pública brasileira: uma tentativa de explicação*. 2008.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de; ARAÚJO JÚNIOR, Rogério Henrique de; LEITE, Carlos Henriques. *Diagnóstico da situação arquivística: um modelo conceitual*. Informação Arquivística. Rio de Janeiro, v. 9, n.1, p. 53-77, jan./jun. 2024.

SOUSA, Renato Tarciso. *A classificação de documentos arquivísticos : trajetória de um conceito*. Rio de Janeiro, v.2,nº2, P: 120 – 140, Ago/Dez. 2006.

UNIÃO. Advocacia – Geral da União. Brasília. 2013.

Legislação

MOÇAMBIQUE. Decreto nº36/2007. Cria o Sistema Nacional de Arquivos do Estado. Boletim da República de Moçambique, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique, nº 34, p21 - 11º, 27 de Ago. 2007. I série.

_____. Decreto nº 84/2018, de 26 de Dezembro. Aprova a revisão do SNAE e revoga o Decreto nº36/2007. Boletim da República, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique, nº252, 26 de Dezembro de 2018. I Série.

MOÇAMBIQUE. Decreto-Lei n° 1/2010, de 31 de Dezembro. Aprova o Regime Jurídico de Seguros. Boletim da República, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique, n°52, 31 de Dezembro de 2010. I Série.

_____. Decreto n° 29/2012, de 26 de Julho. Aprova o Estatuto Orgânico do ISSM. Boletim da República, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique, n°30, 26 de Julho de 2012. I Série.

_____. Resolução n° 9/2018, de 22 de Março. Aprova o Estatuto Orgânico do ISSM e revoga o aprovado pelo Decreto n.º29/2012. Boletim da República, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique, n°58, 22 de Março de 2018. I Série.

_____. Resolução n° 36/2021, de 15 de Dezembro. Aprova o Estatuto Orgânico do ISSM e revoga a Resolução n.º9/2018. Boletim da República, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique, n°242, 15 de Dezembro de 2021. I Série.

_____. Diploma Ministerial n° 69/2024, de 13 de Agosto. Aprova o Regulamento Interno do ISSM. Boletim da República, Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique, n°157, 13 de Agosto de 2024. I Série.

APÊNDICE

GUIÃO DE ENTREVISTA

Este guião de entrevista destina-se a avaliar a percepção dos funcionários do ISSM sobre **os desafios em organizar as massas documentais acumuladas**, e está inserido na recolha de dados do trabalho de culminação de curso de licenciatura em Arquivística na ECA da UEM. Será garantido o anonimato em relação as respostas dadas sem indicar o nome do entrevistado, limitando-se na transcrição das respostas.

1. Género

a) Masculino ____; b) Feminino ____

2. Idade

a) 18 a 30 anos ____; b) 31 a 40 anos ____; c) Acima de 40 anos ____

3. Nível Académico

Elementar	Básico	Médio	Téc. Profissional	Superior

4. Anos de experiência em arquivos

a) De 01 a 5 anos ____; b) Entre 06 a 10 anos ____; c) Mais de 10 anos ____; d) Nenhuma ____.

5. Função/cargo _____

Parte II

1. Já ouviu falar de arquivo?
2. Qual a visão que tem sobre os arquivos na instituição?
3. O que entendes por gestão de documentos?
4. Conheces os instrumentos de operacionalização da gestão documental? Caso a resposta seja afirmativa, sabe usar tais instrumentos?
5. Sabe o que são massas documentais acumuladas? Caso afirmativo, sabe como organizar?
6. Qual a sua opinião sobre as massas documentais acumuladas.
7. Já ouviu falar da digitalização de documentos? Qual o comentário que tem a respeito dessa actividade?